

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n°- 007875-01

juin 2012

LES BONNES PRATIQUES DES CCAPEX

*Commissions de coordination des actions de prévention
des expulsions locatives*



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007875-01

LES BONNES PRATIQUES DES CCAPEX

établi par¹

Claude BONNET

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Louis BRISSET

Attaché principal d'administration de l'écologie

Jean CHAPELON

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Patricia PERRIN

Conseillère d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

juin 2012

¹ Les auteurs remercient, pour ses conseils avisés, Claude DORIAN qui a assuré la tâche de relecture du document.

Sommaire

| | |
|--|---------------------------|
| RESUME..... | 3 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| INTRODUCTION..... | 7 |
| 1. HISTORIQUE DU DISPOSITIF GENERAL DE PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES..... | 9 |
| 1.1. La loi Besson de 1990..... | 9 |
| 1.2. La loi de « lutte contre les exclusions » de juillet 1998..... | 10 |
| 1.3. La loi de janvier 2005 portant programmation de la cohésion sociale | 10 |
| 1.4. La loi de mars 2007 instituant le Droit Opposable au Logement | 11 |
| 1.5. La loi de mars 2009 portant Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion (MOLLE) | 11 |
| 1.6. La procédure actuelle | 12 |
| 1.7. Les données actuelles sur l'expulsion..... | 12 |
| 2. METHODE SUIVIE PAR LA MISSION | 15 |
| 3. SITUATION AVANT 2009..... | 17 |
| 4. IMPORTANCE DE L'ENJEU EN 2011 | 19 |
| 5. LES ORGANISATIONS ADOPTEES..... | 21 |
| 5.1. Des organisations diverses, reflet des contextes locaux..... | 21 |
| 5.1.1. les CCAPEX dites « opérationnelles »..... | 21 |
| 5.1.2. les CCAPEX doctrinaires | 22 |
| 5.1.3. les CCAPEX mixtes | 23 |
| 5.2. Des modes de saisine sensiblement différents..... | 23 |
| 5.2.1. Quel est le champ de l'étude ? | 24 |
| 5.2.2. Qui saisit la CCAPEX ? | 24 |
| 5.2.3. A quel moment de la procédure ?..... | 24 |
| 5.3. Un réel partenariat à renforcer avec les acteurs de terrain | 25 |
| 5.3.1. Conseil général -CAF -Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)..... | 25 |
| 5.3.2. Les CAF | 25 |
| 5.3.3. Les ADIL | 26 |
| 5.3.4. Le milieu associatif..... | 26 |
| 5.3.5. Les huissiers..... | 27 |
| 5.3.6. Autres acteurs : Magistrats, Banque de France..... | 27 |
| 5.4. La nécessité d'une meilleure coordination de tous les partenaires | 27 |

| | |
|---|-----------|
| 6. LES THEMATIQUES | 29 |
| 6.1. Prévention de l'expulsion locative ou de l'impayé ?..... | 29 |
| 6.2. L'enjeu stratégique du parc privé..... | 30 |
| 7. LES BONNES PRATIQUES | 33 |
| 8. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION | 35 |
| 9. CONCLUSION | 39 |
| Annexes | 41 |
| 1. Lettre de mission | 43 |
| 2. Les études existantes..... | 47 |
| 3. Questionnaire..... | 53 |
| 4. Synthèse des réponses au questionnaire..... | 55 |
| 5. Les indicateurs d'un système d'information partagé..... | 59 |
| 6. Les outils de gestion | 63 |
| 7. ORGANISATION DE LA CCAPEX DANS LES PRINCIPAUX DEPARTEMENTS | 67 |
| 8. Questionnaire complémentaire | 91 |
| 9. Liste des personnes rencontrées..... | 93 |
| 10 - Glossaire des sigles et acronymes..... | 99 |

RESUME

Depuis plus de vingt ans, la question de la prévention des expulsions a fait l'objet de l'attention des pouvoirs publics qui ont fait voter cinq lois successives qui portaient, pour partie, sur les expulsions². La dernière loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre les Exclusions du 25 mars 2009 a rendu obligatoires en département les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

Cette attention explique sans doute le fait qu'en dépit de la crise, qui a par ailleurs aggravé de nombreux indicateurs sociaux (nombre de chômeurs ou d'allocataires du RSA), les différents indicateurs de l'expulsion (nombre d'assignations, décisions de justice, interventions effectives de la force publique) après avoir fortement augmenté de 1999 à 2004, n'aient que faiblement augmenté depuis.

Par courrier en date du 30 juin 2011, le secrétaire d'État chargé du logement a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission « *d'analyse des bonnes pratiques développées dans le cadre de la mise en place des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)* ».

La mission désignée par le vice-président du Conseil général³ a rencontré les, principaux acteurs au niveau national⁴ ainsi que des services régionaux et départementaux.

Cette mission a donné lieu à deux notes d'étape les 20 décembre 2011 et 2 février 2012, cette dernière note servant de base à une présentation des premières conclusions lors de la journée nationale organisée par la DGALN le 9 février 2012 sur « la prévention des expulsions et la mise en place des CCAPEX ».

D'une enquête diffusée auprès des services départementaux portant notamment sur les pratiques antérieures, le dispositif général de prévention mis en place, ainsi que sur les recommandations, enquête qui a connu un excellent taux de réponse (90 départements), la mission a retenu :

- a) l'importance manifeste de l'enjeu dans les deux tiers des départements ;
- b) la grande richesse des initiatives engagées dans les départements parfois depuis plus de 10 ans : plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD), charte de prévention des expulsions, commission de médiation, commission d'examen des demandes de recours à la force publique ;

² Avant la loi Besson, la CAF traitait des impayés par des concordats tri-partites, loi Besson (1990), loi de lutte contre les exclusions (1998), circulaire Borloo et loi de programmation de la cohésion sociale (2005), loi du Droit au logement opposable (2007) et loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre les Exclusions (2009)

³ Composée de Claude BONNET, inspecteur général de l'administration du développement durable, Louis BRISSET, attaché principal d'administration de l'écologie, Jean CHAPELON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Patricia PERRIN, conseillère d'administration de l'écologie du développement et de l'aménagement durables

⁴ cabinet de Monsieur Apparu, DHUP, DIHAL, ANIL, USH, Fondation Abbé Pierre et la CNAF

c) les organisations de trois types différents :

- opérationnelles qui examinent tous les dossiers qui leur sont envoyés : centralisées au chef-lieu du département ou décentralisées au niveau de l'arrondissement, du canton ou de la commune
- doctrinaires qui ne regardent que des dossiers types ou des dossiers particuliers pour fixer la doctrine qui est appliquée par le secrétariat
- mixtes qui n'examinent que les dossiers qui ont été filtrés par le secrétariat suivant des principes préalablement définis.

L'implantation territoriale de sous commissions, qui est assez fréquente, est une donnée importante d'un bon travail de détection et de traitement des dossiers individuels ;

- d) Dans la plupart des départements, la saisine est faite à tout moment de la procédure et par différents canaux ; Caisse d'allocations familiales (CAF), préfet, Conseil général (CG), huissiers, magistrats. Un certain nombre de départements envoient un courrier questionnaire pour connaître la situation exacte du ménage : montant des impayés, taux d'effort, reste à vivre etc ;
- e) Le partenariat a un rôle déterminant. La plupart des Conseils généraux sont impliqués, voire fortement impliqués, dans ces politiques de prévention des expulsions ;
- f) Certains départements, situés cependant dans des zones peu tendues, se distinguent par des résultats particulièrement probants ;
- g) Dans le secteur du parc privé, le montant de l'impayé est déjà très important quand le dossier aboutit en instruction en CCAPEX. Cette cible du parc doit être considérée comme prioritaire à traiter ;
- h) D'autres aspects originaux ont été relevés : utilisation d'un psychologue ; mise en place d'un site Internet ; permanences auprès des tribunaux et plusieurs études intéressantes.

Toutes ces observations ont conduit la mission à faire les principales **recommandations** suivantes :

1. Les CCAPEX ne doivent pas seulement examiner des dossiers mais se charger de la politique de coordination de l'ensemble des actions de prévention ;
2. Il est important d'intervenir le plus en amont possible⁵ ;
3. Il faut engager au niveau national une réflexion sur la façon de traiter l'enjeu important du parc privé (notamment par la communication) ;

⁵ le bilan 2010 de l'APPEL dans le Rhône en souligne le caractère essentiel (création en 1998 de l'Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives (permanence hebdomadaire au tribunal d'instance de Lyon et de Villeurbanne) avocat- travailleurs sociaux de la CAF de LYON- des techniciens du logement (ALPIL, AVDL et le CLLAJ de Lyon).

-
4. L'implication de certains acteurs comme les huissiers de justice, les magistrats, la Banque de France dans le dispositif « prévention des expulsions » doit être renforcée ;
 5. Beaucoup de départements préconisent plus de souplesse dans les décisions de suspension des aides ou les plans d'apurement ;
 6. Il est indispensable que les CCAPEX se préoccupent de l'information des locataires et des bailleurs sur leurs droits et sur leurs devoirs.
 7. L'amélioration des enquêtes sociales est une priorité ;
 8. Il faut mettre en place un extranet commun à tous les services et réunissant l'Intranet des CAF et l'Intranet de la DHUP ;
 9. Un outil de traitement des procédures serait utile. La mission donne des exemples d'outil et propose une méthode de travail.
 10. Les besoins en données statistiques doivent être définis très rapidement pour que les services puissent s'y préparer. La mission fait des propositions dans ce domaine.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Les CCAPEX ne doivent pas seulement examiner des dossiers mais se charger de la politique de coordination de l'ensemble des actions de prévention ;
2. Il est important d'intervenir le plus en amont possible⁶ ;
3. Il faut engager au niveau national une réflexion sur la façon de traiter l'enjeu important du parc privé (notamment par la communication) ;
4. L'implication de certains acteurs comme les huissiers de justice, les magistrats, la Banque de France dans le dispositif « prévention des expulsions » doit être renforcée ;
5. Beaucoup de départements préconisent plus de souplesse dans les décisions de suspension des aides ou les plans d'apurement ;
6. Il est indispensable que les CCAPEX se préoccupent de l'information des locataires et des bailleurs sur leurs droits et sur leurs devoirs ;
7. L'amélioration des enquêtes sociales est une priorité ;
8. Il faut mettre en place un extranet commun à tous les services et réunissant l'Intranet des CAF et l'Intranet de la DHUP ;
9. Il est recommandé à l'administration centrale de faire expertiser les différents outils informatiques existants et de sélectionner, si les résultats de ces analyses étaient favorables, un de ces logiciels après avoir éventuellement procédé à des améliorations afin de retenir la solution la plus adaptée ;
10. Les futurs besoins en données statistiques doivent être définis pour que les services puissent d'ores et déjà s'y préparer. La mission préconise des remontées mensuelles par le biais des services en charge des CCAPEX (DDCS(PP) ou DDT) en se limitant à un petit nombre d'indicateurs (par exemple assignations, jugements d'expulsion ou commandements de quitter les lieux et accord pour concours de la force publique, nombre de saisine en distinguant public/privé et le nombre de réunions de la CCAPEX) et en donnant pour l'un d'entre eux – par exemple l'assignation- des détails sur la composition de la famille, les revenus, la dette et le reste à vivre, regroupés par grandes catégories.

⁶ le bilan 2010 de l'APPEL dans le Rhône en souligne le caractère essentiel (création en 1998 de l'Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives (permanence hebdomadaire au tribunal d'instance de Lyon et de Villeurbanne) entre avocats- travailleurs sociaux de la CAF de LYON- et des techniciens du logement (ALPIL, AVDL et le CLLAJ de Lyon).

INTRODUCTION

Depuis plus de vingt ans, la question de la prévention des expulsions a fait l'objet de l'attention des pouvoirs publics qui ont fait voter cinq lois successives qui portaient, pour partie, sur les expulsions⁷.

La dernière loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre les Exclusions du 25 mars 2009 a rendu obligatoires les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

Cette attention explique sans doute le fait qu'en dépit de la crise, qui a par ailleurs aggravé de nombreux indicateurs sociaux (nombre de chômeurs ou d'allocataires du RSA), les différents indicateurs de l'expulsion (nombre d'assignations, décisions de justice, interventions effectives de la force publique) après avoir fortement augmenté de 1999 à 2004, n'aient que faiblement progressé depuis.

Par courrier en date du 30 juin 2011 (voir annexe 1), le secrétaire d'État chargé du logement a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable une mission « *d'analyse des bonnes pratiques développées dans le cadre de la mise en place des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)* ».

La mission désignée par le vice-président du Conseil général⁸ a rencontré les principaux acteurs au niveau national (cabinet de Monsieur Benoît Apparou, ministre chargé du logement, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL), Association nationale d'information sur le logement (ANIL), Union sociale pour l'habitat (USH), Fondation Abbé Pierre et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) ainsi que des services régionaux ou départementaux.

Par ailleurs, elle a lancé une enquête auprès des services départementaux qui a connu un excellent taux de réponse (90 départements) ce qui est la preuve de l'importance de l'engagement des services sur cette thématique.

Le présent rapport, après avoir rappelé l'historique du dispositif général de prévention des expulsions locatives (chapitre 1), présente l'objet et la méthode adoptés par la mission (chapitre 2), la situation prévalant avant 2009 (chapitre 3) et l'importance de l'enjeu en 2011 (chapitre 4). Seront ensuite abordées les organisations adoptées (chapitre 5), les thématiques pertinentes (chapitre 6), les bonnes pratiques repérées (chapitre 7), les propositions émanant des services (chapitre 8).

L'annexe 2 décrit les études existantes, l'annexe 3 présente le questionnaire diffusé, l'annexe 4, la synthèse des recommandations et des suggestions faites dans le questionnaire. L'annexe 5 propose les principaux indicateurs du système d'information

⁷ Avant la loi Besson, la CAF traitait des impayés par des concordats tri-partites, loi Besson (1990), loi de lutte contre les exclusions (1998), circulaire Borloo et loi de programmation de la cohésion sociale (2005), loi du Droit au logement opposable (2007) et loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre les Exclusions (2009)

⁸ Composée de Claude BONNET, inspecteur général de l'administration du développement durable, Louis BRISSET, attaché principal d'administration de l'écologie, Jean CHAPELON, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Patricia PERRIN, conseillère d'administration de l'écologie du développement et de l'aménagement durables

partagé et l'annexe 6 recense les outils de gestion actuellement utilisés dans quelques départements.

Enfin, l'annexe 7 synthétise la réponse au questionnaire des départements les plus significatifs ou les plus exemplaires.

1. HISTORIQUE DU DISPOSITIF GENERAL DE PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

L'objectif de prévention des expulsions s'est progressivement imposé dans le paysage institutionnel et a connu différentes étapes de consolidation entre 1990 et 2009, à travers des dispositifs législatifs successifs, complétés par un encadrement réglementaire privilégiant l'incitation⁹.

Ce rappel rétrospectif souligne fortement l'impact de ces avancées tenant compte de la diversité des cas de figure à traiter et illustre l'adaptation des rôles de l'État et des instances locales (Conseil général et Caisse d'allocations familiales notamment) comme partenaires œuvrant pour approfondir la connaissance des situations sociales difficiles, grâce notamment au levier que constitue la procédure du pré-contentieux et « empêcher l'expulsion ».

L'impact des procédures mises en œuvre et des démarches de concertation semble d'une réelle efficacité avec le temps. Il est remarquable, au bout du compte qu'actuellement une dizaine de milliers seulement de procédures d'expulsion soient suivies d'effet annuellement, pour plus d'une centaine de milliers de procédures engagées qui n'aboutiront pas. Elles se résoudront autrement, par une solution amiable de transaction, notamment par apurement et aides financières de solidarité en appui, de maintien dans le logement, ou encore de relogement dans des conditions plus adaptées, ou encore de départ volontaire.

Il reste que cet enjeu de la prévention des expulsions met en lumière un nombre de demandes de concours de la force publique qui a régulièrement augmenté depuis 2000, tous parcs confondus (cf. & 1.7).

Bien avant la loi Besson, la CAF jouait déjà un rôle actif dans la conclusion de concordats en traitant au cas par cas des impayés de loyers : bailleur, locataire et CAF. Chaque partenaire prenait ainsi une fraction de la dette et l'impulsion de cette démarche provenait de la Commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) dès lors qu'elle était informée de situations difficiles et de constats de dettes récurrentes.

1.1. La loi Besson de 1990

Avant la loi n° 90 – 449 du 31 Mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi Besson), l'expulsion résultait d'un jugement de droit privé, centré sur l'analyse d'un strict respect des engagements inscrits dans le bail. La loi énonce les difficultés de maintien dans les lieux mais aborde le recours à des outils « d'amortisseur social » au moyen de diverses aides financières ou du recours aux aides au maintien dans les lieux dispensés par le fonds social au logement (FSL) ainsi qu'aux aides en accompagnement social liées au logement, formule qui trouvera une vraie légitimité et continue de jouer un rôle actif dans certains départements.

En termes d'instruments de relais locaux, l'instauration d'un plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD) permet, en effet, de nouer des

⁹ L'analyse qu'en a dressée notamment l'Union sociale de l'Habitat (étude publiée dans [Les Cahiers](#) de septembre 2010) rappelle les éléments de cette évolution et souligne la réelle implication de cet organisme dans le processus dès l'origine.

coopérations progressives entre partenaires impliqués dans la détection de situations locatives difficiles et dans la lutte pour réduire les impayés constatés. Co-géré et co-financé par l'État et le Conseil général, le dispositif met en avant le FSL dont une des fonctions explicitement prévue vise au « maintien dans les lieux ». Alors qu'une autre fonction promeut l'accompagnement social dans le logement, la première jouera un rôle significatif dans la résolution de situation de dettes pour de nombreux ménages.

1.2. La loi de « lutte contre les exclusions » de juillet 1998,

À partir de la loi n° 98-657 du 29 Juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, le thème de la prévention des expulsions devient explicitement un axe fort de la politique du logement des populations défavorisées et marque le souci de rechercher les causes des impayés. Le dispositif oblige à la saisine de la Commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) avant tout engagement de procédure pour les ménages logeant en parc social. L'objectif est bien d'analyser le bien-fondé de la suspension ou du maintien des aides au logement et de permettre l'information du préfet au moment de l'assignation. Il est ainsi accordé deux mois de délai entre cette assignation au tribunal d'instance et l'audience pour permettre l'exploitation d'une enquête sociale. Des délais sont alors possibles, accordés par le juge au profit du locataire pour le règlement de sa dette.

Le relais utile d'une phase de « pré-contentieux » permet d'appréhender de manière aussi fine que possible la situation du ménage en impayé et de rechercher toute solution, notamment financière, pour aider à un dénouement progressif et vertueux du dossier, sans déboucher sur la résiliation du bail (section départementale des aides publiques au logement (SDAPL), FSL, bailleur social dans une posture souvent accommodante pour rechercher un autre logement plus adapté). La loi rend obligatoire, à cet effet, la signature de chartes départementales de prévention des expulsions locatives qui définissent les rôles et modalités d'intervention de chacun des acteurs impliqués dans le processus.

1.3. La loi de janvier 2005 portant programmation de la cohésion sociale

La décennie 2000 aura permis l'élaboration d'un grand nombre de ces chartes, documents résultant souvent d'un travail approfondi et concerté. Certaines, d'ailleurs, connaissent déjà une ré-actualisation découlant de l'expérience acquise dans ce partenariat. Certains départements ne s'y sont engagés qu'avec retard mais la promulgation de la loi n° 2005-32 du 18 Janvier 2005 de programmation de la cohésion sociale va accélérer l'implication des acteurs départementaux au premier rang desquels le Conseil général, dans la logique de la loi d'août 2004 (loi libertés et responsabilités locales).

Ce texte transfère en effet aux départements le pilotage des FSL, principal outil d'intervention -financière comme humaine- de la prévention des expulsions. L'enjeu devient déterminant pour permettre cette prévention effective de l'expulsion par la possibilité ouverte de maintenir les aides au logement dans le parc social, une fois la résiliation du bail prononcée par le juge. L'élaboration, sous le contrôle de la CDAPL d'un protocole d'apurement de la dette signé entre le bailleur et son locataire, avec, à la clé, une attente de respect dans le temps, permet ce maintien -complété le cas

échéant, par un aménagement ou une remise partielle- mais cet engagement ne peut impliquer que l'intéressé et le Conseil général et non plus le préfet.

1.4. La loi de mars 2007 instituant le Droit Opposable au Logement

La loi n°2007-290 instituant le Droit Opposable au Logement (DALO) est venue compléter la panoplie des dispositifs législatifs existants en réaffirmant un rôle en quelque sorte d'appel de l'État en matière d'expulsion. Les « menacés d'expulsion » apparaissent comme l'une des 6 cibles de populations fragiles susceptibles de bénéficier d'un droit à relogement par l'État sur le contingent préfectoral.

Chaque commission de médiation instaurée dans les départements conserve une certaine latitude pour apprécier les ménages « prioritaires et urgents » qui entrent dans cette catégorie, à différents moments de la procédure, et ce, jusqu'à la phase d'octroi de la force publique. Le constat de tels relogements, déjà intervenus dans certains départements, montre que la population menacée effectivement d'expulsion peut miser sur cette procédure. Cette dernière apparaît donc comme une issue possible -mais soigneusement filtrée- de traitement de l'expulsion par un relogement approprié dans le parc social. La cible visée peut également inclure des profils de ménages issus du parc privé.

1.5. La loi de mars 2009 portant Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion (MOLLE)

C'est dans ce contexte d'affinement progressif du principe de traitement de cette prévention de l'expulsion que la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion (MOLLE) conforte et amplifie le dispositif départemental avec l'instauration obligatoire des CCAPEX. La réalité très diverse des contextes locatifs montre le caractère hétérogène des modalités choisies sur le terrain jusqu'en 2009, toutes au demeurant soucieuses d'efficacité au regard du niveau de tension du marché locatif, et de proximité face à la dimension sociale de chaque dossier à traiter.

Même si une co-responsabilité est clairement affichée entre l'État et le Conseil général (coprésidence), la réalité des pratiques locales montre l'implication essentielle des directions départementales de l'État en charge de la cohésion sociale dans cette action de prévention et d'animation. L'État affirme sa volonté de reprendre la main dans un dispositif d'animation et de coordination d'acteurs variés- souvent disparates- qui ont besoin de mettre à plat un ensemble de données et de paramètres impliquant des instances ou partenaires longtemps éloignés du processus ou impliqués trop tardivement (huissiers ou Banque de France par exemple).

Des enjeux de logement contrastés entre départements, connaissant une tension récurrente dans les grandes métropoles, d'autres moins exposés mais affichant souvent une panoplie de dossiers sociaux délicats montre une pluralité de solutions mises en œuvre que l'introduction de la CCAPEX, comme instance d'instruction des dossiers, entend homogénéiser plus nettement.

Par ailleurs, l'implication des CCAPEX dans les situations du parc privé -lequel était déjà visé par la loi Besson sur initiative de la SDAPL- est rapidement devenue très significative (fréquemment la moitié des dossiers, voire davantage) renforce la crédibilisation en tant qu'outil de concertation. La cible de ce parc privé pour le FSL, qui a été perçue comme difficile à prendre en considération dans des zones sensibles comme en région parisienne, dès les années 90, en raison de dossiers de logements insalubres ou surpeuplés, devient une problématique essentielle aujourd'hui, observée presque partout.

