



**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

N°009381-01

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° 2013-181R

**INSPECTION GENERALE DES SERVICES
JUDICIAIRES**

N°36-14

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° 14-059/13-132 b/01

RAPPORT

ÉVALUATION DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

Établi par :

Pascaline TARDIVON
inspectrice de l'administration du
développement durable

PHILIPPE LAFFON
inspecteur général des affaires sociales

Nicole COMBOT
inspectrice des services judiciaires

François HENRY
chargé de mission à l'inspection générale de
l'administration

Maxime DE BLASI
chargé de mission à l'inspection des services
judiciaires

Philippe MOUCHARD
chargé de mission à l'inspection des services
judiciaires

Août 2014

Sommaire

Résumé.....	8
Introduction.....	13
Première partie.....	15
1. Le nombre croissant de ménages éprouvant des difficultés à faire face à leurs dépenses de logement se traduit par une augmentation des expulsions locatives et des tensions sur le secteur aval du relogement.....	16
1.1. Dans un contexte économique défavorable, la part des ménages éprouvant des difficultés à régler leurs loyers croît.....	16
1.1.1. <i>Les dépenses nettes en matière de logement des ménages augmentent.....</i>	<i>16</i>
1.1.2. <i>Le nombre de ménages en situation de difficulté progresse.....</i>	<i>16</i>
1.2. Les difficultés à régler les loyers se traduisent par une sollicitation croissante des juridictions.....	18
1.2.1. <i>Des décisions judiciaires rendues dans un contexte d'incertitudes multiples.....</i>	<i>19</i>
1.2.1.1. Des juges ne disposant pas de tous les éléments permettant d'éclairer leurs décisions.....	19
1.2.1.2. Des décisions qui se fondent, en dépit d'une absence de véritable politique de juridiction, sur des critères partagés.....	20
1.2.1.3. Une absence d'étude d'impact de la jurisprudence des juges qui ne permet pas d'évaluer son efficacité.....	23
1.2.2. <i>Une gestion du temps judiciaire intégrée dans les stratégies des acteurs.....</i>	<i>24</i>
1.2.2.1. Une procédure engagée à des stades variables et selon des critères peu lisibles.....	24
1.2.2.2. Des délais de procédure qui retardent la perspective de l'expulsion tout en aggravant la situation financière des parties.....	25
1.3. La croissance des contentieux crée, en aval, une tension sur le relogement des ménages.....	25
1.3.1. <i>Le concours de la force publique.....</i>	<i>25</i>
1.3.1.1. Les enquêtes pour instruire les demandes de concours de la force publique....	25
1.3.1.2. Octroi et réalisation des concours de la force publique.....	26
1.3.2. <i>Le devenir des ménages expulsés</i>	<i>28</i>
1.3.3. <i>Les réformes récentes du DALO accentuent la pression sur le relogement.....</i>	<i>29</i>
1.3.3.1. Elles précisent les règles en matière de protection contre l'expulsion des ménages.....	29
1.3.3.2. Informations et échanges sur le DALO sont développés.....	29
2. De nombreux dispositifs de prévention et d'intervention précoce en cas d'impayés sont mobilisés mais trop tardivement et de manière parfois inadaptée.....	31
2.1. La prévention des impayés, condition nécessaire de la prévention des expulsions, s'appuie sur de nombreux outils et initiatives.....	31
2.1.1. <i>Une offre d'information importante qui atteint imparfaitement sa cible.....</i>	<i>31</i>
2.1.2. <i>Une conciliation judiciaire peu développée.....</i>	<i>32</i>
2.1.3. <i>Des formes diverses d'aide et d'accompagnement, à dominante sociale.....</i>	<i>32</i>

2.1.3.1. Les bailleurs sociaux sont des acteurs majeurs de la prévention des expulsions dès le stade de l'impayé.....	32
2.1.3.2. Les actions des conseils généraux.....	33
2.1.3.3. Les outils de la branche famille.....	34
2.1.3.4. Les dispositifs assurantiels.....	36
2.2. Tous ces dispositifs n'atteignent qu'imparfaitement leur cible en raison de plusieurs obstacles.....	37
2.2.1. <i>L'objectif d'une prévention en amont n'est pas rempli.....</i>	37
2.2.1.1. Les ménages, face à l'impayé, ne sont pas toujours conscients des conséquences de l'engagement de la procédure contentieuse.....	37
2.2.1.2. Les dispositifs sont peu utilisés dans le cadre d'une intervention précoce.....	37
2.2.1.3. Le primat donné aux plans d'apurement sur le relogement retarde parfois la recherche d'une solution adaptée.....	38
2.2.2. <i>Des actions non coordonnées, ou répondant à des objectifs qui ne sont pas mis en cohérence, peuvent accroître les difficultés des ménages.....</i>	39
2.2.2.1. Une démultiplication des instructions et enquêtes de toute nature.....	39
2.2.2.2. La suspension des allocations logement et le manque de prévisibilité de leur montant peuvent aggraver les difficultés.....	40
2.2.2.3. Une insuffisante articulation entre les procédures de surendettement et d'expulsion, source de réelles difficultés pour le maintien dans le logement de la personne surendettée.....	42
2.3. La diversité des contextes locatifs et la variété des pratiques administratives et judiciaires génèrent des inégalités de traitement entre locataires confrontés au risque d'impayés.....	44
3. Un déficit du pilotage par les CCAPEX en raison d'une gouvernance nationale et territoriale qui reste à construire.....	46
3.1. Un déficit de pilotage et d'animation des CCAPEX.....	46
3.1.1. <i>Un portage national à développer.....</i>	46
3.1.2. <i>Une animation territoriale à construire.....</i>	46
3.1.3. <i>Une organisation inadaptée faute de moyens.....</i>	46
3.2. Cette efficacité réduite révèle un déficit de gouvernance nationale et territoriale.....	47
Deuxième partie.....	49
4. Premier axe : préciser les objectifs et les outils du dispositif de prévention... 52	52
4.1. Orientation n° 1 : prendre en compte les impayés et les expulsions dans l'analyse des besoins en logements et dans l'élaboration d'une offre adaptée.....	52
4.2. Orientation n° 2 : concrétiser le mot d'ordre de prévention « le plus en amont » en complétant une approche, aujourd'hui dominée par le traitement de la dette et la reprise du loyer courant, par la recherche, lorsque c'est nécessaire, d'une solution de relogement.....	55
4.2.1. <i>Tous les acteurs susceptibles d'agir doivent être informés dans les trois premiers mois du déclenchement de l'impayé.....</i>	55
4.2.2. <i>Des dispositifs adaptés d'information, de conseil et d'orientation doivent être mobilisés.....</i>	56
4.2.3. <i>Une panoplie de réponses plus large que le seul plan d'apurement doit être développée.....</i>	57
4.2.4. <i>Les ménages doivent être aidés, notamment en matière de reprise des loyers courants, négociation de plans d'apurement et respect de leurs engagements financiers..</i>	59