1.6. La procédure actuelle

Au total, la procédure actuelle se caractérise, comme le montre le schéma ci contre, par sept étapes juridiques, qui impliquent différents acteurs publics dont évidemment l'autorité de justice, le préfet représentant de l'État, l'huissier de justice et les forces de police ou de gendarmerie. On retrouve dans la chronologie le constat de l'impayé, le commandement de payer, l'assignation, le jugement d'expulsion, le commandement de quitter les lieux, l'accord pour un concours de la force publique, et l'expulsion réelle.

1.7. Les données actuelles sur l'expulsion

L'attention des pouvoirs publics en faveur de la prévention de l'expulsion explique sans doute le fait qu'en dépit de la crise, qui a aggravé le résultat de nombreux indicateurs sociaux (nombre de chômeurs ou d'allocataires du RSA), les différents indicateurs de l'expulsion (nombre d'assignations, décisions de justice, interventions effectives de la force publique) n'aient que faiblement augmenté, comme le montre le tableau ci-dessous. Mais la tendance ne s'infléchit pas.

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (assignation) | 149 412 | 147 484 | 150 107 | 155 874 |
| décisions de justice prononçant l'expulsion | 109 993 | 110 434 | 112 195 | 115 205 |
| Nombre d'interventions effectives de la force publique | 10 637 | 11 294 | 10 652 | 11 670 |

Il convient d'affiner ce constat d'ensemble en identifiant mieux les publics concernés. Au vu des données recueillies dans différents départements, il apparaît que le nombre d'expulsions effectives dans le parc social demeure inférieur à celui constaté dans le parc privé, alors même que l'occupation y est plus sociale et les impayés initiaux plus importants.

2. METHODE SUIVIE PAR LA MISSION

Par courrier en date du 30 Juin 2011 , le Conseil Général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été missionné par le ministre chargé du logement pour faire analyser les pratiques des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) rendues obligatoires par l'article 59 de la loi 2009 -323 du 25 Mars 2009.

Le rôle des CCAPEX est de coordonner les différents intervenants afin de traiter le plus en amont possible et de généraliser les solutions de médiation avant jugement. Dans la commande du ministre, il s'agissait de mettre si possible en valeur le fonctionnement des CCAPEX depuis leur installation et essayer de recenser celles dont le fonctionnement pouvait apparaître comme exemplaires. Le ministre, demandait que lui soit indiqué les pratiques qui, par leurs qualités reconnues, mériteraient d'être étendues d'un territoire à l'autre et de faire toutes les préconisations nécessaires.

La mission a adressé le 6 Octobre 2011 un questionnaire sommaire (cf annexe 3) à l'ensemble des services départementaux les interrogeant sur leurs pratiques respectives (avant et après installation des CCAPEX), leur demandant de décrire et de qualifier ces pratiques et de proposer celles qui pourraient être retenues ou étendues. Ce questionnaire accompagnait la synthèse d'une première enquête diligentée en 2008 par la DHUP mais dont les services n'avaient pas été destinataires des résultats. Ce nouveau questionnaire a, quant à lui, connu un excellent taux de retour puisque plus de 90 % des départements ont répondu.

Pour préparer son rapport, la mission a rencontré les principaux acteurs impliqués dans le domaine du logement au niveau national : cabinet du secrétaire d'État au logement, DHUP, DIHAL , ANIL, USH, Fondation Abbé Pierre, CNAF. En complément, la mission a procédé à des visites de services régionaux ou départementaux pour compléter sa démarche par des échanges avec l'ensemble des acteurs présents sur le terrain. La mission s'est déplacée notamment dans les départements du Val de Marne, de Charente-Maritime, du Loir-et-Cher, du Rhône, de la Sarthe, du Nord et des Bouches-du-Rhône.

L'objet du présent rapport est d'analyser les réponses des différents services, de recenser les bonnes pratiques et de présenter quelques recommandations principales qu'il pourrait être intéressant de suivre pour l'avenir.

Sur la base de deux notes d'étape que la mission lui a remises les 22 décembre 2011 et 31 janvier 2012 la DHUP a organisé le 9 Février 2012, à l'intention de l'ensemble des services chargés des questions de prévention de l'expulsion, une journée nationale d'échanges sur le thème des bonnes pratiques.

3. SITUATION AVANT 2009

La prévention des expulsions a été mise en œuvre dans l'ensemble des départements avant l'installation obligatoire des CCAPEX. Elle répond à un besoin d'informations des ménages en difficulté mais aussi à la volonté des acteurs locaux d'organiser leur intervention dans ce domaine.

Le questionnaire proposé aux services a permis de recenser les procédures appliquées avant 2009. Même si les modalités en sont différentes selon les départements ou selon la nature des acteurs (État, collectivités locales etc) on peut recenser les principaux dispositifs suivants :

- la CDAPL pour les impayés de loyers en APL. Un gros travail de prévention était réalisé dans le cadre de cette commission avec la volonté de traiter de manière amiable la question des impayés. C'est à ce niveau que les services avaient connaissance de la situation des locataires dès le signalement de l'impayé. C'est dans ce cadre qu'était mis au point un protocole dit « Borloo » qui prévoyait l'apurement de la dette et qui permettait, à l'échéance, de repartir sur un nouveau bail.
- Les commissions sociales de prévention animées par chaque bailleur social.
- Les commissions pour l'examen des concours de la force publique (CFP) installées au niveau de la Préfecture ou de la sous Préfecture. Ces instances étaient parfois des instances de dernier recours qui permettaient de régler les cas simples mais pas toujours les dossiers multiples et complexes. Le courrier adressé aux ménages en difficulté a souvent permis de déclencher une enquête sociale et de faciliter la présentation du ménage à l'audience.
- La commission de prévention des expulsions examinait les demandes de concours de la force publique pour trouver des solutions permettant le relogement.
- Les chartes de préventions des expulsions (qui concernent autant le secteur public que le secteur privé) et qui avaient pour objet de fixer les engagements de chaque partenaire (État-Conseil général-Bailleurs-huissiers-CAF). Le travail collégial effectué permettait d'avancer dans l'analyse de chaque diagnostic et de trouver des solutions qui répondaient à des situations difficiles.
- L'ADIL, association qui met à disposition des bailleurs privés et des locataires des informations sur les procédures en terme de prévention de l'expulsion.
- Le FSL géré par le département qui constitue un outil opérationnel de prévention.
- La commission de sur-endettement rattachée à la Banque de France qui peut saisir le juge pour qu'il prononce la suspension des mesures d'exécution intentées par les bailleurs.
- Les services de la Préfecture qui font intervenir les enquêtes sociales (aux trois stades de la procédure : assignation, commandement de quitter les lieux ou concours de la force publique).

-
- Le comité technique du PDALPD qui fonctionne sur la base d'une charte de prévention et qui a pour objet la mise en place de nouveaux outils à développer, par exemple le COLAC (commission du logement accompagné mise en place par l'État et le Conseil général qui a pour objet de traiter les solutions difficiles avec des solutions de logement temporaire ou des solutions de logement adaptés avec des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL)).

L'ensemble de ces dispositifs ne permet pas d'intervenir aussi tôt qu'il serait nécessaire pour éviter les expulsions.

La CCAPEX, dans la mesure où elle réunit l'ensemble des partenaires impliqués, devrait renforcer l'aspect prévention du dispositif, notamment à l'égard du parc privé qui y représente une place importante.

4. IMPORTANCE DE L'ENJEU EN 2011

L'enjeu de prévention des expulsions locatives est jugé très important dans deux tiers des départements même de démographie modeste. (Ariège, Alpes-de-Haute-Provence, les deux Corse, Dordogne et même la Creuse, la Nièvre, la Saône-et-Loire ou la Manche). Chacun de ces départements fort disparates est cité pour au moins une dizaine de dossiers sensibles par mois, voire pour plusieurs centaines susceptibles de déboucher à terme sur un risque d'expulsion.

A l'évidence, tous les départements à forte population en Île-de-France et en province (13, 69, 59, 33, 34, 38, 67) confirment l'importance numérique des dossiers locatifs au regard de l'enjeu : on peut atteindre le millier par mois, 10 000 dossiers sont évoqués par exemple dans le passé récent dans le Rhône sur l'année, encore davantage en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne.

Pour un tiers des départements, l'enjeu est qualifié de moyennement important et très peu de départements qualifient l'enjeu de faiblement important.

La fragilisation du nombre de ménages, l'environnement économique incertain et les déboires professionnels, la survenance « d'accidents de la vie » (expression fréquemment utilisée) pèsent sur ce constat général qui s'est aggravé en termes d'impayés et de demandes de concours de la force publique dans une majorité de départements.

Quelques exceptions ponctuelles sont à noter, là où le contexte social plus favorable et les traditions d'entraide concourent à l'apaisement et non à la confrontation (enjeu jugé par exemple moyennement important en Loire-Atlantique ou à Toulouse) alors qu'il est donné, à l'inverse, comme très important dans les Pyrénées-Orientales.

Un nombre appréciable de réponses souligne que le nombre de défauts de paiement du loyer est en progression nette depuis 2 ans mais que les divers processus de concertation (avant CCAPEX) mis en place avec, là encore, un réel souci de pragmatisme, ont permis d'encadrer et de « retenir » l'issue extrême d'une expulsion effective.

L'exemple de la Dordogne illustre le propos. Il ne s'agit pas d'un département avec une tension sur l'offre de logement mais l'enjeu des expropriations est important. Le maintien d'un travail partenarial efficient qui existe depuis de longues années, a permis, avec un contexte social difficile en zone rurale (plus de 70 % des ménages sont non imposables), de résoudre de manière satisfaisante la plupart des situations des personnes de « bonne foi ».

En complément, il ressort que le parc privé enregistre une place importante. Fort peu appréhendé dans le passé, il n'est pas toujours l'objet d'une attention aussi vigilante que pour le parc social alors que la cible des propriétaires bailleurs est reconnue comme sensible et fragile car la recette locative se révèle pour ces ménages fréquemment indispensable comme assiette d'un remboursement, ou complément de revenu voire de retraite. Pourtant, le processus d'expulsion semble y être davantage conduit à son terme alors que la connaissance de tels dossiers est tardive et représente des dossiers définitivement compromis (la dette locative moyenne en parc privé, avec le niveau de 6 500€ est deux fois supérieure à celle observée en parc social dans l'Hérault par exemple).

5. LES ORGANISATIONS ADOPTÉES

Le présent chapitre ainsi que le chapitre suivant (Les thématiques) sont une analyse des réponses au questionnaire envoyé.

Pour plus de détails sur les réponses à ces questionnaires, le lecteur voudra bien se reporter à l'annexe 4 (synthèse des réponses au questionnaire) qui donne pour la plupart des départements l'essentiel de leur réponse.

5.1. Des organisations diverses, reflet des contextes locaux

L'organisation territoriale est différenciée selon les départements, les situations sont donc très diverses. De ce constat, il résulte malgré tout une typologie relativement claire même s'il existe des variantes.

On peut ainsi classer les CCAPEX selon trois types de fonctionnement .

5.1.1. les CCAPEX dites « opérationnelles »

En premier lieu, les CCAPEX dites « opérationnelles » sont les plus nombreuses : elles examinent tous les dossiers qui leur sont envoyés.

Au sein même de cette catégorie, la procédure d'instruction des dossiers se décline de manière différente. La taille du département, l'organisation préexistante, le contexte social local (niveau de chômage, nombre d'allocataires RSA...), l'état du marché locatif (marché tendu ou non tendu), la répartition du parc locatif (parc social /parc), sont autant de paramètres qui jouent un rôle dans l'organisation et le fonctionnement des CCAPEX.

Ainsi, on distingue au sein de cette classe 2 types d'organisation.

- Un premier type, les CCAPEX centralisées au chef-lieu du département. Dans ce cas de figure, on peut citer à titre d'illustration, les départements de la Sarthe, de l'Ardèche, de l'Eure et Loir ou des Côtes d'Armor. Dans ce mode d'organisation, il semble que l'on retrouve des départements dont l'enjeu est jugé moins critique que dans d'autres.

Ceci étant, même le département des Côtes d'Armor qui estime pourtant la problématique prévention des expulsions comme « moyennement importante », constate que « *vu le nombre conséquent de dossiers (...), il sera difficile d'en faire plus avec les effectifs mis à disposition* » et cela, malgré une double présidence jugée efficace.

L'examen de tous les dossiers en un lieu unique présente des difficultés, voire une impossibilité pour des départements qui sont amenés à traiter un volume de dossiers très important.

- Le deuxième type, les CCAPEX décentralisées, peuvent l'être à différents niveaux :

*au niveau de l'arrondissement : Il en est ainsi dans le département de l'Aveyron, comme dans ceux du Maine-et-Loire, de l'Yonne, de la Côte-d'Or. Dans ce cas, de figure, il existe une CCAPEX à 2 niveaux : des CCAPEX

« territoriales » à l'échelle des arrondissements chargées de l'examen des situations individuelles et une CCAPEX départementale, qui a vocation à coordonner et évaluer le dispositif départemental de prévention des expulsions locatives.

* au niveau d'autres instances locales.

Étant donné les différents dispositifs et instances de prévention des expulsions existants dans certains départements, en amont de la procédure contentieuse et tout au long de celle-ci, la CCAPEX est bien souvent considérée comme l'instance de dernier recours pour éviter l'expulsion.

Ainsi, la CCAPEX du Val-d'Oise se présente comme une commission unique, départementale, qui a pour objet d'examiner des dossiers complexes. Mais, en fait, le dispositif de prévention dans le département s'appuie sur les 80 commissions de prévention des expulsions présentes au sein des communes pour traiter les petits impayés, de même qu'il existe des commissions organisées par les sous-préfectures en vue de l'examen de la situation des ménages pour lesquels les bailleurs ont demandé le concours de la force publique.

Qu'il s'agisse de départements très peuplés comme le Val-d'Oise, la Seine et Marne, l'Hérault qui maintiennent des commissions locales de prévention des expulsions locatives, étudiant des dossiers individuels au stade de la réquisition de la force publique, ou des départements moins peuplés comme celui des Hautes Pyrénées, ils s'appuient largement sur l'organisation existante ("instances locales").

Le département du Rhône présente un autre dispositif de prévention et des partenariats riches et nombreux. Dans ce département, le Conseil général a mis en place des instances territoriales du logement (appelées « Maison du Rhône ») qui traitent de la prévention des expulsions et tiennent de fait, le rôle de « sous-CCAPEX » que l'on rencontre dans d'autres départements. On se situe cette fois à une autre échelle territoriale, celle du canton.

Ces quelques exemples illustrent le constat de la mission. De manière générale, les départements ont adapté le dispositif CCAPEX au contexte local, le pragmatisme a présidé au choix d'organisation. Lorsque des commissions locales existaient et fonctionnaient de façon satisfaisante, elles ont été conservées.

5.1.2. les CCAPEX doctrinaires

Faisant pendant au CCAPEX opérationnelles, les CCAPEX doctrinaires ne regardent que des dossiers type ou des dossiers particuliers pour fixer la doctrine. Ce sont les moins nombreuses. Deux départements fonctionnent de cette manière : les départements de l'Essonne et des Bouches du Rhône.

Dans les deux cas, une action forte a été engagée depuis des années et un « maillage » important s'est constitué au fil du temps. Ainsi, dans les Bouches du Rhône, dans certains secteurs géographiques du département -lorsque notamment les sous-préfets territoriaux se sont fortement impliqués avec leurs services- il existe des commissions locales de traitement des impayés et/ou de prévention des expulsions.

Dans le département de l'Essonne, les Commissions locales des Impayés de loyers se sont multipliées ces dernières années de manière plutôt pragmatique, avec le souci de coller à la réalité des situations locales. On en compte à ce jour 52 qui couvrent 39 communes du territoire départemental.

Ces départements n'ont pas adopté la même organisation, considérant que compte tenu des problématiques du territoire et des dispositifs existants, le rôle de la CCAPEX était, avant tout, d'assurer le pilotage et le suivi de la charte départementale et de veiller au respect des orientations, mais aussi de renforcer, par le biais d'un comité de suivi ou comité technique, la coordination départementale (articulation avec la CAF, les sous-préfectures...) et de procéder à l'étude de "cas d'école". À cet effet, un référentiel de cas d'école est prévu, constitué de fiches thématiques : « refus bailleur de signer un 2ème protocole de cohésion sociale », « rupture de prestation logements si impayés de loyers dans un logement indigne, non décent ou insalubre remédiable », "suspension d'une procédure d'expulsion locative décidée dans le cadre d'un dossier de surendettement".

De même, dans le département des Bouches du Rhône, la CCAPEX élabore des fiches de synthèse des problématiques qu'elle examine et des solutions et recommandations qu'elle émet et en assure la diffusion auprès des acteurs concernés.

5.1.3. les CCAPEX mixtes

Entre ces deux organisations, on observe un troisième type de fonctionnement, les CCAPEX mixtes qui examinent uniquement les dossiers qui ont été filtrés par le secrétariat suivant des principes préalablement définis. Dans ce type de configuration, on trouve notamment les départements du Loir-et-Cher, du Nord, de l'Ille-et-Vilaine et du Bas-Rhin.

Le mode de fonctionnement du département du Loir et Cher est sur ce point très représentatif. Pour ce département, « le rôle de la commission n'est pas de rendre un avis sur toutes les situations d'impayés de loyer. Elle examine uniquement les dossiers jugés les plus sensibles par les services prescripteurs, pour lesquels le risque d'expulsion est avéré et une concertation large indispensable. Les cellules « appui logement » gérées par chacun des 3 arrondissements sont maintenues pour l'étude spécifique de ces dossiers »

On retrouve ici "l'échelon local" qui apparaît une fois encore essentiel pour un traitement efficace et le plus en amont possible. La procédure de " droit commun" est assurée par les instances locales des cellules d'appui au niveau des arrondissements, la CCAPEX n'étant saisie que dans les cas spécifiques « les cas complexes ».

5.2. Des modes de saisine sensiblement différents

Les modes de saisine sont à l'image des territoires, très divers et expliquent également pour partie les modes d'organisation qui en découlent.

Les questions sont de trois types : Quel est le champ de l'étude ? Qui saisit la CCAPEX ? À quel moment de la procédure ?

5.2.1. Quel est le champ de l'étude ?

Certains dispositifs traitent de tous les dossiers, d'autres se limitent uniquement au parc social ou au parc privé, d'autres encore étudient également les situations d'expulsion de ménages non liées à des impayés locatifs. (exemple du département de l'Ain).

5.2.2. Qui saisit la CCAPEX ?

La liste des instances pouvant saisir la CCAPEX est dans certains cas assez longue : DDCS, CAF/MSA, Conseil Général, CCAS, bailleurs... Dans d'autres cas, elle est, au contraire, limitative avec une saisine soit uniquement par la CAF (dans le Cantal), soit par les services sociaux du Conseil général et de la CAF (dans les Alpes Maritimes).

5.2.3. A quel moment de la procédure ?

Ce dernier point est sans doute le plus « sensible » et la situation très variable.

Il renvoie au point de savoir ce que recouvre la notion de prévention de l'expulsion locative : prévention de l'impayé ou prévention de l'expulsion ?

Cette question est déterminante. Elle impacte clairement le fonctionnement et l'organisation.

Dans un grand nombre de cas, la commission indique clairement qu'elle est saisie à tous les stades de la procédure d'expulsion. D'autres, signalent que la CCAPEX est saisie « le plus en amont possible de la procédure d'expulsion » mais que tous les cas de figure sont examinés, même les cas les plus avancés.

On constate néanmoins que compte tenu du nombre important de dossiers, la CCAPEX a décidé, dans un certain nombre de cas, de se « recentrer sur les situations les plus complexes, là où tous les autres dispositifs ont échoué ». Il reste que pour le parc privé, les dossiers sont présentés de manière tardive, avec une dette parfois déjà considérable et difficilement recouvrable.

Certaines CCAPEX ont fixé une étape précise, par exemple au stade du commandement de payer, d'autres, au contraire, prévoient dans leur règlement intérieur que la saisine se fasse à réception du commandement de quitter les lieux.

On peut s'interroger à juste titre sur la notion de prévention des impayés lorsque la commission est saisie d'un dossier en bout de chaîne, au moment de la réquisition du concours de la force publique. L'on se trouve alors non plus dans un processus de prévention mais dans le traitement d'urgence.

Pour plus de réactivité et d'efficacité, il conviendrait de prévoir une saisine obligatoire de la CCAPEX par les bailleurs avant le commandement de payer.

5.3. Un réel partenariat à renforcer avec les acteurs de terrain

Beaucoup de départements soulignent l'intérêt des points de vue complémentaires entre divers partenaires que ce soient la CAF, le Conseil général, les ADIL, les associations, les huissiers, la Banque de France, les magistrats ...

5.3.1. Conseil général -CAF -Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)

La collaboration et l'échange prennent des formes diverses.

Dans le département de l'Hérault un travail partenarial de réflexion est en cours (CAF, CG, DDCS) pour avancer le stade d'examen des dossiers (impayés signalés par la CAF, dossiers signalés par le CG au stade de l'assignation...). Cette réflexion devait aboutir à une expérimentation d'ici la fin de l'année 2011.

Dans le département du Gard, il y a actuellement un projet de mise en commun d'un site Web partagé avec le CG, la CAF, la DDCS et les membres de la commission pour y déposer et/ou consulter toutes les informations relatives à la commission qui devrait être concrétisé en début d'année 2012.

Signalons dans le département du Rhône une initiative intéressante : un dispositif dénommé « APPEL » (action permanente pour la prévention des expulsions locatives) existe depuis plusieurs années. Financé d'abord par le FSL, il est soutenu par l'État depuis 2006 et financé comme une Maîtrise d'ouvrage sociale (MOUS). Le dispositif fonctionne auprès des tribunaux sous forme de permanences qui se tiennent lors des audiences (c.à.d. deux fois par semaine). Il permet d'informer les locataires en difficulté sur leurs droits et sur les moyens de faire face à leurs difficultés. Les bénéficiaires sont les ménages menacés d'expulsion pour impayés, mais aussi ceux qui font l'objet d'un congé pour vente et reprise.(partenaires : Action Lyonnaise pour l'Insertion Sociale par le Logement (ALPIL), Accompagnement vers et dans le logement (AVDL), barreau de LYON, CAF de LYON, Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ de Lyon).¹⁰

L'on pourrait également citer les départements de l'Isère, du Maine et Loire, de l'Essonne et de la Charente-Maritime.

5.3.2. Les CAF

La mission constate une bonne collaboration dans le département du Val-d'Oise. La CAF a récemment créé une cellule « impayés de loyers », avec le recrutement de plusieurs agents ; la personne, anciennement référente « CDAPL », supervise cette équipe. Lorsque ce service sera opérationnel et que la convention CCAPEX/CAF,

¹⁰ Cf rapport APPEL portant sur l'exercice 2010 (traitant notamment du parc privé/parc public , montant de la dette, motif des impayés, ressources des ménages...).

précisant les critères que devront remplir les dossiers signalés par cet organisme à la commission aura été signée, il est vraisemblable qu'un nombre plus important de situations en pré-contentieux ou en début de procédure contentieuse sera traité, notamment dans le parc privé.

Dans le département de l'Ardèche, la CAF et la Mutualité sociale agricole (MSA) communiquent des informations sur les situations non connues des travailleurs sociaux, via une base de données commune CRISTAL ce qui permet à la commission de prescrire d'éventuelles mesures d'accompagnement. La CAF et La MSA attendent de la CCAPEX qu'elle se prononce sur les suspensions, reprises ou versements importants de rappels d'Aide personnalisée au logement (APL), illustrant une forte préoccupation de concertation.

5.3.3. Les ADIL

Les ADIL sont présentes et actives dans beaucoup de départements.

C'est le cas tout particulier de l'ADIL du Rhône. Des actions de formation et d'information ont été engagées au profit des locataires et bailleurs, sociaux et privés. Elle prône la formation juridique des travailleurs sociaux et est prête à s'impliquer sur ce sujet. Une étude a été réalisée sur la thématique « impayés locatifs et prévention des expulsions dans le département du Rhône » (juillet 2011).

Dans le Tarn et Garonne, un dispositif partenarial cohérent et coordonné fonctionne bien et contribue à régler en amont de nombreux cas d'expulsion, grâce, notamment, au travail de médiation avec l'ADIL pour le parc privé et les bailleurs pour le parc public.

Dans le département de la Gironde l'ADIL s'est vu confier une mission spécifique (par le biais d'une MOUS) pour les ménages non connus des services sociaux qui se sont révélés nombreux (934 ménages orientés de cette façon).

D'autres mentions sont encore réservées aux départements des Bouches-du-Rhône et de la Sarthe.

5.3.4. Le milieu associatif

Dans le département de la Sarthe, les associations chargées de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées participent à la CCAPEX et les associations agréées sont missionnées par le Conseil Général pour des mesures d'accompagnement telles que l'intervention d'une association disposant d'un psychologue en vue de recréer des liens avec des ménages en rupture et qui refusent le contact avec les acteurs institutionnels. Une association est spécialisée pour procéder à des diagnostics habitat/habitant.

Dans le département du Nord, on note la mise en place avec un opérateur associatif (PACT Métropole Nord) d'un dispositif financé par l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) incluant un diagnostic social systématique des ménages au stade de la demande de concours de la force publique, une prise en charge en hébergement

pour les publics nécessitant un accompagnement social renforcé, voire une médiation avec le bailleur (avec les bailleurs sociaux uniquement) ou encore une orientation vers le SIAO pour un hébergement.

Le département de la Gironde, déjà évoqué, présente d'autres initiatives originales qui cernent des difficultés nouvelles visant le parc privé. Il a confié à une association une mission portant sur une action de négociation dans une phase amiable sur le parc privé (locataire-propriétaire). Cette action suscite beaucoup d'intérêt car l'enjeu est d'importance du fait que la dette moyenne dans le parc privé représente le double de celle observée dans le parc public, avec plus de 5000 euros.

5.3.5. Les huissiers

Les huissiers de justice apportent dans le département du Maine-et-Loire, (en séance des CCAPEX), les éléments de compréhension des situations et de recherche de solutions (convocation en sous-préfecture ou en mairie de ménages menacés d'expulsion...).

Le département de l'Aveyron présente une initiative intéressante : l'huissier en charge du dossier, le bailleur, et les membres du ménage concerné sont conviés aux "CCAPEX délocalisées" dénommées ILPE (Instances Locales de Prévention des Expulsions). L'huissier et le bailleur d'une part, et le ménage d'autre part, sont entendus séparément par l'Instance.

La présence effective des huissiers de justice est également observée dans les départements de l'Eure et Loir et de l'Ardèche.

5.3.6. Autres acteurs : Magistrats, Banque de France

Dans le département de l'Ardèche, les juges adressent leurs jugements d'expulsion au secrétariat de la CCAPEX. La Banque de France l'informe quand elle saisit les juges de l'exécution pour obtenir une suspension de la procédure.

Dans l'Essonne un magistrat du Tribunal de grande instance participe au comité de suivi de la CCAPEX.

5.4. La nécessité d'une meilleure coordination de tous les partenaires

Il existe aujourd'hui des dispositifs de prévention qui mobilisent sur le terrain un nombre important d'acteurs tous très impliqués, comme il a été souligné, précédemment mais pas nécessairement coordonnés. La CCAPEX tient d'abord sa légitimité de sa mission de coordination et de pilotage de la stratégie de prévention des expulsions et de la mobilisation des acteurs dans le département. C'est un rôle majeur.

À titre d'exemple, dans l'Essonne on reconnaît la nécessité d'une harmonisation des Commissions Locales des Impayés de Loyers (CLIL) qui ne couvrent que partiellement le territoire et qui fonctionnent de manière très autonome, selon des règles qui leur

sont propres. Sans doute y-a t-il un travail à réaliser encore pour traiter avec équité et plus d'efficacité les situations des personnes en situation d'impayés. Les responsables affichent cette préoccupation de pragmatisme et de réponse à chaque situation locale.

La CCAPEX ne doit donc pas être une « instance de plus » qui traite des dossiers mais bien, en premier lieu, une instance d'animation, de pilotage de tous les dispositifs existants.

Cela suppose d'acquérir une très bonne connaissance des partenaires (qui fait quoi, moyens humains et moyens financiers) et d'obtenir leur participation active. Démarche d'écoute et de pédagogie entre partenaires qui avouent -hors entretiens avec la mission- que chacun vit trop souvent en circuit fermé, sans grande connaissance des autres acteurs du processus et de la portée de leurs compétences.

Le lien, l'articulation, la pédagogie sont des éléments indispensables à une optimisation des moyens qui sont déjà mis en place. Sans cela, il y a un risque que chaque acteur évolue dans sa sphère professionnelle sans toujours bien connaître ce qui se fait par ailleurs.

Travailler ensemble sur la « chaîne » des impayés de loyer, en déterminant qui intervient à quel moment de la procédure et pour quoi faire (information, formation, aide financière, accompagnement social...) permettra de consolider cette chaîne de traitement et d'éviter que certains dossiers sensibles passent « au travers des mailles du filet ». Les avis délivrés par la CCAPEX aux instances décisionnelles sont et seront alors d'autant plus suivis que les règles de fonctionnement, les modes opératoires, les cas d'école sont peu à peu élaborés ensemble avec les partenaires et composent une posture commune.

L'implication de certains acteurs comme les huissiers de justice, les magistrats, la Banque de France dans le dispositif « prévention des expulsions » doit être renforcée. On constate que leurs interventions quand elles sont coordonnées, sont facteurs de progrès et permettent de dénouer ou de débloquer certaines situations complexes

Tout cela nécessite une forte mobilisation des services de l'État dans le pilotage et l'animation.

6. LES THEMATIQUES

6.1. Prévention de l'expulsion locative ou de l'impayé ?

La mission s'est interrogée sur cette différence de vocable et a analysé les démarches initiées dans les départements. Beaucoup de préoccupations se sont focalisées en effet sur l'impayé lui-même dès son apparition, à savoir, en réalité, dès le premier mois. L'efficacité de l'action de prévention passe par une intervention le plus en amont possible. C'est un constat général pour préconiser une saisine appropriée, valant en général dès l'assignation, et non au moment du commandement de quitter les lieux voire de la réquisition de la force publique (exemple du département de l'Eure et Loir qui décide dorénavant une saisine davantage en amont).

Un grand nombre d'organismes de logement social d'importance d'ailleurs variée se sont outillés pour déceler les cas de fragilité observés dans le versement régulier du loyer et savent s'appuyer sur leur service de pré-contentieux. La présence de conseillères en économie familiale et autres collaborations assurées par les travailleurs sociaux, voire un service d'alerte interne, est d'une grande aide dans cette action de détection et de prévention (Sarthe, Rhône ou Bouches du Rhône notamment mais aussi Ardèche, Ariège voire Dordogne). A noter que dans ces derniers départements à dimension modeste, l'enjeu de prévention dans l'enquête est pourtant qualifié de très important.

La recherche des raisons de cette rupture de régularité dans le paiement du loyer (conditions modifiées de vie ou d'environnement professionnel, accident de la vie, contexte familial ou médical nouveau, etc) implique une interpellation du ménage concerné et débouche sur une recherche de solutions adaptées (plan d'apurement à engager au plus vite au regard des dettes en cours du ménage, recherche également d'un logement plus adapté). Les modalités de saisine de la CCAPEX, dès lors, prennent une importance évidente. Le fait que ce soit les huissiers qui jusqu'à présent saisissent cette commission (départements de l'Eure et Loir et de l'Ardèche) illustre des situations déjà trop mûres et quasi impossibles à redresser et expliquent la décision récente de recadrage et d'élargissement des capacités de saisine. Il reste qu'en droit, la plupart du temps, cette CCAPEX -centrale en département peu exposée ou délocalisée- peut être saisie par tout intéressé, y compris le bailleur ou le locataire.

Or, le fait d'appeler le locataire défaillant, de le rencontrer par tous les moyens, pour cerner au plus vite les éléments de son dossier -sans s'en tenir à une offre de rencontre par un travailleur social- est facteur de succès dans ce processus de prévention. (départements de dimension modeste soucieux de proximité comme la Charente ou la Dordogne mais aussi des préfectures de région comme la Côte d'Or qui tente de promouvoir une action efficace de rencontre des locataires, en allant bien au-delà d'une offre de « médiation » et de rendez-vous, impliquant une démarche volontaire de la part du locataire). La fragilité culturelle de ces familles en difficulté, peu au fait des démarches administratives et peu soucieuses de répondre à un quelconque courrier, voire de le lire, ajoute aux blocages constatés et conduit à figer la situation.

Le fait que la CCAPEX soit saisie seulement lorsqu'il y a un trimestre de dette, est déjà source d'un retard qui devient immédiatement délicat à traiter. Bien des responsables

en DDCS soulignent cette rigidité et conviennent de la difficulté de traitement lorsque la dette devient importante et quasiment irrécouvrable.

Le traitement des impayés et la prévention des expulsions est plutôt efficace dans les départements à marché locatif peu tendu en raison d'actions multiples préalablement conduites par les acteurs sociaux et les élus. On est frappé par la diversité des initiatives engagées au plan local, grâce au relais de l'action menée pendant de longues années au sein de la CDAPL et dans le cadre d'un PDALPD suivi de près et animé par une instance au plus proche du terrain, quelle que soit sa dénomination. On peut citer notamment -en tant que CCAPEX délocalisées- les instances locales de prévention des impayés (ILPE), les Commissions locales de l'habitat, une action vers et dans le logement dans les départements plus tendus, le recours à un groupe projet ad hoc en charge d'une mission de coordination, ou encore une commission de prévention des expulsions locatives (CPEL) (exemples fournis respectivement dans l'Aveyron, la Charente-Maritime, la Gironde, la Corrèze ou la Haute-Garonne).

6.2. L'enjeu stratégique du parc privé

Le parc privé prend une part grandissante dans l'activité de la nouvelle CCAPEX et cette intégration apparaît déterminante par rapport au contexte de la seule CDAPL. Cette cible reste mal appréhendée par le processus CCAPEX. Alors qu'il est avéré que la population de ce gisement de logements est la plus délicate à traiter en amont, qu'elle génère le plus de concours aboutis de la force publique et que les solutions de relogement apparaissent comme les plus difficiles, au regard des très faibles revenus des ménages concernés ou de situations de précarité manifeste (exemple en Corse du Sud ou en Charente-Maritime).

Une forte proportion de départements enquêtés -même certains à forte population comme les Bouches du Rhône- souligne la progression de cette cible de dossiers, au point, pour certains, de vouloir se focaliser prioritairement sur elle désormais.

Les situations constatées affichent des niveaux d'impayés rapidement importants et débouchent trop souvent sur un contexte devenu inextricable et irréversible au moment où apparaît le dossier en CCAPEX (plus de 6000 euros de dette moyenne évoqués dans l'Hérault). Le constat est quasi général, même dans les départements qui affichent un pourcentage d'intervention majoritairement ciblé sur le parc social (72, 93, 34 ou 17). Cet enjeu du parc privé, de l'avis unanime, va prendre de l'ampleur dans toutes les grosses conurbations mais aussi ponctuellement en milieu rural, où les tensions par exemple en zone touristique et côtière peuvent amplifier les phénomènes de précarité et de loyers élevés (côte atlantique). Le public concerné n'est pas toujours bien cerné mais les responsables locaux s'attendent à une montée en puissance des processus effectifs d'expulsion sur cette cible (déjà 57 % de concours de la force publique effectifs sur le parc privé dans les Hauts de Seine alors que la majorité des assignations porte encore sur le parc social).

Ce constat n'est pas sans rapport avec le profil moyen du bailleur privé, la plupart du temps modeste, qui s'appuie sur une ressource locative essentielle pour lui (moins de deux appartements en moyenne nationale- chiffre confirmé par l'ANIL), afin de compléter une retraite. Dans les grandes villes à enjeu locatif fort, par excellence dans Paris ou la proche banlieue, la cherté relative du loyer privé peut conduire à une

situation rapidement insupportable pour le propriétaire, face à une dette constituée qui dépasse aisément plusieurs milliers d'euros en quelques mois.

Le délai de 3 mois qui permet la saisine de la CCAPEX, sur information de la CAF quand elle est concernée, est, en réalité, aisément repoussé notamment par le propriétaire privé qui veut croire à une rémission et à une solution de reprise de loyers tout en continuant de bénéficier de l'allocation logement (AL). Le respect de ce délai devient un engrenage dont les parties se sortent difficilement. Le constat d'impayés moyens (5 000 euros aisément), souvent du double des impayés en parc social est un indicateur qui ne trompe pas lorsque le dossier arrive en CCAPEX, pour autant qu'il lui parvienne. La dette devient difficile à rembourser et la position explicite du propriétaire vise à conclure au plus vite l'éviction du locataire devenu indésirable. A l'évidence, un grand nombre de dossiers privés, sans bénéfice de l'AL pour le locataire, échappe à la connaissance de la CCAPEX.

Une action de sensibilisation de ces bailleurs privés fréquemment démunis, isolés et désemparés dès lors qu'intervient un incident de paiement (le premier mois est déterminant pour engager une action de redressement valablement « accompagné ») devient indispensable. Toutes les recommandations, les documents de vulgarisation ou brochures de sensibilisation émanant des agences et cabinets immobiliers sur les enjeux d'assurance, voire de possibilité de saisine de la CCAPEX centrale ou délocalisée en arrondissement sont à conforter. Les initiatives engagées dans des départements comme les Bouches du Rhône, par la DDCS comme par la CAF, sont de nature à aider à cette prise de conscience d'un risque possible d'impayé mais surtout à permettre d'identifier les modalités de traitement et de recours.

Le recours à un relais ad hoc (association missionnée dans le cadre d'une MOUS spécifique comme en Gironde) est de nature à permettre la prévention en favorisant une action de négociation dans une phase amiable en parc privé. La portée de cette démarche en cours de démarrage est fortement attendue. Ailleurs, comme dans le Finistère, l'existence d'une Agence immobilière à vocation sociale (AIVS) et un service immobilier à vocation sociale sont également des outils d'inter-médiation utile, même dans un contexte modérément exposé sauf dans les zones touristiques.

Enfin, on peut souligner le rôle déterminant d'une coopération de l'ADIL quand elle est missionnée sur cet axe pour dénouer, le plus en amont possible, les cas de dérapage sur cette cible fragile socialement (propriétaire âgé face à un locataire également âgé). Un travail de médiation observé en région parisienne (Val-de-Marne), en région lyonnaise (Rhône très en pointe sur cette action) comme dans le département du Tarn-et-Garonne se révèle efficace et permet de diminuer significativement les expulsions effectives (un dixième des décisions d'expulsion et 5 % des demandes de Concours de la force publique (CFP) en Tarn-et-Garonne). La recherche suivie d'effet de solutions de relogement en parc privé comme public joue alors à plein. L'ADIL de l'Indre, par exemple, signataire de la nouvelle charte de prévention des expulsions locatives se met à jouer un rôle intéressant de relais auprès des locataires et des bailleurs privés. Démarche utile même en contexte locatif peu ou pas tendu qui n'efface pas un contexte social fréquemment précaire, et opportunité d'une action conjointe avec la CAF au bénéfice de ce nouveau public composé de bailleurs privés.

7. LES BONNES PRATIQUES

La question principale posée à la mission était celle des bonnes pratiques.

De l'ensemble des informations recueillies à la fois lors des entretiens avec les organisations nationales, par le questionnaire et par les visites en département, la mission a retenu les bonnes pratiques suivantes :

- L'organisation doit être adaptée mais il apparaît que les systèmes déconcentrés présentent un avantage certain ;
- Il faut, en plus des interlocuteurs traditionnels : CAF, CG..., un partenariat élargi aux huissiers, magistrats, services de la Banque de France ;
- Les bailleurs privés constituent et vont constituer de plus en plus un enjeu primordial dans le domaine des expulsions, alors qu'ils ont en charge une cible elle-même socialement fragile et démunie ;
- Le rapprochement de la CCAPEX, de la commission de médiation DALO et de la commission sur le recours à la force publique est tout à fait utile. On peut donner en exemple le Val-d'Oise et les Alpes de Hautes Provence où existe un partenariat DALO/CCAPEX, et l'Ardèche où toutes ces problématiques sont traitées dans le même service. Certains préfets comme celui de la Vendée demandent que la CCAPEX donne un avis sur le recours à la force publique ;
- L'envoi, dès l'assignation, d'un questionnaire au locataire comme dans la Sarthe s'avère profitable. Beaucoup de départements informent aussi de l'existence de la commission et des possibilités de relogement tels le Tarn-et-Garonne. Il reste que l'intervention du travailleur social dans une démarche écrite (envoi d'un courrier pour un rendez-vous) ne s'avère pas suffisante ni vraiment opératoire, face à un public de locataires isolé et démunie y compris culturellement. Un entretien face à face est évidemment indispensable mais doit être mené à bien, au besoin par une démarche unilatérale, effectuée au logement de l'intéressé ;
- L'organisation interne de la CCAPEX doit être définie précisément. À minima, elle doit prévoir les critères de saisine, la définition des cas complexes (Charente, Côte-d'Or), un document de travail sur les pratiques (Val-d'Oise, Ardèche), la présence de l'huissier, du bailleur et du ménage (Aveyron), des élus (Maine-et-Loir), un logiciel adapté (Île-de-France, Calvados, Charente) ;
- Le fonctionnement par groupes de travail dont les conclusions sont examinées à la prochaine CCAPEX (Bouches-du-Rhône) ;
- L'intervention d'une association disposant d'un psychologue en vue de recréer des liens avec les ménages en rupture et refusant tout contact avec les acteurs institutionnels (Sarthe) ;
- Le relais important d'acteurs sociaux de proximité (réseau ASLL91) ou des travailleurs sociaux des bailleurs sociaux (Sarthe) ;
- L'intervention d'une association spécialisée dans le diagnostic Habitat/habitant dans la Sarthe ;

-
- L'intérêt d'un groupement d'Intérêt Public (Charente) regroupant tous les partenaires y compris le Conseil Général ;
 - Différentes solutions de relogement étudiées comme dans les départements à population modeste (Creuse, Dordogne, Ariège ou Ardèche) où l'enjeu social apparaît évident ;
 - l'inter médiation locative, solution intéressante dans les Alpes-Maritimes, ou en Vendée ;
 - un outil de logement adapté (Indre-et-Loire) : structure ad'hoc (SCI FICOSIL) pour offrir des conditions de logement adaptées aux personnes en grande difficulté ;
 - Les pratique d'information des locataires et des bailleurs sont cruciales : ADIL, Fondation Abbé Pierre pour les standards téléphoniques, brochures diverses dans les départements ; « guide du bailleur privé » de contenu très opérationnel pour la CAF de la Sarthe.

8. LES PROPOSITIONS DE LA MISSION

L'enquête lancée par la mission auprès des services a permis de recueillir leur avis sur les bonnes pratiques et leurs souhaits d'amélioration pour l'avenir. Le paragraphe ci après recense les principales recommandations qui lui paraissent devoir être prises en considération.

Les principales propositions concernent autant la nature de la CCAPEX que les moyens lui permettant de fonctionner dans les meilleures conditions.

1. S'agissant d'un outil de prévention, il est rappelé par la plupart des services l'importance d'une intervention le plus en amont possible. Ce souhait qui permet de rechercher très tôt les bonnes solutions nécessite la mise en place de moyens importants disponibles sur le terrain. Il a l'avantage de ne pas laisser s'installer des situations dans lesquelles la dette est devenue trop importante et où il devient difficile de trouver les solutions adéquates, notamment dans le secteur privé ou l'on constate une augmentation du nombre d'assignations, des montant important de dettes et donc d'expulsions qui mettent certains petits bailleurs dans une situation difficile. Tous les services n'ont pas le même avis sur le meilleur moment de la saisine.(premier impayé, commandement de payer, assignation). La question peut rester ouverte et l'on peut laisser à chaque commission le soin de déterminer le moment le plus opportun. Les services regrettent la réunion tardive, parfois juste avant l'expulsion, de la CCAPEX et a fortiori, déplorent l'expulsion sans réunion de la CCAPEX.
2. La CCAPEX doit être l'occasion de réunir l'ensemble des acteurs présents sur le terrain et impliqués dans la question du logement. La présence de tous les acteurs permet de cerner les problématiques et d'apporter très vite une première évaluation. Tous les départements n'ont pas la même expérience de ce travail en commun. Des pratiques communes auraient le mérite de renforcer les synergies, et de faire disparaître certaines difficultés liées aux pratiques des différentes institutions. Il est en tout cas nécessaire d'associer les représentants du ministère de la Justice ou des tribunaux, de la Banque de France, des huissiers de justice. La CCAPEX est là pour assurer la présence et la coordination du travail de tous ces acteurs.
3. La question de la portée de l'avis de la CCAPEX a été posée par la presque totalité des services. La plupart des services demande que les recommandations de la CCAPEX deviennent des décisions qui s'imposent de manière réglementaire et qui lieraient l'ensemble des partenaires. Cette légitimité donnerait un impact plus fort aux décisions prises notamment quand il s'agit de maintenir le versement de l'APL ou de l'AL. Par ailleurs, ce pouvoir de décision acquis devrait permettre de suivre plus attentivement l'exécution des décisions prises et donc la situation des ménages.