4.3. Orientation n° 3 : réduire les inégalités de traitement entre locataires.....	61
4.3.1. <i>Rapprocher le traitement des impayés des locataires du parc social et du parc privé</i>	61
4.3.1.1. Au stade de la prévention de l'impayé.....	62
4.3.1.2. Au stade du traitement de l'impayé.....	63
4.3.2. <i>Garantir l'équité de traitement des locataires sur les territoires</i>	63
4.3.2.1. En matière d'intervention sociale et d'aides financières.....	63
4.3.2.2. En matière de politiques de juridiction.....	65
4.4. Orientation n° 4 : Adapter et moderniser l'intervention sociale.....	66
4.5. Orientation n° 5 : préciser l'articulation entre surendettement et expulsion.....	68
4.5.1. <i>Des retouches législatives ponctuelles destinées à mettre en cohérence les deux procédures</i>	68
4.5.2. <i>Une refonte plus ambitieuse consistant à revoir ou renforcer le statut de la dette de loyer</i>	70

5. Deuxième axe : définir une stratégie nationale de prévention assise sur une gouvernance renforcée..... 72

5.1. Orientation n° 6 : définir des objectifs prioritaires en matière de prévention et construire un tableau de bord de suivi des actions concourant à leur atteinte.....	72
5.1.1. <i>Définir un objectif lisible, concret et mobilisateur de réduction du nombre de jugements d'expulsion</i>	72
5.1.2. <i>Se fixer des objectifs d'efficacité de la prévention en amont des jugements</i>	72
5.1.2.1. Un objectif d'efficacité de la prévention en amont des jugements.....	72
5.1.2.2. Cet objectif-cible de prévention-amont serait assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi.....	73
5.1.3. <i>Mesurer l'effort global de prévention en complétant les objectifs de prévention en amont par un suivi des résultats en aval</i>	74
5.1.3.1. Une mesure de la prévention en aval.....	74
5.1.3.2. Des indicateurs complémentaires seraient associés à cette prévention en aval.....	75
5.1.3.3. Des éléments de contexte d'ensemble devront figurer au tableau de bord.....	76
5.2. Orientation n° 7 : Mieux connaître les parcours.....	76
5.3. Orientation n° 8 : définir la gouvernance nationale associée à la politique publique de prévention des expulsions.....	78
5.3.1. <i>Réaffirmer la nature interministérielle des politiques de prévention</i>	78
5.3.2. <i>Assurer le suivi des objectifs et indicateurs</i>	80
5.3.3. <i>Associer largement autour des objectifs de la politique nationale de prévention</i>	81

6. Troisième axe : assurer une mise en œuvre territorialisée des politiques de prévention des expulsions..... 82

6.1. Orientation n°9 : bâtir une stratégie territorialisée de prévention des expulsions.....	82
6.1.1. <i>Réaliser un état des lieux départemental de la charte départementale de prévention des expulsions</i>	82
6.1.2. <i>Fixer, dans le cadre de la prochaine charte départementale, un objectif de réduction du nombre de commandements de payer se traduisant par un jugement et prévoir l'évaluation statistique annuelle</i>	83
6.1.2.1. Fixer un objectif de réduction du nombre de jugements au plan départemental.....	83
6.1.2.2. Réaliser un bilan annuel.....	83

6.1.3. Renforcer le rôle de pilotage du préfet pour la prévention des expulsions.....	84
6.1.3.1. Renforcer le dialogue avec les bailleurs.....	84
6.1.3.2. Prendre en compte les expulsions dans la programmation de logement et développer l'animation entre les différents services concernés.....	85
6.2. Orientation n° 10 : renforcer la légitimité de la CCAPEX en en faisant un lieu actif de coordination et d'animation des actions de prévention.....	85
6.2.1. Une méthode de travail pour la création de cellules techniques opérationnelles communes.....	85
6.2.1.1. Une méthode stratégique.....	85
6.2.1.2. Expériences et bonnes pratiques.....	86
6.2.2. Une méthode qui trouve toute sa place à une échelle adaptée de proximité territoriale.....	86
6.2.2.1. Il n'y a pas de schéma unique, mais des lignes de force se dégagent.....	86
6.2.2.2. Un rôle accru pour les collectivités territoriales est souhaitable.....	87
6.2.3. Développer les commissions locales de prévention des impayés.....	88
6.2.3.1. Labelliser les commissions locales sur la base de critères qualitatifs.....	88
6.2.3.2. Assurer une régulation accrue.....	88
Annexes.....	92
1. Liste des recommandations.....	95
2. Lettre de mission.....	101
3. Sigles et liste des personnes rencontrées.....	105
4. Recueil de bonnes pratiques.....	114
4.1. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE RELOGEMENT.....	114
4.1.1. La charte de mutation inter-bailleurs en Loire-Atlantique.....	114
4.1.2. L'AIVS de Rennes.....	114
4.2. « LES AIDES À LA QUITTANCE ».....	115
4.2.1. L'aide au loyer résiduel du FSL de Loire-Atlantique.....	115
4.2.2. Les aides à la quittance proposées par les collecteurs d'Action Logement.....	116
4.2.3. L'aide à la quittance pour les retraités : l'initiative de Pas-de-Calais Habitat.....	117
4.3. LES BONNES PRATIQUES RELEVÉES EN MATIÈRE DE JUSTICE ET D'ACCÈS AU DROIT.....	117
4.3.1. Les pratiques en vue d'une meilleure information des locataires.....	117
4.3.1.1. Les antennes de prévention des expulsions.....	117
4.3.1.2. La simplification du commandement de payer.....	118
4.3.2. La conciliation judiciaire.....	119
4.3.3. Les pratiques tendant à favoriser la présence des locataires à l'audience.....	123
4.4. COMMISSION DE PRÉVENTION DES IMPAYÉS DE VAULX-EN-VELIN.....	124
4.4.1. Présentation du fonctionnement du service « prévention des impayés ».....	124
4.4.1.1. Le repérage des impayés.....	125
4.4.1.2. L'accompagnement social.....	125
4.4.1.3. Les Commissions territorialisées d'impayés de loyer (CIL).....	125
4.4.2. Le suivi des « ménages ».....	126
4.4.2.1. Les alertes.....	126