A l'inverse, certains ont fait valoir que par leur présence, tous les services étaient liés aux décisions prises et qu'il n'était pas nécessaire de modifier la réglementation.
4. Un système d'information à développer. Il est noté que les locataires, comme certain bailleurs privés, manquent de l'information minimum sur les droits

auxquels ils peuvent prétendre. Il apparaît nécessaire de mettre en place un système d'information dans plusieurs directions :

- un accueil téléphonique sur les droits et les devoirs des locataires apparaît indispensable. Il semble que l'ADIL joue ce rôle dans certains départements. La pratique pourrait être développée en associant d'autres partenaires comme, par exemple, les huissiers ou la CAF qui joue déjà parfois ce rôle. Au niveau national, la Fondation Abbé Pierre assure un accueil semblable.
 - L'idée d'un extranet commun à tous les services et réunissant l'intranet des CAF et celui de la DHUP est bien accueillie. Ce site aurait pour fonction de diffuser la réglementation pertinente (notes et guides de bonnes pratiques, formulaires, règlement intérieur...) mais serait aussi pour les services un lieu d'échanges notamment sur la manière d'envisager le traitement de certains dossiers complexes. Cet échange aurait pour mérite d'harmoniser le traitement des dossiers sur l'ensemble du territoire.
 - La mise en place d'un outil informatique national qui permettrait à la fois de suivre localement la gestion des dossiers, et le suivi des décisions mais aussi de tenir des statistiques nationales. Une description des principaux outils existants est donnée en annexe 6.
 - Il est recommandé que les statistiques demandées soient normées au plan national (sur le modèle COMDALO). Sans attendre cet outil, les administrations centrales sont invitées à réfléchir à leurs demandes en données statistiques pour que les services puissent déjà s'y préparer. L'annexe 5 donne des pistes de réflexion dans ce domaine.
5. L'amélioration de la qualité des enquêtes sociales est une priorité pour la réussite de la prévention et le bon fonctionnement de la CCAPEX. Les services soulignent l'insuffisance des « mises à disposition » qui ne sont en réalité que des convocations. Ce n'est pas la solution adéquate pour des familles fragiles qui n'ouvrent pas leur courrier et ne se déplacent pas. La présence d'un travailleur social ou d'un intermédiaire social qui se déplace et discute contribue à recréer un lien de confiance avec ces familles. La plupart de ces travailleurs sociaux sont des personnels du Conseil général ou du Centre communal d'action sociale (CCAS) dont le nombre mériterait d'être renforcé. L'utilisation d'associations spécialisées dans l'insertion sociale pourrait être aussi envisagée.
6. En matière de moyens, certains services rappellent que la mise en place de ce nouveau dispositif a fait porter sur le secrétariat de la commission une charge supplémentaire de travail qui devrait conduire à une affectation supplémentaire d'ETP. En effet, cette nouvelle charge de travail n'a pas été facilement absorbée dans une période délicate de réorganisation des services. Des moyens budgétaires seraient les bienvenus pour favoriser les mesures d'accompagnement social qui peuvent se révéler nécessaires.
7. Enfin, il est rappelé que toute cette politique de prévention ne peut avoir de sens que si elle s'inscrit dans un environnement favorable en matière de

logements sociaux voire très sociaux. Une offre développée en matière de logements adaptés s'impose, notamment en ce qui concerne les PLAI.

9. CONCLUSION

Depuis plus de vingt ans, la question de la prévention des expulsions est un objet de préoccupation pour les responsables du logement.

Près de trois ans après le vote de la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre les Exclusions du 25 mars 2009 qui a rendu obligatoire les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), le secrétaire d'État chargé du logement a demandé au CGEDD de faire le point sur leur mise en place et d'analyser les bonnes pratiques développées.

Des différents éléments recueillis, la mission a retenu d'abord une situation d'une grande diversité à la fois dans l'avancement (certains départements sont opérationnels depuis longtemps, d'autres ne font que démarrer leur CCAPEX), dans l'organisation (centralisée ou non, décentralisée au niveau du canton ou de la commune) dans les partenariats (Conseil général, ADIL, Union sociale pour l'habitat, Banque de France, Huissiers...). L'idée de sélectionner des bonnes pratiques et de les diffuser est donc féconde. C'est d'ailleurs le bon moment pour procéder à cette mise à plat.

Toutes ces observations ont conduit la mission à faire les principales recommandations suivantes :

1. Les CCAPEX ne doivent pas seulement examiner des dossiers mais se charger de la politique de coordination de l'ensemble des actions de prévention.
2. Il est important d'intervenir le plus en amont possible¹¹.
3. Il faut engager au niveau national une réflexion sur la façon de traiter l'enjeu important du parc privé qui illustre fréquemment l'apparition de dettes locatives lourdes (notamment par la communication).
4. L'implication de certains acteurs comme les huissiers de justice, les magistrats, la Banque de France dans le dispositif « prévention des expulsions » doit être renforcée.
5. Il faut traiter avec beaucoup plus de souplesse les décisions de suspension des aides ou les plans d'apurement -décisions essentielles pour un retour à une situation vertueuse- et un partenariat privilégié avec la CAF doit être engagé.
6. Il est indispensable que les CCAPEX se préoccupent de l'information des locataires et des bailleurs sur leurs droits et sur leurs devoirs (impulsion d'une forte politique de communication déjà adoptée par certains départements).
7. L'amélioration des enquêtes sociales est une priorité (démarche proactive et non plus seulement réactive suite à proposition de rendez-vous).
8. Il faut mettre en place un extranet commun à tous les services, réunissant l'Intranet des CAF et l'Intranet de la DHUP.

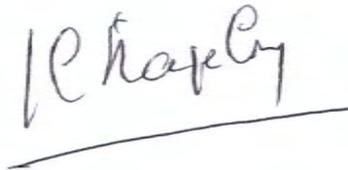
¹¹ le bilan 2010 de l'APPEL dans le Rhône en souligne le caractère essentiel (création en 1998 de l' Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives (permanence hebdomadaire au tribunal d'instance de Lyon et de Villeurbanne) avocat- travailleurs sociaux de la CAF de LYON- des techniciens du logement (ALPIL, AVDL et le CLLAJ de Lyon).

-
9. Un outil de traitement des procédures serait utile. La mission donne des exemples d'outil.
10. Les futurs besoins en données statistiques doivent être définis pour que les services puissent d'ores et déjà s'y préparer. La mission fait des propositions dans ce domaine.

Claude BONNET



Inspecteur général de
l'administration du développement
durable



Jean CHAPELON

Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Louis BRISSET



Attaché principal d'administration
de l'écologie



Patricia PERRIN

Conseillère d'administration de
l'écologie, du développement et
de l'aménagement durables

Annexes

1. Lettre de mission

0 0 7 8 7 5 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Paris, le **30 JUIN 2011**

Le secrétaire d'Etat chargé du logement

à

Christian LEYRIT
Vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Référence : SE_LOGEMENT/CM/D11013387
Objet : Lettre de mission étude CCAPEX CGEDD

Depuis plusieurs mois, j'ai engagé une profonde réforme de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement des actions menées par le gouvernement depuis que le Premier ministre a déclaré prioritaire le Chantier national 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abris ou mal logées.

L'une des orientations de cette réforme est la prévention de la mise à la rue. Dans ce cadre, des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), rendues obligatoires par l'article 59 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 ont été créées dans chaque département. Leur rôle est de coordonner les différents intervenants (Etat, collectivités locales, bailleurs, organismes payeurs des aides au logement...), afin de traiter les situations le plus en amont possible et de généraliser les solutions de médiation avant jugement. Elles ont vocation à traiter les situations les plus complexes qui nécessitent la contribution de toutes les institutions concernées (ménages « récidivistes », création d'habitat adapté etc...).

Le champ de compétence de la CCAPEX a été défini le plus largement possible, laissant aux acteurs locaux la possibilité d'orienter son action en fonction des besoins de chaque territoire. Dans ce sens, cette commission s'appuie sur les dispositifs de prévention pré-existants, notamment les chartes de prévention des expulsions, et les complète le cas échéant.

Aussi, je souhaite que vous conduisiez une mission d'analyse sur les bonnes pratiques développées dans le cadre de la mise en place des CCAPEX. Il s'agira de mettre en valeur non seulement le fonctionnement de CCAPEX exemplaires, mais aussi la façon dont elles s'articulent avec des dispositifs locaux pré-existants particulièrement efficaces en matière de prévention des expulsions locatives.

Hôtel Leplay - 40 rue du Bac - 75007 Paris - Tél. 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Vous vous attacherez ainsi à distinguer des pratiques locales :

•qui ont été développées antérieurement à la création de la CCAPEX, et que celle-ci a été appelée à coordonner, voire à reformuler. Par exemple, des chartes de prévention des expulsions ambitieuses et opérationnelles, des dispositifs de signalement précoce des impayés (notamment dans le parc privé, par l'implication des huissiers de justice), des dispositifs de prévention activés par le préfet lors de l'assignation, des dispositifs d'intermédiation locative ciblés sur la prévention des expulsions, etc.

•qui ont été instaurées à l'occasion de la mise en place des CCAPEX. Dans ce cas, l'étude distinguera les pratiques qui s'appuient sur les textes de référence (décret n° 2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et circulaire DGALNIDHUP du 14 octobre 2008 relative à la prévention des expulsions locatives), et celles qui vont au-delà en investissant des champs d'action innovants, notamment lorsque ceux-ci rejoignent les orientations du groupe de travail interministériel Logement-Justice sur la prévention des expulsions locatives (MASP, conciliation, cession sur rémunération...).

Vous identifierez notamment les pratiques exemplaires d'articulation entre les procédures d'expulsion et la mise en œuvre du droit au Logement opposable (DALO).

Le fonctionnement de la CCAPEX concerne :

•l'organisation et la responsabilité de son secrétariat ;

•l'organisation de l'instruction des dossiers entre les différentes institutions ;

•son degré de « déconcentration » ; c'est-à-dire le degré de proximité avec lequel sont traités les dossiers sachant que les recommandations données aux services prônent, si possible, des commissions déconcentrées au niveau des instances locales du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) avec une commission départementale dont le rôle est d'élaborer la doctrine, homogénéiser les pratiques, effectuer des bilans pour vérifier que la prévention des expulsions s'améliore ;

•son règlement intérieur (modes de saisine, procédures d'instruction, mise en commun des informations etc) ; je vous indique que l'ANIL a commencé une étude sur ce sujet qui sera, bien entendu, mise à votre disposition.

La mission identifiera, en lien avec la DHUP et la DIHAL, les territoires sur lesquels portera l'étude. Elle prendra l'attache des acteurs locaux de la prévention des expulsions locatives, afin d'être en mesure de décrire les bonnes pratiques, mais aussi de les placer dans leur contexte local (degré de tension sur les expulsions locatives, degré d'implication des différents acteurs, qualité du travail partenarial, etc.). Elle dégagera ainsi les conditions à réunir pour que ces bonnes pratiques soient applicables sur d'autres territoires ou, au minimum, sur des territoires avec des caractéristiques comparables.

La mission devra dans ce repérage être vigilante sur les coûts de cette prévention : nombre d'ETP affectés à cette mission, localisation de ces ETP (conseil général, EPCI, CCAS, services de l'Etat, DDI (DDCS ou DDT) ou sous préfectures, CAF ou MSA, structures dédiées et coût de l'ingénierie de cette prévention en estimant le coût de ces ETP et en l'ajoutant aux coûts des éventuelles missions d'ingénierie (MOUS notamment) confiées à d'autres partenaires rémunérés (par exemple les ADIL). Dans ce domaine j'apprécierai de disposer d'un référentiel, même sommaire, de ces coûts en fonction du nombre de situations traitées et, si cela s'avère opportun, d'autres critères qualitatifs (parc public/privé, stade de la procédure).

Enfin les premières remontées des services font apparaître une demande d'un outil de gestion des commissions à l'instar de ce qui existait (logiciel SDAPL2) pour les commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL). J'attends également de la mission qu'elle puisse cerner plus précisément les demandes des services afin de vérifier l'opportunité de créer un nouvel outil informatique au niveau national qui permettrait, d'une part de simplifier le travail bureautique des commissions et d'autre part d'éditer des tableaux de bord aux niveaux régional et national afin de suivre au niveau national l'efficacité du travail des CCAPEX départementales.

Vous remettrez votre rapport définitif avant la fin du mois de décembre 2011, afin que ses conclusions puissent être partagées début 2012 avec les services en charge de la gestion des CCAPEX. Un séminaire, qui devrait ainsi avoir lieu dès le mois de janvier 2012, pourra valoriser les bonnes pratiques identifiées dans votre rapport.

Tout au long de vos travaux, vous pourrez utilement faire des points d'étape tant avec la DHUP qu'avec le Préfet Regnier, Préfet en charge de la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL)

Benoist APPARU

2. Les études existantes

Les enquêtes récentes lancées par la DHUP elle-même

La direction du ministère en charge du dossier relatif aux expulsions locatives (DHUP) a diligenté en 2008 une enquête relativement ouverte auprès des préfets, destinée à faire le point des initiatives engagées localement pour aider à cerner les cas d'expulsion locative et à rechercher les voies et moyens pour faire prévaloir des solutions de prévention appropriées à chaque dossier locatif. Des procédures pragmatiques se sont instaurées, mettant à jour des besoins d'amélioration mais soulignant déjà des dispositifs de qualité fonctionnant avec une certaine efficacité.

Le tableau ci-joint recense les éléments de réaction retransmis par une cinquantaine de départements. L'échantillon ainsi réuni, associant gros départements fortement urbanisés et départements plus ruraux, est apparu suffisamment représentatif pour éclairer les préoccupations exprimées sur une telle politique engagée par l'Etat comme sur les éléments encourageants pour faire prévaloir de bonnes pratiques. Le caractère expressément obligatoire de cette Commission de prévention rend encore plus pertinente la diffusion de processus mis en place qui seraient jugés appropriés y compris par leur souplesse, et dont chaque contexte local pourrait s'inspirer avec le meilleur souci de l'opportunité.

Données chiffrées

les procédures :

La figure 1 montre d'abord (axe des ordonnées) que le nombre des procédures pour résiliation de bail pour mille logements par département est extrêmement variable puisqu'il oscille entre 2,7 et 36,4 avec une moyenne de 9,8.

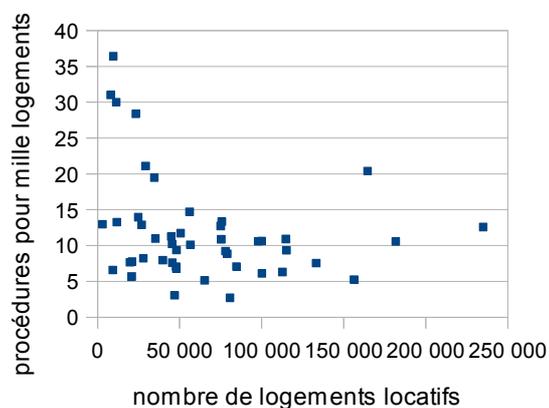


figure 1 : les procédures pour résiliation de bail pour mille logements par département en fonction du nombre de logements locatifs¹²

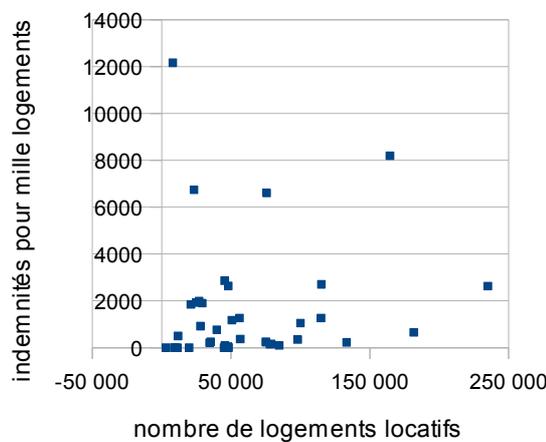
¹² Pour faciliter la lecture du graphique, Paris (740 000 logements et 7,5 procédures pour mille logements) n'est pas intégré au graphique

Cette figure montre également que ce rapport ne dépend absolument pas de la variable nombre de logements locatifs, puisque pour les départements ayant moins de 30 000 logements, le nombre des procédures pour résiliation de bail pour mille logements varie entre 5,6 et 36,4 et que pour les départements ayant plus de 100 000 logements, le nombre des procédures pour résiliation de bail pour mille logements varie entre 6 et 12,6.

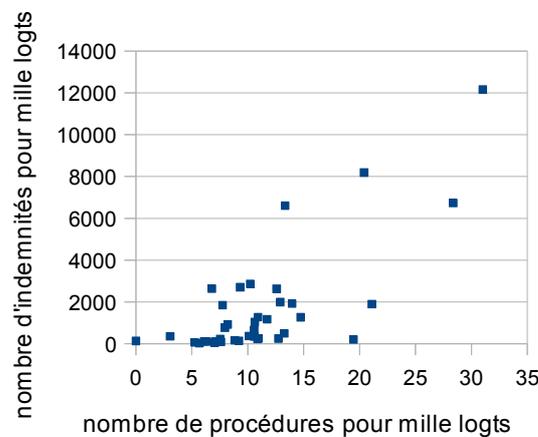
les indemnités

La figure 1 montre d'abord (axe des ordonnées) que le nombre des indemnités à verser aux bailleurs pour mille logements par département est extrêmement variable puisqu'il oscille entre 24 € et 12 160 € avec une moyenne de 1 560 €..

figure 2 : les indemnités versées aux bailleurs par département en fonction du nombre de logements locatifs



Cette figure montre également, comme la précédente, que ce rapport ne dépend absolument pas de la variable nombre de logements locatifs, puisque pour les départements ayant moins de 30 000 logements, le nombre des indemnités à verser aux bailleurs pour mille logements varie entre 24 € et 12 160 € et que pour les départements ayant plus de 100 000 logements, le nombre des indemnités à verser aux bailleurs pour mille logements varie entre 67 € et 8 190 € .



Par contre, la figure 3 montre une certaine liaison entre les procédures et les indemnités. Mais ce lien n'est pas systématique et certains départements (Côte-d'Or, Aisne, Jura...) ont un nombre d'indemnités très faible alors qu'ils ont un nombre de procédures très importants.

figure 3 : les indemnités versées aux bailleurs par département en fonction des procédures pour résiliation de bail pour mille logements

La CCAPEX

Les principaux enseignements que l'on peut retirer des réponses aux questionnaires sont les suivants :

nécessité de rendre obligatoire l'existence d'une CCAPEX

- un grand nombre de départements se prononcent contre l'obligation de créer une CCAPEX. Il s'agit des Alpes de Haute Provence, du Gard, du Var (le Conseil Général avait décliné l'offre du Préfet de créer commission de prévention), de la Vendée et des Vosges.
- raisons diverses invoquées : petits départements -peu d'expulsions-systèmes mis en place qui fonctionnent correctement,,
- en définitive, à l'heure actuelle, tous les départements ont mis en place la CCAPEX à l'exception d'un, le Pas-de-Calais.

nécessité de traiter le plus en amont possible les dossiers.

La plupart des départements insistent :

- sur une action à conduire dès les premiers impayés,
- le rôle important des conseillers en économie sociale,
- la nécessité de rencontres avec les locataires en situation d'impayés,
- la sensibilisation des bailleurs,
- Les actions d'informations à conduire devant l'ensemble des acteurs, l'ADIL pouvant conduire cette action).

les modalités les plus couramment utilisées sont

- les mises en place des protocoles d'apurement – suivi de leur réalisation-accompagnement social des familles en difficulté-nécessite la mise en place de compétences – enquêtes sociales à affiner,
- la mise en place d'une cellule de traitement des expulsions (Côtes d'Armor),
- les concordats,

-
- des PDALPD efficaces (Haute-Loire – Loiret – Haute-Saône – Vaucluse),
 - parmi ceux qui ont mis en place une CCAPEX, beaucoup se félicitent de l'efficacité du dispositif de prévention,

Conclusions bonnes pratiques à recommander.

- PDALPD qui réunit l'ensemble des acteurs, qui fixe et coordonne effectivement les interventions,
- l'intervention le plus en amont possible,
- les informations à diffuser sur les aides possibles,
- l'accompagnement des locataires en difficulté – suivi des plans.

L'étude de l'Union sociale pour l'Habitat (USH)

L'USH a livré une étude en septembre 2011 sur le processus de prévention des expulsions dans le parc social, en dressant un historique de ces démarches depuis une vingtaine d'années. Le diagnostic d'ensemble souligne le contexte de fragilisation sociale de ses locataires avec des indicateurs qui ne trompent pas, comme le pourcentage de locataires appartenant au quart le plus pauvre de la population (44 % aujourd'hui plus qu'un triplement en 40 ans) ou encore le pourcentage de ménages en procédure de rétablissement personnel (plus d'un doublement constaté en 2009 du nombre de dossiers recevables par les commissions de surendettement, et ce sur une courte période, en 5 ans).

Il n'est pas non plus surprenant que les chiffres sur les différentes étapes de l'expulsion aient globalement tous atteint des niveaux alarmants, avec des accroissements notables (exemple pour 2008 des 105 200 décisions de justice prononçant l'expulsion ou les 25 000 décisions accordant le concours de la force publique). Pour autant, le nombre d'interventions effectives reste plus modeste et enregistre même une légère décroissance dans le temps sur ce parc (moins d'un dixième des décisions de justice originelles), ce qui tend à prouver l'efficacité d'un vrai travail social d'écoute et de connaissance fine des dossiers de locataires en délicatesse avec leur bailleur, de même que l'issue heureuse de solutions alternatives parmi lesquelles un relogement plus adapté. L'approche sociale et préventive joue ainsi pleinement son rôle sur un parc qui ne peut qu'enregistrer un processus manifeste de paupérisation.

La systématisation des CCAPEX devenues obligatoires s'inscrit comme étape supplémentaire d'un dispositif de plus en plus achevé, mais pour autant ne saurait occulter un investissement fort des organismes bailleurs sociaux, depuis de longues années, pour appréhender l'impayé au plus tôt, et pour le traiter dès la phase de précontentieux. La décision reconnue plutôt pragmatique et évidemment positive de rétablissement de l'APL sous réserve d'un engagement de respect effectif d'un plan d'apurement (rétablissement naguère décidé en SDAPL et maintenant par la CAF) apparaît comme un levier clé, de nature de tirer le maximum de dossiers dans un processus vertueux et à encadrer le risque financier pour l'organisme. La dynamique en la matière de cette commission de coordination des actions de prévention des

expulsions -en méritant pleinement son nom- devrait rester majeure et conforter un rôle de clé de voûte de ce dispositif départemental.

L'étude de l'ANIL

La mission a pu également se référer à une étude de l'ANIL d'octobre 2011 portant sur une synthèse actuelle de la mise en place des CCAPEX, à partir d'un échantillon significatif de pratiques locales initiées depuis 2006. On y note une mise en place lente et formelle de ce type d'organe qui trouvait d'ailleurs de nombreux substituts ou configurations quasi analogues, à l'échelon du chef-lieu de préfecture ou relayé par des instances locales situées au plus près de la connaissance des dossiers. L'étude souligne un souci scrupuleux de se conformer aux textes quant à la composition de cette commission, de même qu'elle insiste sur un socle commun de compétences élargies (tous les impayés locatifs, que le ménage bénéficie ou non d'une aide personnelle). Elle souligne très logiquement le besoin d'une coopération avec l'instance élue départementale, comme conséquence logique d'une co-présidence préfet-président du Conseil général.

D'une manière générale, le secrétariat mis en place affiche une réelle efficacité et un bon professionnalisme, malgré parfois un nombre considérable de dossiers à filtrer. Il a un souci louable de confidentialité et apparaît comme le relais d'une coopération entre partenaires qui œuvrent localement depuis longtemps sur cette problématique difficile.

En réalité, il est révélé que les commissions affichent des ambitions très diverses selon le mode d'organisation adopté. Beaucoup se focalisent sur l'instruction même des dossiers, alors que d'autres -en général en département important très exposé sur le thème du logement- ressentent la préoccupation de privilégier l'évaluation de ce rôle de coordination et de la coupler à l'analyse de cas de figure type ou de dossiers d'école susceptibles de faire œuvre de jurisprudence pour la commission.

L'étude ANIL invite à la recherche d'améliorations du dispositif mis en place -par-delà leur grande diversité inhérente aux contextes locaux- à travers notamment un besoin de coordination renforcée entre acteurs divers, parce qu'ils sont de culture diverse et de pratiques réglementaires impliquant des champs de compétence différents, avec des postures différentes. Une liaison de qualité et de confiance à établir avec la CAF notamment comme avec la commission de surendettement a été soulignée.

Autant de données que la mission confiée au CGEDD s'est attachée à affiner.

Un éclairage récent sur l'expulsion vécue localement (étude de l'ADIL du Gard)

Une étude récente originale menée par une Agence départementale pour l'information sur le logement (ANIL) datée de mars 2011 a pu rendre compte, sur une période de quelques années, de l'impact de cet élargissement de la démarche menée auprès des locataires défaillants. Elle a fait porter l'analyse sur certains diagnostics révélateurs des pratiques relevées dans un département qualifié de non exceptionnel sur cet enjeu (exemple donné avec une enquête menée sur le profil des ménages menacés d'expulsion puis effectivement expulsés dans le Gard). La difficulté a évidemment porté sur la nécessité de retrouver les locataires concernés dans leur nouvel environnement et de collecter des réactions à contenu socio-économique particulièrement sensible.

Pour autant, bien des témoignages apparaissent francs et précis, sans cacher les difficultés sociales rencontrées et la gêne éprouvée devant le non-paiement d'un poste de dépense non contesté.

L'investigation illustre des données sociales non réellement surprenantes, découlant directement du contexte économique ambiant. Les éléments recueillis pour rechercher justement les causes de l'impayé -démarche première indispensable- rendent compte du contexte de précarité visant principalement les tranches d'âge du milieu de la vie d'adulte et du profil devenu majoritaire des populations concernées (53 % au chômage ou sans activité, quasiment la moitié de personnes seules et plus du quart de familles mono-parentales). La part du revenu consacrée au loyer est très significative avec 56 % et près de la moitié des ménages enquêtés perçoit une allocation liée à la précarité.

Très significatif également est le comportement des ménages concernés lors de la procédure judiciaire quand est analysée la qualité des modalités de suivi social. L'étape de l'enquête sociale et la rencontre avec un travailleur social -souvent problématique dès lors qu'elle implique une démarche volontariste de la part du locataire qui porte en général peu d'attention aux courriers administratifs reçus- ont des répercussions directes sur la présence à l'audience quand on constate que les trois quarts des ménages non couverts par cette enquête sociale sont absents.

Dans un tel contexte de fragilité sociale, les conséquences sur l'effectivité de l'expulsion sont évidentes. Dans plus de la moitié des cas, les juges ont prononcé une expulsion sans délai, et seulement pour un tiers un délai de paiement. Une petite minorité seulement a bénéficié d'un délai de relogement. En réalité, un pourcentage très faible a pu se maintenir dans le logement sur lequel pesait cette menace d'expulsion (14 %), alors que les autres locataires ont quitté leur logement à différentes étapes de la procédure, dont plus de la moitié avant la demande de réquisition de la force publique et 10 % après l'octroi mais avant l'expulsion effective. Cette dernière n'aura visé au final que 15 % des locataires.

Sur l'année 2008 prise comme référence, le FSL considéré comme actif dans l'appréhension le plus en amont possible du traitement des impayés de loyer, a pu distribuer quelque 800 aides financières pour le maintien des ménages dans leur logement gardois. Mais seulement 14 % de l'échantillon analysé ici de 200 ménages l'ont sollicitée au stade de la menace d'expulsion, à l'étape du commandement de quitter les lieux.

L'évocation de ces illustrations de la procédure de prévention de l'expulsion, avant la systématisation voulue de la CCAPEX départementale, sous co-présidence du préfet et du président du Conseil général, s'inscrit bien dans un processus évolutif qui entend combiner un maximum de leviers permettant l'anticipation et la prévention. L'objectif de coordination énoncé dans le sigle même de CCAPEX ajoute une dimension souhaitable que la mission s'est efforcée d'approfondir et de qualifier.

3. Questionnaire

1. CONTEXTE GENERAL

La problématique de la prévention des expulsions est-elle une problématique

- très importante
- moyennement importante
- faiblement importante

Précisions, le cas échéant, sur la perception de cet enjeu dans le département et sur son éventuelle aggravation.

2. La CCAPEX

a) pratique observée avant l'existence de cette CCAPEX

- modalités adoptées avant 2009 avec le même objectif de prévention (par exemple : animation des chartes de prévention, commissions pour l'examen des demandes de concours de la force publique, instances spécialisées du PDALPD, intermédiation locative, travail spécifique sur le parc privé, etc) ;
- appréciation sur la ou les pratiques concrètes mises en œuvre ; perception de leur efficacité et des conditions permettant cette efficacité ;

b) mise en place rendue obligatoire par application de la loi

- date de création effective de la CCAPEX et sa composition ;
- nombre de réunions tenues au 1er octobre 2011 ;
- responsabilité de son secrétariat ; ETP affectés (dont, le cas échéant, ETP vacants) ;
- quelle unité ou service assure l'instruction (si traitement déjà engagé de dossiers) ?
- y a-t-il eu maintien de certaines pratiques anciennes car perçues comme efficaces ?

c) modalités

- modalités constatées de saisine ;
- par quels relais ?
- Un outil informatique de gestion de la commission a-t-il été mis en place ? Si oui, de quel type ?
- rôle dévolu, le cas échéant, aux sous-préfectures en complément ou en pleine responsabilité ?
- peut-on décrire brièvement le rôle dévolu aux principaux acteurs comme le Conseil Général et les travailleurs sociaux, la Caisse d'allocation familiale, le relais d'un collectif associatif ou équivalent, l'entremise de bailleurs sociaux selon l'influence ou l'importance de leur implantation ;

-
- L'existence de divergences de situation -en nombre, en gravité etc- entre une procédure de saisine engagée sur un parc public ou en parc privé est elle avérée, au regard de la problématique d'expulsion à prévenir ?

d) dispositif général de prévention

- à quelle étape du dispositif général de prévention la Commission est-elle saisie ? Quelle périodicité de réunion est ou serait en l'espèce préconisée? Comment se concrétise cette double présidence Etat-Conseil général ?
- d'autres dispositifs antérieurs, plus ou moins formalisés, ont ils perduré dans la pratique ?
- quels types d'articulation existent ou apparaissent se pérenniser entre les différents acteurs impliqués dans le processus de prévention ?

e) Quelles seraient d'après vous les bonnes pratiques à recommander ? *Il est souhaitable de compléter la réponse à cette question par tous documents (études, compte rendu, courriers) permettant de mieux comprendre les pratiques perçues comme efficaces telles que décrites.*

e2) quelles recommandations penseriez-vous utile de formuler en ce début d'application de cette nouvelle législation ?

3. Exemples de dossiers instruits ou prévus en instruction

- nombre approximatif de dossiers traités mensuellement ?

Citez des exemples de dossiers complexes récemment dénoués par l'intervention de la CCAPEX.

- les modalités de travail instaurées pour le dispositif du droit au logement opposable (DALO), selon chaque contexte local, peuvent-elle être utiles comme élément de comparaison ou de convergence à souhaiter ?

4. Améliorations souhaitées à apporter au dispositif tel que perçu

- aspects concrets (procédure, délai, moyens requis, efficacité d'une posture privilégiant l'incitation et/ou la conciliation etc)
- éléments de communication du ministère en charge de cette action

4. synthèse des réponses au questionnaire

I - Recommandations

1. Pouvoirs de la CCAPEX

- Donner un pouvoir décisionnel à la CCAPEX- Les avis doivent pouvoir s'imposer à l'ensemble des partenaires ce qui donnerait de l'impact et de la légitimité. (notamment en ce qui concerne le maintien de l'AL ou de l'APL – cf CDAPL)
- avoir une procédure plus cadrée

2. liens avec les partenaires extérieurs

- Amélioration de l'information et coordination des différents partenaires
- Travail en réseau et échanges d'information entre les principaux acteurs : bailleurs, travailleurs sociaux, CAF
- sensibilisation des bailleurs privés
- Partenariat avec la banque de France à développer
- rapprochement de la commission de sur-endettement et de la CCAPEX
- mettre fin à l'automatisme des décisions des organismes payeurs

3. Fonctionnement de la CCAPEX

a) généralités

- Clarifier et harmoniser les missions et le fonctionnement des CCAPEX au niveau national (Proposition d'un règlement intérieur unique)
- définir son rôle de manière précise et sa place par rapport à l'ensemble des commissions existantes
- clarifier les critères et conditions de sa saisine réglementaire
- obligation de saisir à un moment de la procédure
- Conserver le fonctionnement du PDALPD
- éviter que des dossiers arrivent en expulsion sans passage en CCAPEX
- prévention des expulsions ou prévention du concours de la force publique effectif

b) à quel moment de la procédure

- définir le moment le plus judicieux de la saisine de la CCAPEX. Les commissions doivent intervenir le plus en amont possible pour favoriser le maintien dans le logement (si adapté aux ressources et à la composition de la famille)

c) commissions locales

- rôle d'animation et de coordination des commissions locales
- territorialisation des commissions pour diminuer le nombre de dossiers de chacune des commissions et pour que les acteurs du terrain soient présents

d) les enquêtes sociales

- obtenir l'adhésion des travailleurs sociaux du CG
- avec l'ADIL et les travailleurs sociaux
- favoriser les rencontres à domicile avec les ménages : trop de ménages en situation difficile n'ouvrent plus leur courrier
- affiner les enquêtes sociales
- démarrer l'enquête sociale dès le stade de l'impayé

e) méthodes

- une CCAPEX, outil de pilotage et d'observation (trimestriel ou semestriel) et un comité mensuel plus opérationnel
- Mise en place d'un suivi des dossiers
- conserver les outils qui fonctionnent bien en matière de prévention des expulsions
- fiche de présentation à unifier
- coordination active et dynamiques des acteurs

f) harmonisation des pratiques

- jurisprudences très différentes selon les territoires
- Supports formalisés pour une harmonisation des pratiques
- le fait qu'une même direction DDCS anime ou participe à différents dispositifs favorise la coordination

g) publics particuliers

- suivi particulier des ménages ayant été en incident de paiement
- locataires atteints de troubles du comportement ou addictions

4. Moyens

- moyens humains à augmenter
- un site internet national pourrait être dédié à la CCAPEX aussi bien pour les membres que pour locataires et propriétaires
- outil CCAPEX permettant le suivi et l'établissement de statistiques normées au plan national (de type COMDALO)
- Doter les CCAPEX de moyens budgétaires pour les mesures d'accompagnements pertinentes

5. Le contexte de l'offre d'habitat

- développer l'offre de logements adaptés (PLAI)
- s'intéresser à la problématique de mutation dans le parc public : trouver des logements dont la taille et le coût correspondent aux besoins

II – suggestions

- séminaire national sur la diffusion des bonnes pratiques
- harmoniser les traitements de dossier au niveau national
- diffusion de notes et de guides sur les pratiques
- forum questions réponses sur le site de la DGALN

5. Les indicateurs d'un système d'information partagé

Les besoins en données statistiques doivent être définis pour que les services puissent d'ores et déjà s'organiser en conséquence.

On peut envisager dans l'ordre de la procédure les huit variables suivantes : impayés, commandements de payer, assignations, jugements d'expulsion, commandements de quitter les lieux, demande de concours de la force publique, accords pour concours de la force publique, expulsions réelles.

1. Impayés.

Source : le bailleur

Avantage/inconvénients : c'est une information très en amont ; mais c'est une source a priori très partielle car on ne peut espérer avoir une information fiable que sur le parc social.

Commentaires : Cette variable n'est pas utilisée à l'heure actuelle. En mobilisant fortement les bailleurs publics, on pourrait espérer obtenir des informations sur le parc social mais pas sur les bailleurs privés.

Proposition de modalités pratiques : il serait possible de mobiliser quelques services territoriaux pour qu'ils renseignent cette information de façon à être en mesure de calculer un rapport commandements de payer / impayés.

En fonction de la distribution de ce ratio, on pourra évaluer s'il est extrapolable ou non à l'ensemble du parc.

2. Commandements de payer

Source : huissiers

Avantage/inconvénients : Information très en amont, mais qui repose sur des relations de coopération avec la corporation des huissiers.

Commentaires : nécessité de passer un accord collectif avec l'ensemble des huissiers. Possibilité de faire la distinction social/privé.

3. Assignations en résiliation du bail (ou demande reconventionnelle en résiliation du bail)

Source : huissier. Information obligatoire du préfet, cette donnée est actuellement transmise par le ministère de la justice.

Avantage/inconvénients : c'est la variable la plus classique de mesure des dossiers d'expulsion. Cette information dépend un peu de la coopération des bailleurs.

Commentaires : possibilité de faire la distinction social/privé. Cela nécessite une coordination entre les services de la CCAPEX et ceux de la préfecture.

4. Jugements d'expulsion

Source : cette donnée est actuellement transmise par le ministère de la justice au niveau central mais pas au niveau local.

Avantage/inconvénients : cette variable intègre la réponse de l'institution judiciaire

Commentaires : possibilité de faire la distinction social/privé. Cela nécessite une coordination entre les services de la CCAPEX et ceux de la préfecture.

5. Commandements de quitter les lieux

Source : huissier. Information obligatoire du préfet ; cette donnée est actuellement transmise par le ministère de l'Intérieur.

Avantage/inconvénients : c'est la phase finale au cours de laquelle la CCAPEX doit faire preuve de son efficacité .

Commentaires : possibilité de faire la distinction social/privé. Cela nécessite une coordination entre les services de la CCAPEX et ceux de la préfecture

6. Demande de concours de la force publique,

Source : Préfecture (commission pour le recours à la force publique) ; cette donnée est actuellement transmise par le ministère de l'intérieur.

Avantage/inconvénients : C'est la variable clé mesurant l'efficacité de la CCAPEX.

Commentaires : possibilité de faire la distinction social/privé. Cela nécessite une coordination entre les services de la CCAPEX et ceux de la préfecture.

7. Accords pour concours de la force publique,

Source : Préfecture (commission pour le recours à la force publique) ; cette donnée est actuellement transmise par le ministère de l'intérieur.

Avantage/inconvénients : Une autre variable significative mesurant l'efficacité de la CCAPEX.

Commentaires : possibilité de faire la distinction social/privé. Cela nécessite une coordination entre les services de la CCAPEX et ceux de la préfecture.

8. Expulsions réelles.

Source : DDCS + gendarmerie nationale : cette donnée est actuellement transmise par le ministère de l'intérieur.

Avantage/inconvénients : c'est la vraie mesure de l'expulsion puisque les accords pour concours enregistrent des délais très importants avant d'être exécutés.

Commentaires : cela nécessite une approche centrale vis-à-vis du ministère de l'Intérieur, combinée par une approche locale entre les responsables de la DDCS et ceux de la gendarmerie nationale.

Globalement, le système d'information des expulsions est donc relativement complet à l'exception du stade amont des impayés et des commandements de payer.

Mais il n'est pas véritablement utile d'analyser toutes les variables (six au total). La mission préconise de se concentrer sur trois variables seulement : assignations, jugements d'expulsion ou commandements de quitter les lieux et accord pour concours de la force publique.

En revanche, la remontée d'informations par les ministères de la justice et de l'intérieur est très lourde puisqu'il s'agit d'une transmission, une seule fois dans l'année et avec au moins quatre mois de retard pour le ministère de l'intérieur voire six pour le ministère de la justice.

Par ailleurs, ces données étant transmises pour tout le département, il est nécessaire de prévoir pour une des variables (sans doute l'assignation) une décomposition en fonction des caractéristiques des locataires.

Les variables suivantes sont proposées avec des seuils qui sont à tester auprès de quelques départements.

- composition de la famille : personne seule / avec enfant(s) / 2 adultes et plus
- revenus

| | | | | | |
|-----|--------|----------|----------|---------|------------|
| 0 < | <200€< | < 400€ < | < 600€ < | < 800 < | < 1 000€ < |
|-----|--------|----------|----------|---------|------------|

- Dette

| | | | | | |
|-----|---------|------------|------------|-----------|------------|
| 0 < | <1000€< | < 2 000€ < | < 3 000€ < | < 4 000 < | < 5 000€ < |
|-----|---------|------------|------------|-----------|------------|

- reste à vivre

| | | | | | |
|-----|-------|----------|----------|---------|----------|
| 0 < | <50€< | < 100€ < | < 200€ < | < 300 < | < 500€ < |
|-----|-------|----------|----------|---------|----------|

S'agissant des variables concernant l'activité proprement dite des CCAPEX, il est possible d'envisager des systèmes très complexes de reporting. Mais là encore, il est peut-être inutile de surcharger les services de collecte d'informations qui ne seront finalement pas utilisées au niveau central. Il est donc préconisé de se limiter à un petit nombre d'indicateurs comme le nombre de saisines (en distinguant impérativement public/privé) et le nombre de réunions de la CCAPEX.

Recommandation :

La mission préconise des remontées mensuelles par le biais des services en charge des CCAPEX (DDCS(PP) ou DDT) en se limitant à un petit nombre d'indicateurs (exemple: assignations, jugements d'expulsion ou commandements de quitter les lieux et accord pour concours de la force publique, nombre de saisines (en distinguant public/privé) et le nombre de réunions de la CCAPEX) et en donnant pour l'un d'entre eux - par exemple l'assignation- des détails sur la composition de la famille, les revenus, la dette et le reste à vivre, regroupés par grandes catégories.

6. Les outils de gestion

La gestion de la CCAPEX implique un grand nombre de tâches bureautiques répétitives (accusés de réception, envoi de courrier de convocation, ordre du jour, compte rendu, envoi des compte rendu, envoi des avis de la CCAPEX).

Il faut, par ailleurs, entretenir une base de données constituée d'un nombre très important de dossiers individuels. Enfin, il est nécessaire de pouvoir tenir à jour un tableau de bord avec des statistiques pertinentes.

La nature de ces tâches et les productions à fournir justifient donc l'emploi d'un outil informatique adapté.

A l'heure actuelle, très peu de CCAPEX bénéficient d'un tel outil. En dehors d'un certain nombre de cas, où les services informatiques de la préfecture ont réalisé un petit développement ad hoc, la mission n'a inventorié que trois outils a priori spécifiques.

Dans les délais qui leur étaient impartis et parce que ce n'était pas spécifiquement la commande, la mission n'a pas pu véritablement expertiser ces logiciels pour émettre une appréciation sur leurs qualités en terme d'efficacité, d'ergonomie et de fiabilité. La liste qui suit résulte donc d'un examen assez rapide à partir des informations fournies par les services.

1. Le logiciel CCAPEX de la DDCS du Calvados

Depuis début janvier 2012, un logiciel a été mis en place par la préfecture du Calvados. Il utilise le Web, Word et Writer sous Open office. Il sera utilisé également par les sous préfectures. Il permet à la CCAPEX de l'arrondissement de CAEN (secrétariat assuré par la DDCS) de créer les dossiers depuis la réception des assignations, de transmettre des courriers aux locataires et différents partenaires et de suivre les dossiers jusqu'à la fin de la procédure. Il permettra également (faire : supprimé) d'élaborer différentes statistiques. Les sous préfectures traiteront également leurs dossiers d'impayés sur ce même logiciel

La préfecture qui traite les dossiers au stade de la demande de concours de la force publique et le cas échéant le calcul d'indemnités, utilisera les informations qui auront été saisies par la CCAPEX de l'arrondissement de CAEN et les sous préfectures. Le secrétariat de la CCAPEX de l'Arrondissement de CAEN a commencé à traiter sur ce nouveau logiciel, les assignations reçues depuis le début de l'année 2012.

La mise en place de ce logiciel est cependant trop récente pour permettre un avis définitif sur le degré de satisfaction du service. En particulier certaines fonctionnalités n'ont pas encore été développées comme les ordres du jour, les compte-rendus et les statistiques.

2. Le logiciel CCAPEX de la DDCS de l'Orne

Le département de l'Orne a développé un produit réalisé en langage PHP – hypertext preprocessor - mode web. C'est déjà leur deuxième outil de gestion.

Ce logiciel permet de réaliser :

- des réceptions de fichier, avec intégration des informations concernant les ménages
- une fiche d'instruction
- des ordres du jour
- des comptes rendus
- mails
- gestion de calendriers
- génération de courriers
- recherche de dossiers
- statistiques

Par ailleurs, sont réalisées toutes les saisies des situations depuis le commandement de payer, l'assignation, le commandement de quitter et les différents courriers adressés aux ménages en procédure d'expulsion.

Pour cette application, une déclaration a été déposée auprès de la CNIL.

Ce logiciel est assez simple mais néanmoins complet puisqu'il gère l'ensemble des dossiers en recueillant un grand nombre d'informations sur le ménage (impayés, caractéristiques), le logement, le bailleur, les procédures faites, les passages en CCAPEX etc

Le nombre des champs à remplir de manière obligatoire est peu élevé ; il s'agit de la civilité, des nom et prénom, date de naissance, stade de la procédure.

Un manuel d'utilisation a été rédigé par le service.

3. Le logiciel Exploc de la DDCS des Yvelines

C'est sans conteste le logiciel le plus abouti et le plus ambitieux.

Il gère totalement les dossiers individuels et les différentes étapes de la procédure. Il permet toutes les facilités du publipostage, de rechercher les dossiers et de les filtrer. Il dispose enfin d'une série d'utilitaires statistiques.

Seul inconvénient, il n'est véritablement utilisé que dans deux départements : l'Essonne et le Val de Marne et dans ce dernier département, il ne gère que les expulsions.

Ce premier recensement doit être considéré comme un simple inventaire. Il doit être absolument complété par un véritable audit des outils actuellement en service.

Recommandation : il est recommandé à l'administration centrale de faire expertiser les différents outils informatiques existants et de sélectionner si les résultats de ces analyses étaient favorables, un de ces logiciels après avoir éventuellement procédé à des améliorations afin de retenir la solution la plus adaptée.