4.4.2.2.L'évolution du nombre de suivis.....	126
4.4.2.3.Focus sur l'origine des situations d'endettement et d'impayés.....	127
4.4.2.4.Le public.....	128
4.4.2.5.Les outils de l'accompagnement.....	128
4.4.3. LES EXPULSIONS.....	130
4.4.3.1.La situation en 2013.....	130
4.4.3.2.L'évolution sur les dernières années.....	131
4.4.4. SYNTHÈSE ET CONCLUSION.....	131
4.5. MISE EN PLACE DES COMMISSIONS LOCALES DE TRAITEMENT DES IMPAYÉS DANS LES BOUCHES-DU-RHÔNE – FICHE MÉTHODOLOGIQUE.....	134
5. Les coûts de la procédure.....	137
5.1. Précautions méthodologiques.....	138
5.2. Les chiffres-clés de la procédure.....	139
5.3. Détail des coûts et ETP.....	140
5.3.1. Les conseils généraux.....	140
5.3.2. Les communes et EPCI.....	140
5.3.3. Les CAF et MSA.....	141
5.3.4. Les bailleurs, privés et sociaux.....	141
5.3.5. Les associations.....	142
5.3.6. Le financement des garanties et assurances locatives (chiffres source IGF-CGEDD).....	142
5.3.7. Pour l'Etat.....	143
6. La procédure judiciaire.....	147
6.1. Le cadre législatif.....	147
6.2. La juridiction compétente.....	148
6.2.1. Pour rendre la décision d'expulsion.....	148
6.2.2. Après la décision d'expulsion.....	149
6.3. Les actions en résiliation du bail.....	149
6.3.1. Le constat de la résiliation du bail.....	149
6.3.2. Le prononcé de la résiliation du bail.....	150
6.4. Les délais de procédure.....	150
6.4.1. Les délais incompressibles prévus par les textes.....	150
6.4.2. Les délais accordés par le juge.....	151
6.4.3. Les délais de traitement des affaires et de mise à exécution des décisions.....	152
7. Procédure administrative de concours de la force publique.....	155
7.1. Le cadre d'ensemble.....	155
7.2. La demande de concours de la force publique.....	155
7.3. La mise en œuvre du concours de la force publique.....	156
8. Le rôle des aides personnelles au logement.....	158
8.1. Le rôle majeur des aides personnelles au logement.....	159
8.1.1. Un taux de couverture et un effort financier élevés.....	159
8.1.2. Des dispositifs nécessaires mais insuffisants : les aides locatives au logement face à la hausse des prix.....	161

8.2. La gestion des droits aux aides personnelles au logement.....	163
8.2.1. <i>Le suivi et le traitement des impayés</i>	163
8.2.1.1. Les procédures.....	163
8.2.1.2. La pratique.....	165
8.2.1.3. Des règles de gestion contestées.....	166
8.2.2. <i>Les organisations retenues</i>	167
9. L'intervention sociale et la prévention des expulsions locatives.....	169
9.1. La mobilisation de l'intervention sociale : une mosaïque d'acteurs et d'outils.....	169
9.1.1. <i>Une grande diversité d'origines dans les acteurs du travail social</i>	169
9.1.1.1. Les travailleurs sociaux du conseil général.....	169
9.1.1.2. Les travailleurs sociaux des caisses de sécurité sociale.....	170
9.1.1.3. Les travailleurs sociaux des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.....	171
9.1.1.4. Les « travailleurs sociaux » des bailleurs sociaux.....	171
9.1.2. <i>Des outils variés qui ne permettent cependant pas de toucher toutes les cibles</i>	172
9.1.2.1. Les enquêtes sociales et financières.....	172
9.1.2.2. Les aides au maintien dans le logement.....	172
9.1.2.3. Les différents accompagnements sociaux.....	174
9.2. La coordination du travail social : un partage des interventions complexe.....	175
9.2.1. <i>Une intervention sociale à divers moments de la procédure mais le plus souvent tardive</i>	176
9.2.2. <i>Une démultiplication enquêtes de toute nature et un manque de partage de l'information</i>	176
9.2.2.1. Des enquêtes qui peuvent être nombreuses.....	176
9.2.2.2. Des informations qui sont inégalement partagées.....	177
10. Éléments de contexte sur la pauvreté et les conditions de logements en France.....	183
10.1. Une paupérisation croissante en France.....	183
10.1.1. <i>Depuis le milieu des années 2000, la pauvreté augmente à nouveau</i>	183
10.1.2. <i>La hausse du nombre des allocataires de minima sociaux</i>	184
10.1.3. <i>Les caractéristiques de la pauvreté en 2011</i>	185
10.1.3.1. Caractéristiques démographiques et spatiales : les jeunes urbains particulièrement touchés.....	185
10.1.3.2. Des catégories sociales inégales face à la pauvreté.....	185
10.1.3.3. La persistance de la grande pauvreté.....	186
10.1.3.4. L'étendue du surendettement.....	187
10.1.4. <i>Le point sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté</i>	187
10.2. Les difficultés de logement des ménages les plus modestes.....	189
10.2.1. <i>Les dépenses pour le logement : dynamisme et contrastes</i>	189
10.2.2. <i>Nécessaires mais insuffisantes : les aides face à la hausse des prix</i>	190
10.3. Un coût du logement croissant en dépit d'améliorations structurelles.....	191
10.3.1. <i>Des améliorations structurelles sur le moyen terme</i>	191
10.3.2. <i>L'augmentation du taux d'effort des ménages</i>	192
11. Éléments de comparaison internationale.....	195

11.1. Un déficit global de visibilité sur les données en matière d'expulsion et les parcours des ménages expulsés.....	196
11.1.1. <i>Les chiffres des expulsions</i>	196
11.1.2. <i>La durée du processus d'expulsion</i>	198
11.1.3. <i>Les ménages en risque d'expulsion</i>	199
11.1.3.1. Des profils qui sont proches.....	199
11.1.3.2. Des procédures subies.....	200
11.1.3.3. Des besoins d'aide et d'accompagnement divers.....	200
11.1.3.4. Des conséquences économiques et sociales de l'expulsion.....	201
11.2. Des procédures d'expulsion très proches dans les différents pays observés.....	202
11.2.1. <i>En Suède</i>	202
11.2.2. <i>Aux Pays-Bas</i>	203
11.2.3. <i>En Allemagne</i>	203
11.2.4. <i>En Angleterre</i>	204
11.3. Le développement des actions de prévention.....	205
11.3.1. <i>En Suède</i>	206
11.3.2. <i>Aux Pays-Bas</i>	206
11.3.3. <i>En Allemagne</i>	207
11.3.4. <i>En Angleterre</i>	207