7. ORGANISATION DE LA CCAPEX DANS LES PRINCIPAUX DEPARTEMENTS

Alpes de Haute Provence (04)

- CCAPEX ayant un rôle de supervision et d'arbitrage des pratiques
- Examen trimestriel par des sous commissions
- UNPI, Commission de surendettement, locataires présents
- Expulsion souvent plus effective dans le parc privé en l'absence de solutions viables
- Examen des problématiques d'expulsion en commission mensuelle du PDALPD
- Les membres de la commission DALO souvent présents en sous commission CCAPEX

Alpes maritimes (06)

- Saisine réalisée exclusivement par l'intermédiaire des services sociaux du CG et de la CAF
- CCAPEX saisie le plus en amont possible de la procédure d'expulsion
- Coordination efficace souvent avec l'intermédiation locative (sous location- ou bail glissant)
- Souhait de rapprochement CCAPEX / CAF
- Souhait d'une saisine le plus en amont possible afin que des solutions concrètes et efficaces puissent être proposées
- une meilleure liaison doit être établie entre la CAF – CCAPEX au niveau des impayés de loyer
- pas de focalisation indiquée en tout cas sur le parc privé -ce qui nous a pourtant été dit
- le cadre du PDALPD actif est essentiel pour animer cette politique de prévention
- la suppression « mécanique » de l'aide personnelle au logement est souvent une décision irréversible qui débouche sur un dossier de plus en plus difficile à dénouer (difficulté pour le bailleur comme pour le locataire)

Ardèche (07)

- Problématique de la prévention des expulsions: Pour la DDCS, cet enjeu ne semble pas encore perçu dans sa juste mesure (même si depuis la signature de la charte des expulsions, la situation a progressé). À titre d'exemple, plus de 10 ans ont été nécessaires depuis la parution de la loi contre l'exclusion pour trouver un accord avec le CG sur la réalisation des enquêtes sociales au stade de l'assignation, alors que le poids des dettes de loyer pèsent très lourdement

sur le FSL qui d'ailleurs est en grande difficulté budgétaire. Du côté de l'Etat, les pratiques des sous préfets en matière d'accord du CFP sont dépendantes de leur « sensibilité ». Certains n'accordent aucun CFP si le relogement n'est pas proposé alors que pour d'autres l'accord du CFP est la règle et son refus l'exception.

Répartition des tâches : Secrétariat et instruction l'unité droit au logement de la DDCSPP assure l'instruction des dossiers.

Organisation /fonctionnement CCAPEX :

Tous les dossiers d'expulsion sont traités en DDCSPP, où les huissiers nous adressent ou nous déposent les assignations.

Traitement des réquisitions de la force publique. **Les 3 arrondissements sont présents** à la CCAPEX ce qui représente un vrai progrès par rapport au fonctionnement préexistant.

La CAF et La MSA attendent de la CCAPEX qu'elle se prononce sur les suspensions, reprises ou versements importants de rappels d'APL.

Le CG transmet une copie de ses décisions à la CCAPEX. **Les juges** adressent leurs jugements d'expulsion. **La Banque de France** informe quand elle saisit les juges de l'exécution pour obtenir une suspension de la procédure (nouvelles règles).

Documents annexés à la réponse de l'enquête (fiche de saisine de la CCAPEX-formulaire enquête sociale remis au juge-"bordereau de carence" dans le cadre enquête sociale assignation-notice d'information adressé au locataire concernant l'assignation cahier de procédure CCAPEX).

Articulation CCAPEX/ DALO : le DALO est traité dans le même service. L'approche des dossiers d'expulsion est pragmatique : quand le maintien dans le logement est possible, tout doit être fait pour éviter *l'expulsion*. *Quand le maintien n'est pas la solution nous activons nos outils de relogement (contingent ou DALO si les critères sont remplis)*.

Parc Privé : l'expulsion est plus difficile à éviter dans le parc privé, car les loyers, donc les dettes sont plus importantes et les conséquences d'un impayé sur le budget d'un propriétaire privé ne sont pas de même nature que celles qui pèsent sur les budgets des organismes HLM (à noter qu'il n'y a que très peu de bailleurs privés institutionnels en Ardèche. Les bailleurs ont souvent un seul logement qui constitue un vrai complément de ressources.

La mise en place de la CCAPEX nous a donné une certaine légitimité pour contacter les huissiers et les agences, ce qui constitue un point d'appui pour améliorer le suivi de ces dossiers du privé.

Constat :-LA DDCS craint que **la saisine systématique de la CCAPEX** au stade du commandement de payer soit une **fausse bonne idée**. Le risque est de noyer le secrétariat qui fonctionne déjà sur la corde raide. Peut être faut-il le limiter au parc

privé car dans le parc public les bailleurs mettent en œuvre des actions de précontentieux.

- les bailleurs privés sont très mal informés de leurs droits et devoirs. Pas d'ADIL en Ardèche pour mener des actions en direction des bailleurs privés.

Aube (10)

- Il est intéressant de noter que « le dispositif CCAPEX conduit à choisir d'intervenir dès la constitution de l'impayé (enjeu considéré comme très important). La solution est considérée comme « complexe » dès que le bailleur est dans l'incapacité d'obtenir seul un plan d'apurement (approche de définition intéressante pour la mission)

Aveyron (12)

- Pour la mise en place de la CCAPEX l'Etat et le Département ont consulté les partenaires réglementairement identifiés et ceux non explicitement mentionnés mais participant déjà à la prévention des expulsions. Il ressort de la démarche partenariale mise en œuvre une volonté commune de s'appuyer sur des dispositifs existants.

Nombre de réunions tenues : en 2010 9 réunions (3 par arrondissement) en 2011, 12 réunions (4 par arrondissement)

Répartition des tâches : secrétariat et instruction : DDCSPP

Organisation /fonctionnement CCAPEX : Afin de ne pas ajouter un nouvel outil à une organisation déjà relativement complète et structurée, l'Etat et le Département ont fait le choix de mettre en œuvre **une CCAPEX à deux niveaux**.

A l'échelle départementale, la **CCAPEX** Cette Commission (« CCAPEX plénière ») a vocation à coordonner et évaluer annuellement le dispositif départemental de prévention des expulsions locatives. Elle se réunit tous les ans dans le cadre du Comité responsable du P.D.A.L.P.D (les travaux préparatoires sont assurés par le Secrétariat permanent du P.D.A.L.P.D).

Les Instances Locales de Prévention des Expulsions : ILPE (« CCAPEX délocalisées ») Dans chacun des trois arrondissements aveyronnais est créée une I.L.P.E.. Ces instances s'inscrivent dans la continuité des Commissions locales de prévention des expulsions locatives préexistantes. L'I.L.P.E. permet d'associer l'ensemble des acteurs susceptibles d'apporter des informations ou des réponses au sein d'un dispositif opérationnel et efficient. Elle est une émanation de la C.C.A.P.E.X. et, à ce titre, exerce ses attributions en son nom au niveau de l'arrondissement (comprend des membres de droit et des membres qualifiés)

L'huissier en charge du dossier, le bailleur, et **les membres du ménage concernés sont conviés**. L'huissier et le bailleur d'une part, et le ménage d'autre part, sont entendus séparément par l'Instance. Les participants des I.L.P.E. sont tenus à un devoir de confidentialité quant aux informations échangées, ainsi qu'à un devoir de

réserve leurs interdisant d'utiliser les éléments recueillis à d'autres fins que celles prévues par l'instance. Les contrevenants à ces obligations s'exposent à des sanctions pénales, en application, notamment, de l'article 226 – 13 du Code Pénal.

Bouches du Rhône (13)

Contexte paradoxal avec un marché tendu sur le locatif social à Marseille ou Aix comme dans le département et beaucoup moins tendu sur le parc privé qui joue en qq sorte un rôle de parc social de fait ; des expulsions en croissance dans le département (décisions de justice passées de 4700 en 2005 à 5576 en 2009)

Un rapport complet d'état des lieux a été dressé par l'ADIL en décembre 2010 sur les modalités de prévention des expulsions, avant formalisation de la CCAPEX. On y voit la description d'un ensemble de commissions ou comités à différents niveaux, y compris avec répartition géographique, qui s'efforcent de cerner les dossiers à difficultés et de trouver des solutions ad hoc. Y sont consignées des recommandations afin de faciliter le fonctionnement futur de la CCAPEX

Action forte engagée depuis des années pour contrer le processus d'expulsion par une connaissance des dossiers fragiles le plus en amont

a) existence d'antennes spécialisées réservées aux zones les plus en difficulté (APEL)

b) existence de permanences généralistes pour le reste du territoire

Ces lieux sont fort sollicités (« une fréquence de permanence insuffisante en zone tendue ») et accueillent davantage les locataires. Les permanences spécialisées sont davantage sollicitées au moment de l'assignation, alors que les permanences généralistes interviennent sur tout le champ de la procédure. Ces lieux d'accueil recherchent la double compétence juridique et sociale

c) Il existe aussi des commissions de traitement des impayés qui ne reçoivent pas le public. Elles sont nées les plus souvent de l'initiative communale (et gérées par les CCAS) et se réunissent par bailleur social. Par défaut, on note la difficulté de cibler le parc privé

d) Il existe enfin des commissions de prévention des impayés créées par les sous-préfectures dans le cadre de la gestion du concours de la force publique (mais ni à Aix ni à Marseille). Elles s'intéressent surtout aux solutions de relogement

Quelques initiatives associatives complètent le maillage actuel de détection des situations à difficulté, avec un rôle dévolu à l'ADIL qui avec ses 2 centres et ses 25 permanences, reçoit un public important ayant des difficultés de loyer.

Le rôle de la CCAPEX centrale présidée par le Préfet (la directrice DDCS)-et CG qui laisse plutôt les rênes au Préfet se veut un lieu de synthèse et étude-promotion de solutions sur des cas d'école. Depuis avril 2011, elle s'est réunie 8 fois pour élaborer une sorte de cahier des charges constitué de problématiques sur différents items. (en CR de ces réunions : sujets ayant fait l'objet d'un travail de la CCAPEX et/ou actions réalisées, liste sujets à prévoir, actions à prévoir, pistes d'amélioration).

Le cas échéant un groupe de travail est en effet missionné pour engager une réflexion et faire des propositions à une CCAPEX postérieure. Des dossiers type ou cas type vont progressivement être formalisés, avec des recommandations et/ou précautions qui seront débattues-validées en CCAPEX (présence alors d'un expert ou intervenant sur l'item débattu pour éclairer la CCAPEX).

- Exemple souligné des dossiers devant faire appel à une compétence en matière d'évaluation gérontologique psycho-sociale, et recensement de telles ressources selon les secteurs géographiques
- état des situations rencontrées par la Fondation Abbé Pierre et questions soulevées
- présentation de l'offre de services de la CAF en matière de communication en direction des bailleurs et allocataires etc

Il reste que l'année 2012 doit voir se formaliser et s'élargir encore plus nettement le panel de questions méthodologiques et de fond dont la CCAPEX entend s'emparer, sans aucunement prétendre à traiter de dossiers individuels.

Un schéma de l'organisation « idéale » a été établi sur le processus de prévention des expulsions.

Une action de communication tout a fait intéressante a été engagée par la MSA sur l'impayé en parc privé et sur les modalités de le traiter dès son apparition (très bonne note établie pour diffusion)

Charente (16)

- la CCAPEX privilégie l'étude de situations complexes (enjeu moins important qu'en Charente-Maritime mais le profil des familles est largement semblable avec beaucoup de cas délicats)
- relais préalable d'un GIP créé auparavant, resté actif entre partenaires -y compris CG- qui dénoue les dossiers au fil de l'eau (longue pratique de partenariat)
- regret que les élus locaux concernés ne soient pas assez moteurs et connaisseurs des situations difficiles

Charente-Maritime (17)

- enjeu jugé très important
- relais efficace du PDALPD pour un travail partenarial historique et jugé de qualité ;en cours d'actualisation-renouvellement
- signature imminente de la Charte -gros travail de concertation- qui servira aussi de guide d'action

-
- historique fort d'engagement des collectivités locales et notamment le Conseil général. On laisse rarement tomber les dossiers qui trouvent finalement une solution à travers les bonnes volontés des partenaires (relais du parc social)
 - crainte toutefois d'une montée en puissance de dossiers du parc privé -enjeu souligné lors de la visite sur place de la mission- qui seraient « découverts » progressivement. Cette cible est notée en progression nette
 - trois quarts des dossiers sont dans le parc social; le domaine du parc privé n'est sans doute pas assez « investi », alors que la pression des loyers est réelle (contexte tendu même dans l'arrière pays) et risque d'aboutir rapidement à des montants d'impayés irréversibles

Côte-d'Or (21)

- enjeu jugé très important (558 dossiers traités sur 10 mois de 2011, dans tous les arrondissements dont Dijon (stade assignation)
- rôle passé important du Pacte de prévention des impayés travaillé à l'initiative du CG avant création de la CCAPEX en septembre 2010
- révision en cours de la charte de prévention et des enquêtes des travailleurs sociaux. Le futur PDALPD 2011-2016 aura une fiche projet en la matière
- réunions partenariales avec CG et nouvelle DDCS sur des dossiers complexes
- seuil de déclenchement de la saisine CCAPEX, en accord avec CG: dès une dette de 2000 euros, que la procédure d'expulsion soit engagée ou non
- une interrogation demeure sur la cible de dossiers « prioritaires » (les partenaires veulent mieux cibler le rôle de la CCAPEX); actuellement elle traite de dossiers ordinaires sans procédure d'expulsion engagée (176 dossiers sur 191 à la date d'octobre 2011)

- Sans cette réflexion méthodologique, les sous-préfectures demandent la réactivation des commissions locales

Côtes d'Armor (22)

Problématique considérée comme moyennement importante

Répartition des tâches : Secrétariat : DDCS Instruction : DDCS

Organisation /fonctionnement Pour cette première année d'existence la CCAPEX a examiné essentiellement les situations émanant des sous-préfectures et préfectures et des tribunaux (assignations, jugements), toutefois il est envisagé d'intervenir le plus en amont possible soit dès les premiers impayés de loyers et commandements de payer. Vu le nombre conséquent de dossiers, la CCAPEX se réunit deux fois par mois, il sera difficile d'en faire plus avec les effectifs mis à disposition. La **double présidence est efficace, l'une apporte son expertise sociale, l'autre l'analyse réglementaire.**

Parc public /parc privé: les impayés de loyers relevant du parc privé sont souvent plus importants (les bailleurs privés méconnaissent leur obligation de déclarer à la CAF/MSA ces impayés) et il est également constaté que les logements sont plus dégradés, les relations bailleurs privés/locataires sont souvent très tendues. Toutefois, la CCAPEX examine davantage de situations relevant du parc public. Un bilan sera établi mi 2012.

Creuse (23)

- enjeu jugé très important
- prendre le problème dès la constitution de l'impayé
- intéressant de noter que le dossier est inscrit à l'OJ de la CCAPEX dès que le ménage n'a pas répondu aux propositions de RV de la part du service social au moment de l'assignation

Dordogne (24)

- enjeu jugé très important
- cible parc privé notée en croissance lié à l'existence CCAPEX; mais délais d'intervention trop tardifs et dette déjà lourde (rarement moins de 5000 €), difficilement recouvrables pour des populations à revenus modestes
- relais constaté opportun du parc social pour des relogements issus du parc privé
- efforts reconnus sur rôle de la CAF pour détecter ces situations d'impayés
- intérêt de la fin de « compétence » CCAPEX dès le commandement de quitter les lieux, au profit d'une autre procédure (commission d'expulsion locative)

Eure et Loir (28)

- existence passée de concordats qui donnaient satisfaction (étude des cas constatés bloqués en permettant un échange d'informations détenues par chaque acteur). Ils aboutissaient à éviter le CFP
- activité finalement assez forte avec grosse surveillance de dossiers socialement vite sensibles (52 réunions CCAPEX en un peu moins de 2 ans) et 3 agents dédiés pour 70 dossiers traités/mois -chiffre non négligeable, soit près de 800 pour un département rural avec seulement 2 villes significatives (Chartres et Dreux)
- une caractéristique originale jusqu'à maintenant : CCAPEX saisie par les huissiers mais une évolution est prévue
- rôle donné à de véritables sous CCAPEX en arrondissement avec implication et présence des acteurs locaux qui connaissent ; bonne pratique affichée : la

CCAPEX fait la synthèse des travaux en sous CCAPEX et tire des enseignements transversaux

- la CCAPEX était saisie au niveau du CQL mais cela va changer avec une saisine plus en amont (dans le nouveau règlement intérieur)
- parc social très majoritairement concerné. Peu de connaissance du parc privé mais une action de sensibilisation à promouvoir auprès d'eux

Gard (30)

Problématique considérée **comme très importante**, compte tenu d'un contexte social tendu (précarisation d'un nombre de plus en plus important de ménages).

Répartition des tâches : Secrétariat assuré par la DDCS Instruction : pôle logement unité prévention des expulsions. Le CG instruit les dossiers , il en délègue une partie à la CAF

Constat -Evolution :Il y a actuellement un **projet de mise en commun d'un site Web partagé avec le CG, la CAF, la DDCS et les membres de la commission** pour y déposer et/ou consulter toutes les informations relatives à la commission qui devrait voir le jour concrètement en début d'année 2012.

Gironde (33)

- marché déclaré très tendu et problématique jugée très importante ; le processus vise pour les ¾ le parc social
- souci d'appréhender le dossier individuel pour cette problématique le plus en amont avec une action dite mesures AVDL (action vers et dans le logement) inscrite dans le cahier des charges par la DDCS pour examiner la meilleure adéquation du logement futur -nouveau ou suite à besoin de déménagement- pour le ménage constaté en difficulté (logement adapté : mot fort utilisé). Une action de repérage amont dans cette logique, des ménages en difficulté a été commencée par l'un des bailleurs sociaux et les autres devraient s'y engager
- enjeu clé avec 2500 assignations en moyenne (niveau régulier depuis plusieurs années) pour la moitié en CQL et encore une moitié en RFP, puis encore une moitié en CFP soit une moyenne de 350 par an (en légère augmentation)
- relais d'une mission spécifique confiée à ADIL (MOUS) pour les ménages non connus des services sociaux (934 ménages orientés de cette façon
- une mission autre par MOUS confiée également à une association sur une action de négociation dans une phase amiable sur le parc privé (locataire-proprio). L'action commence et on en attend bp; la dette moyenne en parc privé -sur des dossiers qui apparaissent- est le double du parc public (plus de 5000 euros)

-
- des hiatus regrettables constatés dans le suivi de ménages ayant fait l'objet de mesures d'accompagnement vers et dans le logement qui ont malgré tout subi une mesure d'expulsion avec octroi de la FP (processus géré trop tardif)

Hérault (34)

Problématique considérée comme **très importante**

Répartition des tâches : Secrétariat de la commission territoriale: DDCS (pour arrondissement de Montpellier) sous préfecture de Lodève (pour arrondissement de Lodève)

Instruction :pour l'instruction des dossiers, la commission confie au secrétariat le soin de faire appel, en tant que de besoin, aux services compétents de l'Etat, des collectivités territoriales, aux personnes ou organismes aptes à faire l'analyse de la situation sociale du demandeur nécessaire à l'instruction.

L'organisation de la CCAPEX choisie dans le département est la suivante :

Un comité de pilotage de la CCAPEX qui se réunit deux fois par an, dans le même temps que le comité de pilotage du PDALPD. Le comité de pilotage s'est réuni une première fois en janvier 2011.

Un comité technique de la CCAPEX en charge de la coordination des travaux et de la préparation des propositions soumises à la validation du Comité de pilotage de la CCAPEX. Ce comité technique se réunit tous les mois (prépare l'élaboration d'une charte départementale de prévention des expulsions, en charge de la réflexion sur la notion de dossiers complexes).

Maintien des commissions sociales de prévention des expulsions locatives, étudiant des dossiers individuels au stade de la réquisition de la force publique. Ces commissions se réunissent deux fois par mois pour l'arrondissement de Montpellier et une fois par mois pour l'arrondissement de Lodève.

Parc privé /parc public pour l'exercice 2010, plus de 60 % des dossiers examinés au stade de la réquisition de la force publique concernent le secteur privé.

Pour le parc privé 60 % des décisions d'octroi du concours sont exécutées. Lorsque le CFP est requis dans le parc privé on constate que la procédure aboutit au départ des locataires dans 90 % des cas.

Dans le parc social plus de 40 % des personnes sont maintenues dans les lieux malgré l'accord du CFP. La menace que peut représenter la décision d'expulsion explique le fait que des solutions soient trouvées pour certains ménages (reprise des paiements, dettes réglées y compris après accord du concours). Toutefois, 60 % des concours accordées dans le parc social conduisent à un départ volontaire du locataire (20 %) ou à une expulsion (40 %).

Constat/évolution l'examen des dossiers au stade du concours de la force publique ne permet pas un réel travail de prévention compte tenu du délai de deux mois imparti au

préfet pour accorder le concours de la force publique. Cette pratique a conduit avant 2009 au non respect du délai de 2 mois, avec un délai moyen de plus de 8 mois entre la demande et l'accord du concours. Depuis 2009 un travail important de réduction du délai d'accord de la force publique a été mené. Ainsi, désormais 90 % des demandes de concours de la force publique sont accordées dans le délai légal de 2 mois (le montant des indemnités payées par l'Etat suite à l'engagement de sa responsabilité est passé de plus de 320 000 € en 2009 à 80 000 € en 2010 et à moins de 50 000 € en 2011).

Un travail **partenarial** de réflexion est en cours (CAF, CG, DDCS) pour avancer le stade d'examen des dossiers (impayés signalés par la CAF, dossiers signalés par le CG au stade de l'assignation...). Cette réflexion devrait aboutir à une expérimentation d'ici la fin de l'année 2011.

Dans le cadre de l'amélioration des dispositifs de prévention des expulsions locatives un état des lieux et une analyse des publics concernés est en cours au sein des services, au stade de la réquisition de la force publique pour la DDCS et au stade de l'assignation pour le Conseil Général, au niveau des impayés pour la CAF. Cette analyse interne aux services devrait permettre de cibler certains publics afin de proposer un examen le plus en amont possible.

Par ailleurs, au stade du commandement à quitter les lieux, un courrier d'alerte et d'explication de la procédure est adressé par la DDCS aux locataires menacés d'expulsion ainsi qu'aux maires des communes concernées par un locataire en procédure d'expulsion.

Ile et Vilaine (35)

Organisation /fonctionnement CCAPEX: démarche dynamique et intéressante

Les pratiques antérieures : Un travail **partenarial** jugé déjà satisfaisant qui permettait de prendre des décisions collégiales et de trouver des solutions pratiques à des situations difficiles.

L'organisation aujourd'hui :

- l'examen des dossiers nominatifs s'effectuent en instances locales (au nombre de 5 dans le département) qui se réunissent une fois par mois.
- Le pilotage du dispositif est assuré par la CCAPEX départementale. Cette instance s'est réunie 2 fois.

Pratiques de la CAF : La CAF d'Ile et Vilaine a fait le choix de la mise en place d'une période conservatoire de l'aide au logement pendant une durée de 12 mois, permettant d'assurer la mise en place d'un accompagnement social adapté. La CAF sollicite à ce titre de l'information auprès du bailleur et du travailleur social référent (4 mois et 9 mois après le signalement de l'impayé) afin de suivre l'évolution de la situation et propose un accompagnement social aux ménages relevant du parc privé pour lesquels aucun référent social n'est identifié.

A l'issue de la période conservatoire d'un an, les situations d'impayés font l'objet d'un examen en commission interne pour les cas les plus simples et en CCAPEX pour les cas les plus complexes, définis par le règlement intérieur départemental. Comme évoqué précédemment, les dossiers CCAPEX sont examinés mensuellement au sein des instances locales.

Indre et Loire (37)

- enjeu moyennement important (demandes de CFP de 404 en 2010 (et 275 accordés)- situation stable
- des outils existaient et perdurent

*un outil de logement adapté dédié entre autres au relogement des personnes menacées d'expulsion, créé en 1990 en partenariat avec l'Etat, le Cg et les bailleurs sociaux qui a recours à une structure ad hoc, la SCI FICOSIL pour offrir des conditions de logement adapté aux ménages en grandes difficultés.

*une commission du logement accompagné (COLAC) qui constitue un des outils du PDALPD a été mise en place par l'Etat et le CG. Elle identifie et traite les demandes de logement et d'hébergement des familles en difficulté vers de solutions de logement temporaire ou de logement adapté avec une mesure ASLL accompagnement social lié au logement.

*une commission de conciliation des expulsions locatives intervient lorsqu'il y a demande de CFP pour examiner les solutions alternatives.

De leur côté les bailleurs sociaux ont mis en place une structure de dépistage et suivi de situations délicates (conseillères en économie sociale pour traiter les impayés le plus en amont. Aide dorénavant des travailleurs sociaux de la CAF depuis la mise en place de la CCAPEX.

Saisine de la Ccapex obligatoire s'il n'y a pas de reprise de paiement pendant 3 mois en fin de garantie, en cas de refus du FSL, pour les dettes supérieures à 9 mois.

Une cible affichée pour les bailleurs privés est considérée comme cible importante : ils doivent saisir la CCAPEX au stade de l'assignation.

Lancement récent d'une démarche dynamique « proactive » afin de sensibiliser les ménages menacés d'expulsion, dont les dossiers sont examinés en CCAPEX, par un appel téléphonique du secrétariat de la CCAPEX, destinés à les sensibiliser verbalement (on constate -évidence pointée fréquemment dans les enquêtes et visites de la mission) qu'ils ne lisent pas ou plus les courriers reçus).

Isère (38)

Longue tradition de **partenariat** entre acteurs et de pratiques locales au plus près du terrain, avec une implication nette du CG, et un enjeu numérique important (2200 dossiers devant la CDAPL).

- existence -par-delà la signature en 2010 de la Charte de prévention- de commissions communales, commissions d'examen des CFP et des assignations (en préfecture et sous préfecture), commissions Fsl organisées par le CG, commissions de surendettement, commissions CDAPL organisées par la DDE puis DDCCS, commissions intermédiation locative et commission de médiation DALO.

« Tous ces dispositifs fonctionnaient bien et pour certains, continuent à fonctionner, et la seule plus value de la CCAPEX est de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs concernés par la prévention des expulsions, avec un « bémol » toutefois, l'absence de pouvoir décisionnel de cette CCAPEX » (mise en place en décembre 2010)

Rôle actif des groupes techniques d'arrondissement avec secrétariat de la sous-préfecture, qui sont responsables de leurs dossiers CCAPEX avec la même coprésidence. Ils ne sont saisis que dans un schéma d'échec des procédures préexistantes pour les dossiers les plus délicats nécessitant une coordination de l'ensemble des partenaires de la chaîne « prévention des expulsions ».

Loir et Cher (41)

- enjeu jugé peu important mais surveillé (cibles sociales fragiles), avec une cible écrasante de 90% sur le parc public (total de 363 dossiers en 12 commissions)
- très bon dossier d'analyse des pratiques - bilan Ccapex (novembre 2010) dans ce département pilote pour l'expérimentation (12 séances sur 6 mois soit tous les 15j et 36 dossiers dès la 1ère séance
- très bonne note de synthèse sur les enjeux Ccapex de la responsable (10 nov 2011)
- bon éclairage de la perception locale du rôle de cette Ccapex -à bien valider
- «le rôle de la commission n'est pas de rendre un avis sur toutes les situations d'impayés de loyer. Elle examine uniquement les dossiers jugés les plus sensibles par les services prescripteurs, pour lesquels le risque d'expulsion est avéré et une concertation large indispensable. Par ailleurs la Ccapex n'a pas pour objet de rendre un avis sur les demandes de CFP. Les cellules appui logement gérées par chacun des 3 arrondissements sont maintenues pour l'étude spécifique de ces dossiers »

« comparativement à la CDAPL, le travail d'instruction préalable des dossiers APL (deux instructeurs en général) s'est intensifié de manière à ce seuls les dossiers les plus complexes et les plus sensibles soient inscrits à l'ordre du jour (réexamen possible et même systématisé en cas de besoin revu à échéance 3 ou 6 mois) ».

Maine et Loire (49):

Problématique considérée comme importante : nombre d'assignations au tribunal : de 661 en 2009 ,1038 en 2010.

Répartition des tâches : secrétariat unique : DDCS ; Instruction des dossiers : en amont du concours à la force publique : DDCS ; au stade du concours à la force publique : les services préfectoraux

Organisation /fonctionnement de la CCAPEX

En amont de la création des CCAPEX territoriales, une étude a été conduite par le cabinet FORS « **Recherche sociale dans le département de Maine et Loire** ». Cette étude avait deux objectifs principaux :

-Comment favoriser la prévention des expulsions dans le Maine et Loire ?

- Quelles préconisations pour la mise en oeuvre de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives? (positionnement de la CCAPEX pour qu'elle ait une réelle plus value en matière de prévention des expulsions)

Cette étude a été conduite de mai 2010 à novembre 2011.

Création de la CCAPEX qui s'appuie une organisation territoriale existante :1er arrêté de composition : le 26 juillet 2010, modifié par l'arrêté du 11 février 2011 créant les 4 CCAPEX territoriales à l'échelle des arrondissements *chargées de l'examen des situations individuelles* et une CCAPEX départementale, le comité responsable du PDALPD, instance d'harmonisation des CCAPEX et d'évaluation sur la prévention des expulsions.

Maintien, adaptation des pratiques anciennes : La fusion des CCAPEX avec les commissions de suivi de prévention des expulsions à l'échelle des arrondissements : a permis le maintien d'un partenariat local déjà bien ancré tout en l'élargissant (aux élus notamment) avec la création des CCAPEX.

Apports des huissiers de justice et des élus en séance des CCAPEX dans la compréhension des situations et dans la recherche de solutions (convocation en sous préfecture ou en mairie de ménages menacés d'expulsion...). Le fait d'avoir créé des CCAPEX territoriales favorise l'implication des acteurs locaux et la recherche de solutions au plus près des problématiques de terrain.

Volet accompagnement social : Élaboration de procédures d'échanges d'information entre le Conseil général et la CAF. Le Conseil général :présence et implication des responsables des Maisons Départementales de la Solidarité du Conseil Général à chaque CCAPEX, mise à disposition de moyens en terme de suivi social ou de prescriptions de mesures d'accompagnement social dès lors que le budget le permet. **La CAF** : Suite à l'examen de dossiers au sein de une commission interne CAF et si le dossier concerne une famille avec enfants, un accompagnement social via les travailleurs sociaux de la CAF peut être mis en place si les travailleurs sociaux du Conseil général ne connaissent pas la famille ou s'ils interviennent sur un autre champ que le logement (par exemple, la protection de l'enfance).

Nord (59)

- Dans l'arrondissement de Lille, qui regroupe près de 60 % des procédures d'expulsion, l'application de l'instruction de la ministre du logement du 13 mars 2010 a conduit à mettre en place avec un opérateur associatif (PACT Métropole Nord) un dispositif financé par l'AVDL et incluant un diagnostic social systématique des ménages au stade de la demande de CFP, une prise en charge en hébergement pour les publics nécessitant un accompagnement social renforcé, voire une médiation avec le bailleur (avec les bailleurs sociaux uniquement) ou une orientation vers le SIAO pour un hébergement

Hautes Pyrénées (65)

- Charte départementale de prévention des expulsions locatives (2008-2012)
- Partenariat relativement large-
- Pas d'aggravation des expulsions locatives- (au moins dans le parc public)
- Une instance départementale (transmission des demandes d'avis, organisation et tenue des différents tableaux de bord, bilan des actions inscrites au plan, animation suivi et révision de la charte), des instances locales (examen des demandes d'avis, depuis l'assignation jusqu'à l'accord de CFP, repérages des situations complexes)- largement appuyée sur l'organisation préexistante
- Implication forte des services sociaux- pour accompagner les locataires dans la résolution de leur difficultés
- Rythme mensuel de réunion souhaité

Bas Rhin (67)

- Priorité du PDALPD (2010-2014) ainsi que le maintien dans le logement
- Nouvelle charte des expulsions en cours de signature
- Avant CCAPEX animation des chartes, commissions des demandes de concours de la FP, intermédiation locative, FSL
- Saisine large- mais pas les ménages
- CCAPEX saisie généralement avant l'octroi de la CFP
- CCAPEX doit être outil de coordination et ne pas se substituer aux dispositifs existants -n'étudie que les dossiers les plus complexes- et en faire une instance de réflexion et d'évaluation des dispositifs de prévention des expulsions locatives

-
- Proposer un logiciel de suivi national
 - Donner un caractère plus incitatif aux recommandations

Rhône (69) (contexte jugé intéressant même si la CCAPEX dans sa formalisation légale s'affiche non opérationnelle à ce jour)

Répartition des tâches :

Secrétariat de la CCAPEX sera assuré par la DDCS

L'organisation de la CCAPEX

La CCAPEX du Rhône n'a pas été définie comme un lieu de traitement partenarial de situations individuelles, mais comme **l'instance qui veillerait à la bonne organisation des circuits et dispositifs.**

Son projet de règlement intérieur prévoit 2 instances :

- une instance plénière, qui a pour mission de valider le cadre commun des différents dispositifs de prévention des expulsions locatives, d'assurer leur suivi, La commission plénière devrait rendre compte au comité responsable du PDALD/.

- une instance technique, composée de l'Etat, du Département, des organismes en charge du versement des aides au logement, des collectivités territoriales concernées par la situation ou le dispositif, et de toute autre personne qualifiée. Ses missions principales seraient de :- produire l'état des lieux actualisé et permanent des dispositifs / assurer la coordination des décisions prises par les différentes instances / élaborer les outils d'évaluation/ à titre expérimental, examiner un échantillon de dossiers complexes en vue d'apprécier l'efficacité ou les points d'amélioration des dispositifs.

Remarques suite à la venue de la mission du CGEDD dans le Rhône

Dans le Rhône la CCAPEX n'est pas encore opérationnelle à ce jour alors même qu'il y a une forte attente des partenaires, tous attendent la 1ere réunion véritablement opérationnelle de la CCAPEX avec ilogements sociaux voire très sociaux. Une offre développée en matière de logements adaptés s'impose, notamment en ce qui concerne les PLAI.mpatience. Les partenaires rencontrés semblent très impliqués et les dispositifs de prévention existent

Conseil général : Dans le département du Rhône, le conseil général a mis en place des instances territoriales du logement (appelé « Maison du Rhône ») qui traitent de la prévention des expulsions et qui tient en fait, le rôle de sous CCAPEX que l'on rencontre dans d'autres départements.

Forte attente de la CAF également qui souhaite que la réunion se tienne rapidement afin que des décisions soient prises pour statuer sur la situation des allocataires qui devraient se voir suspendre les aides dans les mois qui viennent(maintien ou non des aides aménagement possible ou non, la CAF souhaite qu'une décision collégiale soit prise). Les représentants ont par ailleurs indiqué leur préoccupation sur la question des

"indus" qui aggravent la situation des locataires en impayés. La question de la fongibilité des aides sociales est un facteur aggravant.

Une initiative intéressante

Un dispositif dénommé « **APPEL** » (action permanente pour la prévention des expulsions locatives) existe depuis plusieurs années : financé d'abord sur le FSL, il est soutenu par l'Etat depuis 2006 et financé comme une MOUS. Le dispositif fonctionne auprès des tribunaux sous forme de permanences qui se tiennent lors des audiences (càd, deux fois par semaine). Il permet d'informer les locataires en difficulté sur leurs droits et sur les moyens de faire face à leurs difficultés. Les bénéficiaires sont les ménages menacés d'expulsion pour impayés, mais aussi ceux qui font l'objet d'un congé pour vente et reprise. (partenaire: ALPIL, AVDL, barreau de LYON, CAF de LYON, CLLAJ de Lyon) **Cf rapport APPEL** remis portant sur l'exercice 2010, très intéressant (parc privé/parc public, montant de la dette, motif des impayés, ressources des ménages...

Le milieu association est également très dynamique (l'ALPIL, l'AVDL cf son rapport d'activité de 2010 par exemple)

L'ADIL est également très active. Des actions de formation et d'information ont été engagées (locataires, bailleurs sociaux et privés...). Elle prône notamment la formation juridique des travailleurs sociaux et est prête à s'impliquer sur ce sujet. Une étude a été réalisée sur le grand Lyon sur la thématique « impayés locatifs et prévention des expulsions dans le département du Rhône » (juillet 2011) qui paraît utile d'analyser et pourrait être une démarche sur la prévention.

Les bailleurs sociaux sont également très actifs.

leurs souhaits :

- La CCAPEX devrait permettre de mettre en cohérence les actions des partenaires concernés

- Travail nécessaire dans le cadre de la CCAPEX sur la charte des expulsions, qui n'a pas aujourd'hui une réelle existence et n'est pas opérationnelle

- CAF : flou sur les procédures et les modes opératoires, nécessité de clarifier et de définir sur tous les territoires du Rhône des règles et un fonctionnement homogène.

- Coordination avec les commissions de la banque de France.

- Comment mobilise-t-on toutes les aides aujourd'hui (faire connaître les outils, les dispositifs aujourd'hui

La banque de France : La CCAPEX, une formalisation intéressante mais se heurte à la difficulté de ne pas pouvoir étudier les dossiers individuels.

Seul le représentant de L'UNPI ne se sent pas concerné et ne souhaite pas participer aux réunions.

En résumé: Bien que la CCAPEX du département du Rhône ne soit toujours pas opérationnelle, Les initiatives et le travail réalisés à ce jour par l'ensemble des partenaires devraient permettre de mettre en place une CCAPEX très dynamique et efficace, car tous les « ingrédients » sont là.

Position de la DDCS : la CCAPEX vise à institutionnaliser un traitement partenarial des impayés dans l'ensemble du parc locatif à la façon dont les impayés dans le parc HLM étaient examinés dans le cadre des CDAPL, mais la mobilisation des bailleurs privés ne peut être de même nature que celle des bailleurs publics. Dans le même ordre d'idée, les outils de « sécurisation » des bailleurs privés sont modestes, ce qui tend à limiter leur investissement dans un tel partenariat.

- la prévention des expulsions passe par un traitement le plus tôt possible des difficultés, qui peut mobiliser de nombreux intervenants ; toutefois, dès lors que le nombre de situation est important, il devient matériellement impossible de réunir effectivement le tour de table des tous les partenaires susceptibles de contribuer à la recherche de solutions.

- compte tenu de son champ (FSL, aides au logement, éventuellement accompagnement social, relogement...), la CCAPEX ne formule que des avis et des recommandations, que les institutions concernées ne sont pas formellement tenues de suivre : présenté de cette façon, la plus value de la saisine de la CCAPEX paraît assez limitée au regard des délais inhérents au fonctionnement d'une telle instance (délai de saisine, temps de réunion, notification des avis et recommandations, retour éventuel des suites données...) alors que dans le même temps, les impayés peuvent continuer (de même que la procédure d'expulsion et les frais occasionnés par celle-ci).

En conclusion, il paraîtrait utile soit de laisser chaque territoire organiser de façon souple la question de l'articulation des interventions dans le domaine de la prévention des expulsions, soit de doter les CCAPEX de réels moyens, dimensionnés en fonction des besoins : les CCAPEX devraient être dotées d'un pouvoir de décision, avec la capacité d'en suivre l'exécution. Cela suppose de modifier largement les compétences et les pratiques et de tous les partenaires identifiés.

Sarthe (72)

Exigence de mobilisation traduite dans la **charte de prévention** des expulsions signée le 17/12/1999. Les signataires de la charte s'accordent pour constater que la mise en œuvre de la charte a permis :

- de stabiliser le nombre d'assignations
- de réduire de façon significative le nombre de commandements de quitter les lieux et de demandes de concours de la force publique.

Chiffre en recul : nombre d'assignations au tribunal : de 722 en 2004 à 509 en 2009 ; nombre de RF 233 en 2004 à 185 en 2009

Une nouvelle charte a été redéfinie en 2010 afin d'intégrer la mise en place de dispositifs (protocole loi Borloo, droit au logement opposable, missions de la CCAPEX).

Elle est à nouveau en cours d'actualisation. Elle vise à poursuivre la diminution des procédures contentieuses, à privilégier la recherche de solutions amiables pour le maintien ou le relogement dans un logement adapté aux capacités financières ou sociales du ménage et à éviter les concours effectifs et les remises à la rue.

Répartition des tâches : Secrétariat de la commission et Instruction :DDCS

L'organisation de la CCAPEX choisie dans le département est la suivante :

-La CAF a développé des espaces d'informations logement avec la présence de travailleurs sociaux ;et a élaboré et diffusé le « **guide du bailleur privé** »(**Pas d'ADIL dans le département**).

-Les associations chargées de l'insertion ou du logement des personnes défavorisées participent à la CCAPEX et les associations agréées sont missionnées par le CG pour des mesures d'accompagnement. Intervention d'une association disposant d'un psychologue en vue de recréer des liens avec des ménages en rupture et refus de contact avec les acteurs institutionnels Une association est spécialisée pour procéder à des diagnostics habitat/habitant.

-Les bailleurs sociaux :lorsqu'ils disposent de travailleurs sociaux les font intervenir auprès des ménages.

-Le FSL :apporte des garanties, d'aides financières pour les impayés de loyer, énergie et eau ; finance des mesures d'accompagnement social et d'accompagnement spécifique d'une CESF dans le cadre de la prévention des expulsions ;

-Les travailleurs sociaux :effectuent les évaluations sociales aux différents stades de la procédure ;-accompagnent les ménages dans leurs démarches administratives (montage de dossiers, relogement...);-assurent des accompagnements budgétaires dans le cadre de mesures d'accompagnement formalisées auprès d'une CESF ;-assurent un lien avec les services du RSA...

Parc public/parc privé Bien que le parc locatif privé (46 048 logements) soit plus important que le parc locatif public (36 788 logements) le nombre d'assignments est quasi équivalent : 275 chez les bailleurs privés et 242 chez les bailleurs publics. Néanmoins le montant de la dette à l'assignation est supérieur dans le parc privé ; montant médian 2 022 € dans le parc public et 2 913 € dans le parc privé.

Par ailleurs les locations privées constituent dans leur immense majorité un complément de ressources dont le non versement compromet l'équilibre budgétaire des propriétaires privés. Ils sont donc très préoccupés par le règlement de la dette ou la reprise des lieux.(documents fournis : exemple de dossiers)

Seine et Marne (77)

- Faible pourcentage des locataires en difficulté mais qui croit
- Avant CCAPEX:animation de la charte, création d'une commission départementale de prévention des expulsions locatives, participation aux

commissions communales d'impayés, commissions de médiations DALO, commission locale pour l'examen de CFP (au niveau de la sous préfecture)

- Modalités de fonctionnement satisfaisantes grâce au travail partenarial mis en œuvre pour la recherche de solutions
- auto saisine : présentation des situations sensibles du fait de leur complexité

Tarn et Garonne (82)

Préalablement à la création de la CCAPEX, une réflexion a été engagée avec l'ensemble des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions dans le département pour définir le rôle et les conditions de fonctionnement de cette commission. Il a été constaté que l'organisation en vigueur dans le département de Tarn et Garonne était performante grâce à un partenariat étroit et efficace des acteurs concernés permettant de traiter et de régler en amont l'essentiel des situations d'expulsion.

En effet, la commission inter-services du logement social (CILS) créée par arrêté préfectoral du 6 avril 2001, regroupe les attributions des différentes instances placées sous la présidence du préfet, parmi lesquelles la commission d'attribution des logements sociaux et la commission des expulsions locatives. Le bon fonctionnement de la CILS est reconnu par tous les partenaires, le maintien de sa synergie est à préserver.

Le dispositif à mettre en œuvre ne devait donc pas déstabiliser l'organisation existante efficiente, marquée en 2008 et 2009 par une diminution du nombre de concours de la force publique et un niveau d'expulsion très faible, mais l'améliorer en se focalisant sur les situations les plus complexes qui n'auraient pas pu être solutionnées par les procédures habituelles. C'est dans cet esprit qu'ont été définis conjointement le mode d'organisation à mettre en place, les modalités de saisine de la commission et le suivi des décisions prises ou recommandations écrites. Un règlement intérieur, un formulaire de saisine de la commission et une notice explicative ont été élaborés.

La CCAPEX s'articule avec la CILS compte tenu de leur composition très similaire et des adhérences très importantes de leurs compétences.

Les principaux acteurs cités (conseil général, travailleurs sociaux, CAF, associations, bailleurs sociaux...) font partie de la commission inter-services pour le logement social (CILS) précitée. Le fonctionnement de cette commission est relativement original en France, tant dans son administration que dans son fonctionnement partenarial très fort (services de l'État (DDT, DDCSPP), le conseil général, les bailleurs sociaux publics, les associations (PACT, ADIL, CNL, restaurants du cœur), le CCAS de Montauban, les travailleurs sociaux et les organismes payeurs (CAF et MSA). Ce système permet une meilleure connaissance des familles à reloger, une optimisation de l'action des différents intervenants et facilite ainsi la gestion du peuplement.

Les bailleurs sociaux sont alors sollicités à travers leurs représentants et peuvent échanger des informations sur les candidats entre organismes HLM, services de l'État

et les différents partenaires, pour une meilleure appréciation des situations (autonomie des demandeurs, nature et étendue des impayés, mode de vie particulier...). Les bailleurs sociaux ont un rôle très actif dans ce dispositif. Par ailleurs, dès la phase de « citation en justice » le secrétariat de l'expulsion assuré par le bureau des politiques sociales du logement de la DDT, informe les ménages en difficulté par courrier de la commission, de la possibilité de rechercher un logement d'urgence auprès du contingent préfectoral. Les travailleurs sociaux se mettent à disposition des personnes confrontées à ces situations d'expulsion dès le premier stade et les alertent sur les démarches à effectuer pour éviter de se retrouver sans logement. Des liens sont établis avec les organismes payeurs permettant de trouver les solutions les plus appropriées. Le conseil général met à disposition de la CILS une partie de son contingent réservataire. Grâce à cette organisation, le nombre de familles relogées par an entre 2001, date de la création de la CILS, et 2008 est passé de 70 à 186, soit une progression de plus de 165 %. En 2009, la CILS a examiné 238 nouvelles demandes. 181 ménages ont été relogés dont 151 relèvent des critères DALO parmi lesquels figure « menacé d'expulsion sans relogement ». En 2010, 208 nouvelles demandes ont été examinées, 127 ménages ont été relogés. À ce jour, la CILS traite 85 % des demandes correspondant aux priorités fixées par la loi sur le DALO. L'expulsion locative représente en 2010 15 % des demandes qui sont examinées en CILS.

Ce dispositif **partenarial** cohérent et coordonné fonctionne parfaitement dans le département de Tarn et Garonne et contribue à régler en amont de nombreux cas d'expulsion. Grâce au travail de médiation avec l'ADIL pour le parc privé et les bailleurs pour le parc public, 70 % des situations sont solutionnées dès la citation en justice. En 2009, sur 470 dossiers d'expulsion locatives suivis en DDEA, 87 demandes de concours de la force publique instruites ont conduit à ordonner 40 décisions d'expulsion. Seules 4 expulsions ont finalement été effectives, les autres cas ayant pu être solutionnés par des relogement auprès des bailleurs privés ou publics. Par ailleurs, diminution de 9 % du nombre de concours force publique (CFP) entre les années 2008 et 2009 (87 en 2009 contre 96 en 2008). En 2010, 91 demandes de concours de la force publique ont été instruites ayant conduit à ordonner 48 décisions d'expulsion. Seules 7 expulsions ont été effectives, les autres cas ayant pu être réglés par des relogements auprès des bailleurs privés ou publics.