Résumé

La mission inter-inspection sur l'évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'action publique, à la demande des ministres concernés. La coordination opérationnelle de cette mission d'évaluation a été confiée au ministère en charge du logement. La mission intervient dans un triple contexte de croissance des procédures d'expulsion, de difficultés persistantes sur le marché du logement, enfin de réforme législative du dispositif, intervenue avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

Entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires s'est accru. Selon l'INSEE, 22 % des locataires du secteur privé ont désormais un taux d'effort supérieur à 40 %. La précarisation d'une partie des locataires résulte de l'augmentation des loyers et charges combinée à une insuffisante revalorisation des aides au logement d'une part, à la dégradation des ressources d'une partie des ménages, associée souvent à des situations de chômage et de pauvreté d'autre part. La maîtrise des loyers et des charges locatives, et l'évolution des revenus des ménages les plus modestes constituent en effet des conditions de succès pour une politique de prévention des expulsions locatives.

La mission considère qu'un cadre et des outils existent dont la pertinence est réelle :

- cadre partenarial avec les plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDLHPD) et les chartes de prévention des expulsions et les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX);
- dispositifs d'information et d'accès au droit animés par les associations et les professionnels du droit et portés par les collectivités locales, le ministère de la justice et les conseils départementaux de l'accès au droit notamment dans les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit ;
- dispositifs de prévention des impayés portés par des bailleurs sociaux, de maintien des allocations logement, de recours au Fonds de solidarité Logement (FSL) ou aux dispositifs assurantiels (garantie des loyers impayés, garantie des risques locatifs, Locapass) ;
- jugements qui peuvent prévoir des délais, largement conditionnés par la présence du locataire à l'audience et par les informations contenues dans l'enquête sociale. En 2012, 40 % des 115 086 décisions d'expulsions locatives prononcées étaient des expulsions conditionnelles comportant des délais de paiement.

La mission a procédé à trois constats principaux :

- il n'y a pas, sauf exception, de prévention en amont des jugements, contrairement aux objectifs affichés. La mobilisation des acteurs est réelle (un jugement sur 10 fait l'objet d'une intervention effective de la force publique) mais trop tardive, le plus souvent au stade préalable à l'expulsion. Si les initiatives existent, elles peuvent parfois se chevaucher ou être redondantes ;
- les dispositifs de prévention privilégient de façon générale la logique de l'apurement, souvent à un stade déjà tardif et sans prendre suffisamment en compte la nature des difficultés, conjoncturelles ou structurelles des ménages. Les

conditions de leur mise en œuvre induisent en outre des inégalités de traitement entre les locataires de bailleurs sociaux et ceux de bailleurs privés ;

- La gouvernance nationale reste à construire. Les objectifs ne sont pas priorisés et clarifiés et le développement d'une offre de logement abordable est un enjeu essentiel.

La mission a identifié trois scénarios :

- un scénario de simple amélioration de l'existant où seule l'organisation territoriale serait concernée : les améliorations étant alors limitées aux marges de manœuvre organisationnelles au plan territorial ;
- un scénario de stratégie nationale rénovée, avec un nombre d'objectifs limités, qui permet d'introduire plus de cohérence dans l'action de prévention avec un portage et un suivi partagé ;
- enfin, un scénario intégré qui prend en compte notamment le développement d'une offre de logement abordable.

Seul le scénario intégré qui prend en compte à la fois la mise en œuvre territoriale, la définition d'une stratégie nationale et la priorisation des objectifs de prévention assortis d'indicateurs est de nature à répondre aux enjeux identifiés.

La mission a identifié trois dimensions ou axes et dix orientations.

1. Préciser les priorités de la politique de prévention des expulsions locatives

- **intégrer les impayés et les expulsions dans l'analyse des besoins en logements et dans la gestion et la programmation de l'offre.** Tous les documents de programmation, notamment les conventions d'utilité sociale et les programmes locaux de l'habitat, devraient intégrer cet enjeu du logement abordable (*Orientation n°1 : prendre en compte les impayés et les expulsions dans l'analyse des besoins en logements et dans l'élaboration d'une offre adaptée*) ;
- **prévoir une intervention plus précoce des dispositifs d'information, de conseil, de soutien, d'apurement et de maintien des aides au logement, du FSL et identifier les ménages aux difficultés plus structurelles, qui ne pourraient être résolues par les seuls bailleurs ou centres de gestion agréés de la GUL et requièrent un accompagnement social ou financier plus lourd ou un relogement** (*Orientation n°2 : concrétiser le mot d'ordre de prévention « le plus en amont »*) ;
- **réduire les inégalités de traitement entre les locataires.** Il s'agit de développer l'information des bailleurs personnes physiques, la sécurisation des bailleurs privés, au-delà de la GUL, par la généralisation du tiers payant et une implication accrue de la CAF, ou l'intervention renforcée des agences immobilières à vocation sociale. D'autres mesures qui concernent tous les locataires devraient contribuer à ce rapprochement : la conception d'un document national de diagnostic social et financier, l'harmonisation des règlements des FSL, le développement de politiques de juridiction articulées autour de la création d'antennes de prévention des expulsions locatives, du renforcement de la conciliation judiciaire, d'analyses de la jurisprudence, l'introduction de dispositions favorisant une présence accrue des locataires à l'audience et donc l'obtention de délais de paiement (*Orientation n°3 : réduire les inégalités de traitement entre locataires*) ;

- **adapter et moderniser l'intervention sociale** en définissant dans les chartes de prévention des expulsions le cahier des charges d'une offre de conseil et d'orientation, les intervenants, les publics concernés par une offre de premier niveau centrée sur les plans d'apurement, en explicitant également les règles de répartition du suivi des ménages en difficulté entre les intervenants, enfin en organisant des actions de formation pour les travailleurs sociaux en matière de logement (*Orientation n°4 : adapter et moderniser l'intervention sociale*) ;
- **mettre en cohérence les procédures d'expulsion et de surendettement** : cette mise en cohérence consiste à adapter la législation pour prévoir une exception au principe d'interdiction de paiement de la dette de loyer en cas de dépôt de dossier de surendettement, à rendre cohérents les délais de paiement des plans de surendettement et des jugements, enfin à donner un caractère réellement prioritaire au traitement de la dette de logement dans le cadre des plans conventionnels et des mesures recommandées ou imposées (*Orientation n°5 : préciser l'articulation entre surendettement et expulsion*).