Vendée (85)

Dans le contexte d'un département dans lequel le taux d'équipement en logements sociaux est très inférieur à la moyenne, il apparaît que le dispositif d'intermédiation locative, malheureusement limité pour des raisons budgétaires, est un outil très efficace pour la recherche d'un relogement et l'accompagnement de certains publics vers une normalisation de leur relation au logement.

Yonne (89)

Quelques indicateurs: Problématique considérée comme moyennement importante

Néanmoins, eu égard :

- d'une part, à la dégradation de la situation économique et sociale du département ;

- d'autre part, à la proximité géographique de la région Île-de-France, il convient d'avoir une attention particulière sur cette thématique qui s'avère sensible car révélatrice dans certains cas de situations de grande détresse sociale (Plus particulièrement dans les bassins d'emploi en grande difficulté comme celui du Tonnerrois).

La prévention, des expulsions locatives est traitée dans le cadre de dispositifs complémentaires (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), plan départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI), commission de concertation, service de l'accueil et de l'orientation (SIAO) etc). La CCAPEX co-présidée par l'État et le Département assurent conjointement le suivi des dossiers avec pour objectif de mettre en synergie tous les dispositifs et acteurs de la prévention des expulsions.

Nombre de réunions tenues: 17 (dont 10 arrondissement d'Auxerre, 3 arrondissement de Sens, 4 arrondissement d'Avallon)

Répartition des tâches : Secrétariat DDCSPP et préfecture (Auxerre) et sous préfecture secrétariat général (Sens et Avallon) Instruction : Arrondissement d'Auxerre : DDCSPP de l'Yonne, Pôle Prévention des Exclusions et Insertion Sociale, Service Autonomie et Protection des Personnes. Arrondissement de Sens : Sous-Préfecture de Sens, Service de la Citoyenneté et de la Cohésion Sociale Arrondissement d'Avallon : l'agent en charge des dossiers assure plusieurs autres tâches sans rapport direct dans le cadre de la petite équipe polyvalente de la sous préfecture d'Avallon.

(documents produits : schéma procédure, suivi tableau CCAPEX, exemples de dossiers)

L'organisation de la CCAPEX

La CCAPEX en réunion plénière ne se réunit qu'une fois par an.

Ce sont les sous commission CCAPEX au nombre de 3 (arrondissement Auxerre, Sens et Avallon) qui traitent les dossiers et assurent le secrétariat .

Essonne (91)

- Rôle pilote du PDALPD 2010-2014 (objectif fixé de 5 % du nombre de dossiers en procédure d'expulsion, de CQL, à l'intervention de la FP. Rôle analogue de la Charte
- « Ce comité technique (comité de suivi de la Ccapex 91) repère et analyse les problèmes récurrents -dits cas d'école- qui freinent le bon déroulement des parcours individuels pour leur maintien dans les lieux. Il soumet des propositions d'amélioration à la validation du collège. La Ccapex 91 ne traite donc pas directement les dossiers en impayés »
- suite à création de la CCAPEX le comité de suivi a travaillé sur les articulations à mettre en place avec la CAF : la CAF peut saisir la CCAPEX pour les dossiers complexes, sur des cas d'école

-
- présence « d'un relais important d'acteurs sociaux de proximité (réseau ASLL 91) animé conjointement par le PDALPD et le FSL qui s'est structuré pour travailler sur les pratiques professionnelles et les outils à disposition pour étayer l'intervention sociale dans le domaine de la prévention des expulsions locatives » (constitué notamment des bailleurs publics/ délégués AORIF et des associations d'insertion par le logement). Leur rôle s'est très vite avéré essentiel et il a été décidé que ces acteurs participent aussi aux travaux techniques du comité de suivi
 - il est affiché que « la mobilisation des bailleurs privés dans la prévention des expulsions loc est aujourd'hui prioritaire et sera à l'ordre du prochain comité de suivi »

NOTA : production de quelques cas d'école débattus et validés comme pertinents

Val d'oise (95)

Problématique considérée comme **très importante**

2010 nombre d'assignations au tribunal : 3 363 ; nombre de concours accordés : 1247 ; nombre d'interventions effectives 580

Répartition des tâches : Secrétariat et Instruction : UTHL 95 bureau de la prévention des expulsions : unité territoriale rattaché à la DRIHL

L'organisation de la CCAPEX :

Dispositif de prévention dans le département

Dans le Val d'Oise, où les principaux indicateurs sur la pauvreté et l'exclusion sociale sont au rouge (entre 2008 et 2010, augmentation de 46 % du nombre de dossiers soumis au FSL pour l'apurement de dettes locatives), **la situation s'aggrave malgré la forte mobilisation** des acteurs concernés par la prévention des expulsions

Plus de 80 commissions de prévention des expulsions au sein des communes pour traiter les petits impayés,

communication systématique des assignations aux travailleurs sociaux du département et des CCAS pour se mettre à disposition des ménages en vue de la rédaction d'un rapport social destiné au juge

commissions organisées par les sous-préfectures en vue de l'examen de la situation des ménages pour lesquels les bailleurs ont demandé le concours de la force publique,

La CCAPEX Il s'agit d'une **commission unique, départementale**, qui a pour objet d'**examiner des dossiers complexes**. Étant donné les différents dispositifs et instances de prévention des expulsions existants dans le département en amont de la procédure contentieuse et tout au long de celle-ci et compte tenu du fait que le règlement intérieur de la commission ne donne pas de définition précise concernant la complexité des situations relevant de sa compétence, la CCAPEX est généralement

considérée par les organismes qui la saisissent comme **l'instance de dernier recours** pour éviter l'expulsion

Collaboration avec la CAF **La CAF a récemment créé une cellule « impayés de loyers »**, avec le recrutement de plusieurs agents ; la personne, anciennement référente « CDAPL », chapeaute cette équipe. Lorsque ce service sera opérationnel et que la convention CCAPEX/CAF, précisant les critères que devront remplir les dossiers signalés par cet organisme à la commission, aura été signée (elle est actuellement en cours d'élaboration), il est vraisemblable qu'un nombre plus important de situations en précontentieux ou en début de procédure contentieuse sera traité, notamment dans le parc privé.

Partenariat avec le DALO : Un partenariat étroit entre le secrétariat de la commission du DALO et celui de la CCAPEX a été mis en place : signalement par le DALO de situations (avec souvent dettes locatives) pouvant relever de la compétence de la CCAPEX, élaboration d'un tableau de suivi des familles signalées entre CCAPEX/DALO.

Document de travail élaboré par la DDCS : Tableau établi au vu de l'expérience (recommandation réelles prises en réunion) faisant état du type de recommandations et des destinataires concernés ainsi que du résultat obtenu permettant de tirer des enseignements sur l'effet des avis et recommandations (productif /inefficace, réajustement nécessaire...)

Les CCAPEX sont encore en période « de rodage » et c'est par capitalisation des situations examinées et des décisions prises qu'elles se forgeront une doctrine. Ainsi, la notion de "dossier complexe" est en cours de définition entre la CAF et la DDCS

Constat/ illustration :

Part importante de dossier de surendettement : Sur 71 dossiers 25 (soit 35 %) faisaient état d'un dossier de surendettement auprès de la Banque de France (19 avec un plan de rétablissement personnel et 6 avec une proposition).

Montant de la dette très importante Les dossiers présentent quasiment tous une dette locative, majoritairement comprise entre 2000 € et 10 000 € avec quelques dossiers à 20 000 € et 30 000 €.

A titre d'exemple en 2011 : 4 % dette expulsion pour autre motif que l'impayé/ 4 % dette <1000€/ 69 % dette entre 1 000€ et 10 000€/ 23 % dette supérieure à 10 000€

La problématique du parc privé : Les dossiers concernant ce parc émanent majoritairement de la commission du DALO et concernent à la fois des demandeurs reconnus prioritaires et urgents et des demandeurs dont la demande est rejetée. Dans les 2 cas il s'agit de locataires ayant une dette locative souvent assez élevée, voire très élevée.

8. Questionnaire complémentaire

Courriel du 6 janvier dernier adressé aux services

Vous avez quasiment tous répondu au questionnaire que nous vous avons envoyé début octobre et nous vous en remercions chaleureusement la plupart des réponses à ce questionnaire ont porté sur les pratiques actuelles et sur les recommandations. Aujourd'hui, nous souhaiterions le compléter en mettant plus particulièrement l'accent sur les pratiques exemplaires et nous formulerions notre question de la façon suivante "quelles sont les bonnes pratiques que vous souhaiteriez recommander à vos collègues des autres départements en matière de

- 1) *prévention des impayés,*
- 2) *d'intervention en amont*
- 3) *d'amélioration des enquêtes sociales (positionnement dans le temps, intervenants etc..).*

Bouches du Rhône (13)

Concernant vos 2 premiers points (prévention des impayés et intervention en amont) :

- nous avons déjà bien insisté, dans notre réponse au questionnaire, sur l'intérêt de mettre en place, dans toutes les communes et tous les arrondissements de grandes villes du département, des commissions locales de prévention des expulsions mais aussi de traitement des impayés. Un courrier, cosigné par le Préfet et le président du CG, est sur le point d'être adressé à tous les maires des BdR. Une telle mise en place est possible sans financement supplémentaire dédié dans la mesure où elle repose sur la volonté des acteurs de terrain de travailler ensemble (travail en réseau CG + CAF + CCAS - 3 partenaires à minima). Le courrier aux maires s'accompagne d'une fiche méthodologique d'aide à la création de ces commissions ainsi que d'une fiche de présentation de la CCAPEX des BdR (voir 2 documents joints). Parallèlement, la mise en place dans chaque commune de lieux d'accueil des publics en impayés de loyer, à compétence à la fois juridique et sociale, rend le travail des commissions locales plus efficient.
- nous avons mis en place un groupe de travail CCAPEX sur la sensibilisation des bailleurs privés à l'impayé de loyer, auquel a participé le président de la FNAIM 13 (qui regroupe 520 agences immobilières). Ce groupe doit poursuivre ses travaux. Néanmoins, il apparaît d'ores et déjà souhaitable de généraliser le recours à la Garantie des Risques Locatifs (GRL) et de proposer aux agences immobilières de signaler systématiquement les impayés de loyer aux CCAS (voir compte-rendu 1ère réunion de ce groupe). Ce signalement systématique est en place, avec de bons résultats, sur une commune des BdR (Port-de-Bouc) où la principale agence immobilière participe même régulièrement à la commission locale de traitement des impayés.

Concernant votre dernier point (amélioration des enquêtes sociales), les bonnes pratiques à préconiser nous semblent être :

- visites à domicile si pas de réponse aux convocations, et notamment pour les personnes analphabètes,
- enquêtes sociales à réaliser également sur les propriétaires-bailleurs privés, comme le prévoit la réglementation (art. 60 de la loi MLLÉ du 25 mars 2009).

Gers (32)

Sur les points 1 et 2, je vois 2 éléments:- le choix qui a été fait avec les bailleurs sociaux, qu'ils saisissent la CCAPEX dès le commandement de payer, ce qui permet vraiment une intervention en amont - la réponse favorable des tribunaux pour nous transmettre les jugements d'expulsion dès leur prononcé, ce qui est très utile surtout pour les expulsions avec bailleurs privés.

Moselle (57)

1) Prévention des impayés: la CCAPEX est saisie en cas de non respect ou non transmission d'un plan d'apurement, il a été constaté que ce stade est trop tardif dans la procédure et que l'impayé est déjà conséquent

2) Intervention en amont : Après signalement, le questionnaire mis en place et envoyé à chaque locataire et bailleur permet d'avoir une vision exhaustive du dossier. Ces questionnaires dont le taux de retour est satisfaisant tant de la part des bailleurs que des ménages, permettent une meilleure instruction et connaissance de l'état de la dette. Je vous le transmets ci-joint, celui-ci étant de nature à améliorer le fonctionnement de la CCAPEX et mériterait d'être recommandé aux autres départements . payer, ce qui permet vraiment une intervention en amont - la réponse favorable des tribunaux pour nous transmettre les jugements d'expulsion dès leur prononcé, ce qui est très utile surtout pour les expulsions avec bailleurs privés.

Seine et Maritime (76)

Le point important à souligner au regard de notre expérience est que pour être efficace il y a nécessité d'avoir des informations précises sur la situation des ménages en impayés et faisant l'objet d'une suspension du droit et en conséquence d'une saisine CCAPEX. L'efficacité du dispositif suppose de pouvoir apporter des réponses au traitement de la dette dans un temps approprié. Si nous n'avons pas de possibilité d'entrer en contact avec le ménage ou si nous n'avons pas d'informations sur sa situation, nous sommes dans une certaine impuissance à travailler. Cela nécessite donc une forte collaboration et implication des services sociaux de proximité.

9. Liste des personnes rencontrées

| SERVICE | NOM-PRENOM | FONCTION | ADRESSE |
|--|---------------------------------|---|--|
| CABINET | | | |
| Cabinet de M.B.Apparu | Choutet Martin | Conseiller technique | Hôtel Le Play, rue du Bac |
| INTERMINISTERIEL | | | |
| Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) | Regnier Alain | PREFET | 78 rue Lecourbe 75015 Paris 15 |
| | Lavielle Marie-Françoise | Adjointe | |
| | Gaffet Marie | Chef de projet logement | |
| NIVEAU NATIONAL | | | |
| L'Union Sociale pour l'Habitat USH | Furet Juliette | Responsable du département Affaires sociales | 4, rue Lord Byron 75384 PARIS cedex 08 |
| | Weinum Huberte | Conseiller juridique | |
| Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés FAP | Doutreligne Patrick | Délégué Général | 3/5, rue de Romainville 75019 Paris |
| | Rothhahn Marie | Chargée de mission | |
| | Coupechoux Sarah | Chargé de mission Prévention des Expulsions | |
| ANIL | Vorms Bernard | Directeur | |
| | Maury Nicole | Chargée d'études | |
| | Billy Emmanuelle | Chargée d'études | |
| CNAF | Vallée- lacouture Sylvie | Sous directeur du département logement vie sociale et solidarités | |
| | Mériaux-Farsat française | Responsable du pôle logement vie sociale | |
| | Rastier Anne-catherine | Conseillère technique pôle logement vie sociale | |

| | | | |
|---|---------------------------------|---|--|
| L'Union Sociale pour l'Habitat USH | Furet Juliette | Responsable du département Affaires sociales | 4, rue Lord Byron 75384 PARIS cedex 08 |
| | | | |
| DHUP | Crépon Etienne | Directeur | Arche de la Défense |
| | Dadou Hélène | Sous-Directrice | |
| | Sainte-Marie Hélène | Directrice de projet Droit au logement et à l'hébergement | |
| | Cayla Fabien | Chargé de mission | |
| NIVEAU REGIONAL | | | |
| Direction Régionale et Interdépartementale de l' Hébergement et du Logement (DRIHL) | Delorme Jean martin | Directeur | 5, rue Leblanc 75911 Paris cedex 15 |
| | Augier Brigitte | Responsable du service Accès au Logement et Préventions des Expulsions | |
| | Labbouz Lucie | Chargée de mission Prévention des Expulsions | |
| NIVEAU DEPARTEMENTAL | | | |
| 94 VAL DE MARNE | | | |
| UT 94 | Ghoul Veronique | Chef de bureau prévention des expulsion | 48, avenue Pierre Brossolette 94000 Créteil |
| 17 CHARENTE-MARITIME | | | |
| DDCS 17 | Peridy Thierry | Directeur départemental | Centre administratif Chasseloup-Laubat avenue Porte Dauphine 17026 La Rochelle cedex 1 |
| | Sammartino Ida -Caroline | Chef de service Accès aux Droits et Inclusions Sociale (ADIS) Unité accès et maintien dans le logement | |
| | Horseau Brigitte | Gestion ALT1 droit au logement opposable DALO commission de médiation précontentieux | |
| 41 LOIR-ET-CHER | | | |
| DDSCPP 41 | Gergaud Séverine | Responsable du service hébergement et logement | |

| | | | |
|---|--------------------------------|---|--|
| L'Union Sociale pour l'Habitat USH CAF 41 | Furet Juliette | Responsable du département Affaires sociales | 4, rue Lord Byron 75384 PARIS cedex 08 |
| | Klein-Gauluet Sylvaine | Responsable Accès aux droits | |
| CAF 41 | Besnard Claudine | Responsable de groupe au sein du Pôle Allocataires | |
| MSA | Frédéric Conre | Responsable du domaine Famille | |
| 69 RHONE | | | |
| COMMUNE DE VAULX-EN-VELUN | Bailly-Maître Laurence | Adjointe au Maire Déléguée à la solidarité et aux Actions Sociales Conseillère Communautaire du Grand Lyon | Hôtel de Ville Place de la Nation - BP 30 69511 Vaulx-en-Velun cedex |
| AVDL 69 | Camuzat Sylvain | Directeur | 277, rue du 4 Août 69100 Villeurbanne |
| ADIL 69 | Perrot Dominique | Directrice | 9, rue Vauban 69006 Lyon |
| | Belhacem Najima | Juriste | |
| DDCS 69 | May-Carle Gilles | Directeur départemental | 33, rue Moncey 69421 Lyon Cedex 03 |
| | Duplain Maxime | Chef de service droit au logement | |
| | Sanna Annie | Animation et suivi du Plan départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) | |
| SIAL | Terrier Serge | | |
| BANQUE DE FRANCE | Valle Anne | | |
| ABC HLM | Abdelsalam Nadia | | |
| COLLECTIF LOGEMENT RHONE | Lefort Pascale | ALPIL (Rhône) | |
| CG 69 | Perrin-Niquet Christine | | |
| | Cottet Françoise | | |
| SOUS-PREFECTURE | Carponcin Anne | | |

| | | | |
|--|----------------------------|--|--|
| L'Union Sociale pour l'Habitat VILLFRANCHE USH | Furet Juliette | Responsable du département Affaires sociales | 4, rue Lord Byron 75384 PARIS cedex 08 |
| | Sabapathy Monique | | |
| DIRECTION CHAMBRE SYNDICALE DES PROPRIETAIRES ET DES COPROPRIETAIRES UNPI | M. Brossier L | Directeur | |
| CAF 69 | M. Serouard | | |
| | M. Toupenet | | |
| 72 SARTHE | | | |
| PREFECTURE 72 | Lelarge Pascal | Préfet du département | |
| DDDCS 72 | GazagnePhilippe | Directeur | |
| | Bon Annie | Responsable du service Hébergement, logement et veille sociale | |
| | Lasbleis Béatrice | Sous-directrice de la CAF | |
| CAF 72 | Ploton Fabienne | directrice adjointe de la CAF 72 | |
| | Moreau Marie-Simone | Conseillère logement CAF 72 | |
| CG 72 | Morice Claude - | Chef du Service Logement au Conseil Général. | |
| OPH LE MANS HABITAT | M.Bretout | | |
| OPH SARTHE HABITAT | Mme Barnier | | |
| 59 NORD | | | |
| DDCS | Mme Labare | Chef de la mission accès au logement | |
| DDCS | Mme Cardon | Chef cellule CCAPEX | |
| CAF | Mme Ayassou | Conseillère technique logement | |
| CAF | Mme Loywick | | |
| ARH Nord Pas-de- Calais | M. Vandestienne | | |

| 59 NORD | | | |
|---|------------------------|---|--|
| Villogia | Mme Fouquenberg | | |
| Partenord | M. Cornez | | |
| Conseil général 59 | Mme Descamps | Directrice adjointe de la lutte contre les exclusions | |
| Association GRAAL | M. Desrousseaux | Directeur | |
| ADIL | M. Chassard | Directeur | |
| ADIL | M. Mutin | Juriste | |
| 13 BOUCHES DU RHONE | | | |
| DDCS | Mme Lecaillon | Directrice | |
| DDCS | Mme Ribe | Chef du Pôle VALS/logement social | |
| CAF | M. Boisseau | Chef de service | |
| CAF | Mme Tipa | Responsable d'instruction | |
| CAF | Mme Cortès | idem | |
| MSA | Mme Bleuzé | idem | |
| Conseil général | Mme Auzias | Chef de service de l'insertion par le logement | |
| Conseil général | Mme Rossi | Chef de service de la lutte contre les exclusions | |
| CCAS | Mme Martinet | Responsable de la politique sociale | |
| ARH | M. Gallard | Directeur adjoint | |
| SYNDEC (bailleurs privés) | Mme Blanc-Tardy | | |
| Banque de France | M. Aucourt | Responsable de la direction des particuliers | |
| | | | |
| 13 BOUCHES DU RHONE suite | | | |
| Chambre départementale des huissiers de justice | M. Gensollen | Président | |
| ADIL | M. Moallic | directeur | |

10 - Glossaire des sigles et acronymes

| Acronyme | Signification |
|-----------------|---|
| ADIL | Association départementale d'information sur le logement |
| AIVS | Agence immobilière à vocation sociale |
| AL | Allocation logement |
| ANIL | Association nationale d'information sur le logement |
| APL | Aide personnalisée au logement |
| ASLL | Accompagnement social lié au logement |
| AVDL | Accompagnement vers et dans le logement |
| BDF | Banque de France |
| CAF | Caisse d'allocations familiales |
| CAL | Cellules appui logement |
| CCAPEX | Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives |
| CCAS | Centre communal d'action sociale |
| CDAPL | Commission départementale des aides publiques au logement |
| CEJ | Citation en justice |
| CESI | Commission d'études des situations individuelles |
| CFP | Concours de la force publique |
| CG | Conseil général |
| CILS | Commission inter-services pour le logement social |
| CLIL | Commission locale d'impayés de loyers |
| CNAF | Caisse nationale des allocations familiales |
| CNL | Confédération nationale du logement |
| COLAC | Commission du logement accompagné |
| CORA | Commission de relogement adapté |
| CPED | Commission de prévention des expulsions domiciliaires |
| CQL | Commandement à quitter les lieux |

| Acronyme | Signification |
|-----------------|---|
| CQL | Commandement de quitter les lieux |
| DALO | Droit au logement opposable |
| DDCS | Direction départementale de la cohésion sociale |
| DDCSPP | Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations |
| DDT | Direction départementale des territoires |
| DGALN | Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature |
| DHUP | Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages |
| FSL | Fonds de solidarité pour le logement |
| MASP | Mesures d'accompagnement social personnalisé |
| MASP | Mesure d'accompagnement social personnalisé |
| MOUS | Maîtrise d'ouvrage sociale |
| MSA | Mutualité sociale agricole |
| PDALPD | Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées |
| PDLHI | Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne |
| PLAI | Prêt locatif aidé d'intégration |
| RSA | Revenu social d'insertion |
| SIVS | Service immobilier à vocation sociale |
| UDAF | Union départementale des associations familiales |
| UNPI | Union nationale pour la propriété immobilière |

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