2 : Définir une stratégie nationale assise sur une gouvernance renforcée

La mission considère que la gouvernance est à définir à trois niveaux :

- **la mise en œuvre et la gestion de la politique de prévention des expulsions (niveau opérationnel)** : il s'agit, avec le concours de l'ensemble des systèmes d'information des ministères et de la CAF, de réaliser un bilan annuel des actions qui relèvent des ministères et organismes qui ont la responsabilité du suivi des objectifs et indicateurs figurant dans le tableau de bord national. Ces ministères et institutions ont vocation à se retrouver, dans un cadre au moins annuel, pour remplir trois fonctions : analyser le tableau de bord national, décliner les priorités nationales des chartes départementales de prévention des expulsions, assurer la coordination et le suivi national des chartes départementales de prévention. La création du logiciel de suivi et de gestion des procédures (Exploc) à l'initiative du ministère de l'intérieur, en partenariat depuis 2013 avec le ministère du logement, est une démarche intéressante dans la gouvernance à construire. Elle doit prévoir une ouverture aux acteurs intéressés (ministère de la Justice, CNAF, conseils généraux) et un élargissement aux partenaires (*Orientation n°6 : définir des objectifs prioritaires en matière de prévention et construire un tableau de bord de suivi des actions concourant à leur atteinte et Orientation n°8*).

La mission souhaite que le montant des dettes locatives à chaque stade, la part respective des locataires du parc privé et du parc social dans les ménages expulsables soient mieux connus grâce à un enrichissement des applications de chaque ministère pour améliorer la connaissance et adapter les stratégies. Des études sur le devenir des personnes expulsées (étude de cohortes) pourraient également être confiées à l'ONPES (*Orientation n°7 : mieux connaître les parcours*).

- **l'association des acteurs et partenaires (niveau consultatif)** : la mission propose que le Conseil National de Lutte contre les exclusions où se retrouvent notamment les associations soit saisi pour avis d'un rapport annuel sur la prévention des expulsions avant la saisine du CILE (*Orientation n° 8*).
- **la définition des axes de la politique publique (niveau politique)** : la mission recommande pour la définition des axes de la politique de prévention que le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) soit l'instance d'impulsion et de

décisions de la politique nationale de prévention des expulsions locatives, ses décisions étant prises sur la proposition du ministre en charge du logement. Il est proposé qu'une structure interministérielle, comme la délégation interministérielle pour l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) y apporte son concours (*Orientation n°8 : définir la gouvernance nationale associée à la politique publique de prévention des expulsions*).

3. Assurer la mise en œuvre territoriale

- **renforcer le rôle du préfet dans la stratégie départementale**

La définition d'une stratégie départementale suppose d'effectuer au préalable un état des lieux de la charte de prévention des expulsions. Le projet de décret sur la charte de prévention des expulsions devra fournir un cadre national pour l'analyse des forces et faiblesses des chartes existantes, définir des objectifs de prévention et prévoir les modalités de l'évaluation territoriale. Le rôle stratégique du préfet devra être renforcé dans sa relation avec les bailleurs sociaux (suivi des actions engagées en termes de plans d'apurement, relogement, logement abordable) ainsi qu'avec les bailleurs privés dans le cadre de la GUL ou autre (*Orientation n° 9 : bâtir une stratégie territorialisée de prévention*).

- **développer les commissions locales des impayés de loyer dans une stratégie départementale de labellisation :**

Des initiatives de prévention en amont des jugements existent déjà de mise en commun de compétences dans le cadre d'une cellule technique commune (GIP Charente-solidarité, CCAPEX de l'arrondissement de Périgueux, commissions locales d'impayés de loyers (CLIL) de Vaulx-en-Velin dans le Rhône ou d'Aubagne dans les Bouches-du-Rhône). La mission souligne l'efficacité de la méthode de constitution d'une instance de portage et d'une cellule technique commune qui trie et oriente les dossiers vers les acteurs concernés en fonction de la nature des difficultés, conjoncturelles ou structurelles, pour un traitement rapide, un diagnostic, un plan d'apurement adapté, ou un accompagnement social.

La mission ne propose pas de modèle unique mais préconise de privilégier, notamment dans les départements urbains, le développement des commissions locales d'impayés relevant de communes, d'intercommunalités, ou de métropoles dans les dispositifs de prévention des impayés locatifs. Ces commissions associent en effet, outre les collectivités (direction du logement et CCAS), les services sociaux du conseil général et la CAF. La mission propose d'inscrire ces commissions locales des impayés locatifs comme CCAPEX locales dès lors qu'il existe une instance de labellisation et une charte d'engagement, permettant de garantir une homogénéité de traitement des dossiers au sein d'un même département. (*Orientation n°10 : renforcer la légitimité de la CCAPEX en en faisant un lieu actif de coordination et d'animation des actions de prévention*).

En conclusion, le coût de la prévention peut être limité si la prévention intervient précocement. Ce constat conduit à définir un objectif de prévention, à renforcer et concentrer l'action de tous les dispositifs au stade des impayés avec une offre à plusieurs niveaux. La réussite d'une telle action suppose le développement d'une offre de logement abordable, enjeu majeur pour l'avenir. Une prise en compte renforcée est à prévoir pour les locataires des bailleurs privés pour respecter l'objectif d'égalité de traitement. Enfin, le développement des commissions locales des impayés de loyers des collectivités locales destinées à devenir, dans le cadre d'une stratégie départementale de labellisation

publique, CCAPEX locale, est un gage d'efficacité en phase avec la réforme territoriale en cours.

Introduction

La Garde des Sceaux, ministre de la Justice, la ministre des Affaires sociales et de la Santé, la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le ministre de l'Intérieur et la ministre déléguée à la Famille ont demandé, par lettre conjointe du 29 octobre 2013, au chef de l'inspection générale de l'administration (IGA), au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), au chef de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspecteur général des services judiciaires (IGSJ) de conduire une mission dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) sur la politique de prévention des expulsions locatives.

Ce thème d'évaluation a été retenu par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 20 décembre 2012, dans le triple contexte d'une croissance des procédures, de difficultés persistantes sur le marché du logement et de la perspective d'une réforme législative du dispositif, intervenue avec la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR ».

Tableau 1 : Evolution des jugements d'expulsion et de leur mise en œuvre¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Assignations	149 412	147 484	150 107	155 874	156 696	155 277
Jugements d'expulsions	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711	120 183
Commandements de quitter les lieux	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957	49 685
Demandes de concours de la force publique (CFP)	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466	38 691
Octrois du CFP	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998	24 225
Interventions effectives de la force publique	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759	11 487

Source : Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur

La méthodologie retenue par la mission a été présentée au comité de pilotage le 20 janvier 2014 ; ses premières conclusions et axes de propositions ont été présentés lors d'un second comité de pilotage tenu le 30 avril 2014 ; le rapport final a enfin été examiné le 30 juin 2014.

Sont jointes au présent rapport final différentes annexes :

- I- Liste des recommandations
- II- Lettre de mission
- III- Sigles et liste des personnes rencontrées
- IV- Recueil de bonnes pratiques
- V- Les coûts de la procédure
- VI- La procédure judiciaire

¹ Les chiffres sur les assignations et jugements concernent les procédures pour impayés de loyers ou défaut d'assurance, pour validité de congé et pour autres inexécutions du locataire.

- VII-Procédure administrative de concours de la force publique
- VIII- Le rôle des aides personnelles au logement
- IX- L'intervention sociale et la prévention des expulsions locatives
- X-Éléments de contexte sur la pauvreté et les conditions de logement
- XI-Éléments de comparaison internationale

Première partie

DIAGNOSTIC

1. Le nombre croissant de ménages éprouvant des difficultés à faire face à leurs dépenses de logement se traduit par une augmentation des expulsions locatives et des tensions sur le secteur aval du relogement

1.1. Dans un contexte économique défavorable, la part des ménages éprouvant des difficultés à régler leurs loyers croît

1.1.1. Les dépenses nettes en matière de logement des ménages augmentent

Trois motifs expliquent cette évolution.

- L'augmentation des loyers

Selon l'INSEE, entre octobre 1983 et octobre 2012, la hausse des loyers (+ 3,2 % par an en moyenne) a été plus forte que celle des prix à la consommation (+ 2,2 % par an) et a dépassé celle du revenu disponible brut par unité de consommation (+ 3,1 % par an). Les logements sociaux permettent d'atténuer une telle évolution sur le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes², mais leur nombre évolue peu³ et ils sont répartis de façon hétérogène⁴.

- L'envolée des charges de logement

Le phénomène est le même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans tandis que le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 10,9 %.

- Les aides personnelles s'avèrent insuffisamment solvabilisatrices

Depuis 2002, les aides personnelles au logement ont été davantage ciblées vers les ménages disposant de faibles ressources et leur barème a été resserré ; dans ces conditions, on assiste à leur net décrochage avec les dépenses supportées par les ménages. D'après un rapport de l'IGAS datant de mai 2012⁵, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont ainsi progressé de 32,3 % entre 2000 et 2010 tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15,1 %.

1.1.2. Le nombre de ménages en situation de difficulté progresse

Tous les indicateurs convergent pour montrer une montée de la précarité.

- Le taux de pauvreté s'accroît

² Le niveau des loyers dans ces logements est de 46 % inférieur à celui du parc locatif privé (et jusqu'à 53 % en Île-de-France selon l'INSEE). Les économies réalisées sur le loyer ont permis aux ménages concernés d'augmenter leur consommation hors logement et leur épargne d'un montant évalué à 227 € par mois (394 € en IDF).

³ 4 728 000 logements au 1^{er} janvier 2013, contre 4 437 000 au 1^{er} janvier 2008, soit + 6,6 %.

⁴ En 2012, le nombre de logements sociaux pour 10 000 habitants s'échelonne entre 226 (Ariège) et 1 350 (Seine-Saint-Denis), la moyenne française s'établissant à 713 (province : 642).

⁵ IGAS/MNC, « Évaluation des aides personnelles au logement », Mai 2012.

En 2011, selon l'INSEE, la France métropolitaine⁶ comptait 8,73 millions de personnes pauvres, soit 14,3 % de la population, en considérant le seuil à 60 % du niveau de vie médian (moins de 977 € mensuels pour une personne seule pour un niveau de vie médian de 1 630 €/mois). Pour la seule période de 2008 à 2011, ce nombre a augmenté de 893 000 personnes (+ 11,4 %). De surcroît, on comptabilise plus de 2,16 millions de personnes en grande pauvreté (moins de 40 % du niveau de vie médian soit 652 € par mois pour une personne seule), soit 3,2 % de la population, contre 1,34 million en 2002 : soit une augmentation de 61,2 % en 10 ans.

- Le chômage progresse fortement

Entre décembre 2008 et février 2014, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1 a progressé de plus de 1,1 million de personnes pour atteindre 3 608 700 (+48,3 %). Le nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues a progressé de près de 2,3 millions de personnes pour atteindre désormais près de 6 millions (+62,8 %).

- Une augmentation du nombre de bénéficiaires des minimas sociaux en résulte

Fin 2011, 3,7 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf minimas sociaux. En comptabilisant les ayants droit (conjoint, enfants...), plus de 6,6 millions d'individus vivaient d'une allocation de ce type, soit un peu plus de 10 % de la population française. Fin décembre 2013, la France compte 2 296 022 foyers bénéficiaires du RSA (RSA socle : 1 538 165), contre 1 478 357 fin juin 2009 (RSA socle : 1 067 960), soit une hausse significative, touchant tous les départements. Ces chiffres devraient, en outre, s'avérer encore plus importants eu égard à l'ampleur du phénomène de « non recours »⁷.

- Le nombre de dossiers de surendettement est en forte hausse

Enfin, entre 2009 et 2013, le nombre de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France a connu une hausse de 3,1 %. Le nombre de décisions d'orientation vers une procédure de rétablissement personnel (PRP), impliquant *in fine* un effacement de la dette, a quant à lui singulièrement augmenté : + 66,2 %⁸. Parallèlement, le niveau d'endettement des dossiers recevables s'établit, en France métropolitaine, à 39 200 € en 2013 (incluant l'endettement immobilier), contre 34 456 € en 2010. Enfin, plus d'un dossier sur deux (53,4 % en 2012) est caractérisé par une absence de capacité de remboursement.

- Dans ces conditions, les taux d'effort⁹ en matière de logement augmentent

⁶ Dans les quatre DOM « historiques » (1946), le taux de pauvreté est deux à quatre fois supérieur à celui constaté en France métropolitaine (42 % en 2010 à La Réunion). En les comptabilisant, le nombre de pauvres se situerait plutôt à 9,5 millions en 2011, soit un taux de pauvreté France entière de 15,1 % de la population.

⁷ Selon une enquête diligentée par la CNAF, au dernier trimestre 2010, le taux de non-recours au RSA socle est de 35 % en moyenne. Le taux de non-recours au RSA activité seul est près de deux fois plus important (68 %). Au total, près de 1,7 million de personnes éligibles au RSA n'en étaient pas bénéficiaires.

⁸ La proportion de dossiers orientés vers une PRP a augmenté de 11,6 points sur la période (de 19,8 % des dossiers déposés à 30,6 %), hausse à mettre en relation avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation qui a permis les PRP sans liquidation judiciaire.

⁹ Le taux d'effort est le rapport entre les dépenses liées à l'habitation principale et les revenus.

Selon l'INSEE, en 2010, un ménage sur deux consacrait au moins 18,5 % de ses revenus à se loger, mais ce taux masque de substantielles disparités, s'agissant des ménages très modestes¹⁰. Les locataires du parc privé, soit 21,7 % des ménages et 6,08 millions de résidences en 2012, ont été les grands perdants de la décennie de flambée des prix.

Selon la Fondation Abbé Pierre (FAP), 3,6 millions de personnes sont confrontées à une problématique aiguë de mal-logement et 685 000 n'ont pas de domicile personnel. D'après l'INSEE, une personne sur vingt s'est trouvée sans logement personnel au moins une fois dans sa vie. L'exclusion du logement se manifeste également à travers la réapparition de situations que l'on croyait disparues, telles que les bidonvilles.

1.2. Les difficultés à régler les loyers se traduisent par une sollicitation croissante des juridictions

En 2012, les 307 tribunaux d'instance (TI)¹¹ de France ont rendu 115 086 décisions d'expulsion locative pour impayés de loyer¹², contre 105 917 en 2007, ce qui représente une augmentation de 8,7 % sur la période. Toutefois, cet accroissement est moindre que celui qui pourrait mécaniquement résulter des évolutions du contexte économique. Il s'agit d'un contentieux relativement important, puisque ces décisions représentent 17,3 % du total des affaires terminées en 2011¹³.

Depuis 1990, les lois successives ont encadré les procédures et développé des outils de prévention, notamment dans le cadre de chartes de prévention et des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). Ces actions peuvent intervenir aux différents stades : commandement de payer, assignation, jugement, commandement de quitter les lieux, décision d'octroi de la force publique.

La procédure se déroule selon le schéma suivant :

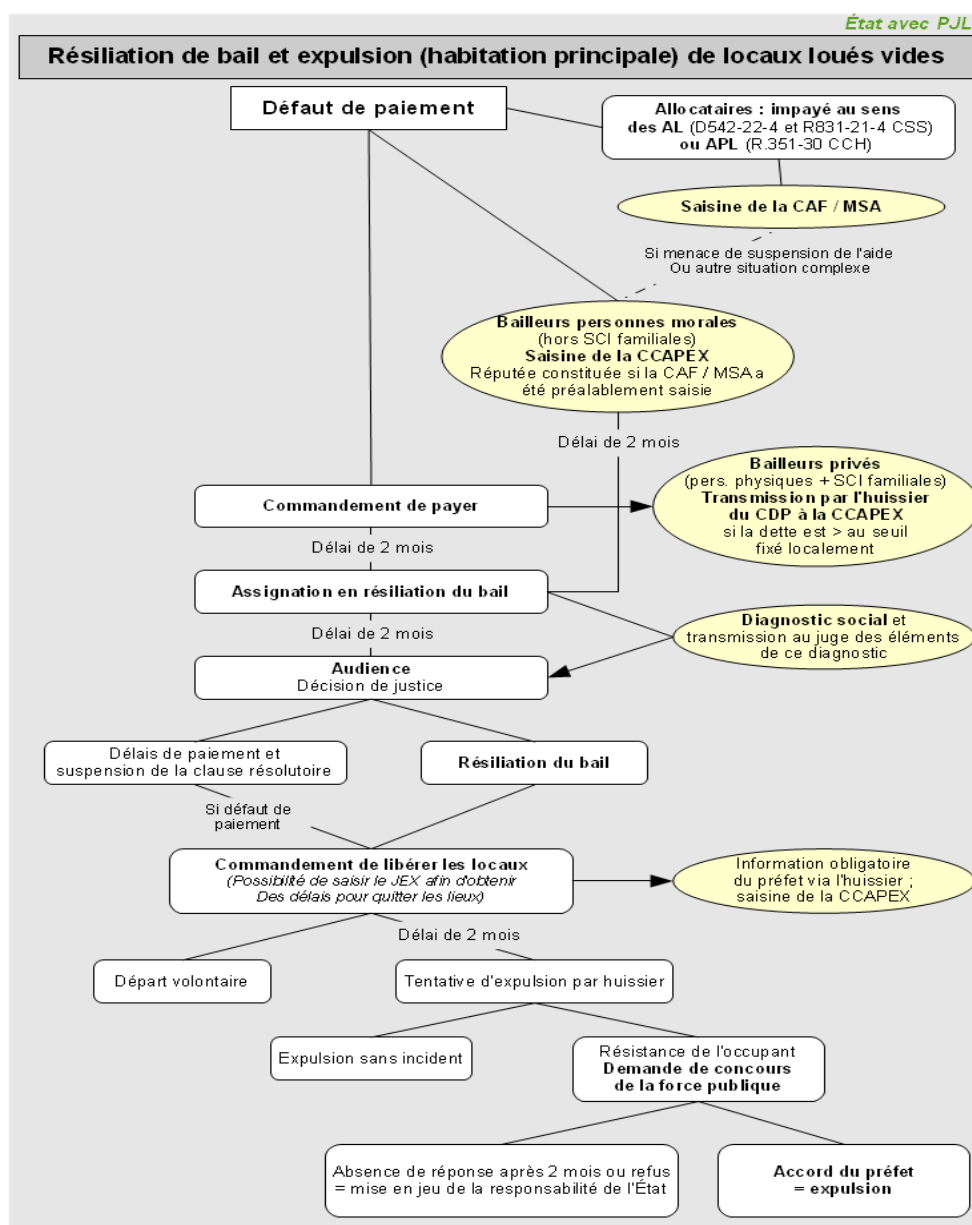
¹⁰ En ce qui concerne le 1^{er} quartile de niveau de vie, l'évolution apparaît singulièrement contrastée : si dans le locatif privé l'augmentation s'établit à 9,5 pts en 15 ans, le taux d'effort passant de 24,1 % à 33,6 % entre 1996 et 2010, le secteur HLM a joué son rôle d'amortisseur social car pour les personnes du 1^{er} quartile concernées, la hausse s'est établie à seulement + 0,5 pt entre 1996 et 2010, le taux passant de 19,7 % à 20,2 %.

¹¹ Le TI juge toutes les affaires civiles pour lesquelles la demande porte sur des sommes comprises entre 4.000 et 10.000 € et il est exclusivement compétent, quel que soit le montant, pour les litiges entre propriétaires et locataires relatifs au logement d'habitation : paiement des loyers, résiliation de bail...

¹² Champ : métropole + DOM (Mayotte à partir de 2012) + COM de Saint-Martin et Saint-Barthélemy

¹³ Soit 657 246 affaires terminées en 2011 (hors ordonnances sur requête [TI et JEX], procédures d'injonction de payer et de saisie sur rémunération, contentieux électoraux, tutelles mineurs ouvertes de plein droit et répartition prud'homale). Source : Ministère de la Justice, Les Chiffres clés de la justice, éditions 2012 et 2008.

Schéma de la procédure



Source : Etude d'impact de la loi « ALUR »

1.2.1. Des décisions judiciaires rendues dans un contexte d'incertitudes multiples

1.2.1.1. Des juges ne disposant pas de tous les éléments permettant d'éclairer leurs décisions

Les juges ne sont pas systématiquement informés des demandes formulées auprès du fonds de solidarité logement (FSL) et de sa décision, pourtant susceptible d'avoir une incidence sur l'échéancier dont ils peuvent décider, ni ne sont destinataires du règlement de ce fonds, et particulièrement des conditions d'éligibilité aux aides. Les aides du FSL peuvent en outre parvenir après le jugement.

Ils ne sont pas non plus toujours informés de procédures parallèles susceptibles d'avoir une influence sur l'instance en expulsion. Il en va ainsi quand le bailleur est un office public HLM qui, lorsqu'il est doté d'un comptable public¹⁴, peut émettre des titres de recettes pour recouvrer les créances de loyers qui lui sont dues. Le juge ignore le plus souvent l'existence de ces titres et des paiements volontaires ou forcés auxquels il a donné lieu de la part du locataire. Ce dernier risque donc de se voir condamné deux fois au paiement d'une même dette, et le bailleur de voir rejetée sa demande en paiement et en expulsion, faute pour le juge d'avoir connaissance des versements effectués par le locataire.

La même difficulté se pose en cas de surendettement. Le juge du contentieux locatif ignore qu'une procédure de surendettement est en cours sauf à en être informé par le locataire ou par le bailleur.

1.2.1.2. Des décisions qui se fondent, en dépit d'une absence de véritable politique de juridiction, sur des critères partagés

Lors de ses déplacements, la mission n'a pas constaté de véritable politique de prévention des expulsions locatives concertée entre les magistrats.

Avec les autres acteurs qui interviennent dans ce champ (bailleurs institutionnels, préfecture, conseil général, etc.) des contacts plus ou moins formels ont pu être pris (Aube¹⁵, Charente, Gironde), le plus souvent à l'initiative des préfectures ou des conseils généraux et à la faveur de la modélisation de l'enquête sociale et financière, pour recueillir les attentes des magistrats. Les magistrats concernés ont été satisfaits de ces échanges qui ont abouti à la production d'enquêtes plus exploitables, et dont le taux de réception a augmenté.

La plupart des magistrats rencontrés par la mission se sont montrés désireux de tels échanges d'information avec les autres acteurs de la prévention et du traitement de l'expulsion afin de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit leur travail. Ils estiment que leur rôle est central, quoique souvent limité en raison du moment déjà tardif auquel ils interviennent, mais que leur parole présente un véritable impact et a une valeur symbolique forte. Ils se sentent concernés par les conséquences sociales de leurs décisions et, par leur jurisprudence, tentent d'en atténuer les effets. À ce titre, ils ne sont pas favorables à une déjudiciarisation de ce contentieux.

D'autres magistrats, certes *in fine* minoritaires, sont plus réservés quant à ces échanges : ils les considèrent comme insécurisants pour les autres acteurs qui attendent l'annonce d'une politique de juridiction alors que chaque juge, de par son statut, est indépendant¹⁶ et « ne peut parler qu'en son nom propre ». Certains d'entre eux craignent que ces échanges portent atteinte à leur « impartialité et à leur neutralité », leur rôle étant de dire le droit une fois qu'ils sont saisis d'un litige. À ce titre, ils considèrent qu'ils n'ont pas à agir sur le flux ante judiciaire.

¹⁴ Celui-ci est habilité à délivrer des titres exécutoires pour obtenir l'exécution forcée du paiement de sa créance envers un locataire. Les titres de recettes sont rendus exécutoires dès leur émission en application de l'article 98 de la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 (article L. 252 A du Livre des procédures fiscales). L'émission des titres intervient dès que la créance peut être constatée et liquidée. Le comptable est en revanche obligé de s'adresser au tribunal pour obtenir l'expulsion. S'il fonde sa demande sur le non respect par le locataire de son obligation de payer le loyer, il présente également une demande en paiement.

¹⁵ Avec les bailleurs sociaux pour la mise en place de la conciliation portant sur expulsion (cf. Annexe IV).

¹⁶ Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Si la liberté d'appréciation par le juge des situations singulières rend en effet difficile l'élaboration d'une véritable politique de juridiction visant à une harmonisation de la jurisprudence des magistrats traitant de ce contentieux, des initiatives en ce sens doivent être encouragées. Il y va en effet de la crédibilité de l'institution judiciaire. Les magistrats rencontrés par la mission se sont d'ailleurs montrés conscients du problème que pose de ce point de vue une jurisprudence élatée.

De fait, la mission a relevé des constantes s'agissant des critères qui guident leurs décisions. Ces derniers sont de deux ordres : procédural et socio-économique.

- **Des critères procéduraux**

- La présence du locataire à l'audience constitue un critère déterminant pour une grande partie des magistrats.

La décision du juge d'accorder des délais au locataire (qui ont pour effet de suspendre la résiliation du bail tant qu'ils sont respectés) est largement conditionnée par la présence de ce dernier à l'audience. Ces décisions représentent au plan national en 2012¹⁷ 40,6 % des 115.086 décisions d'expulsions locatives prononcées pour impayé de loyers ou défaut d'assurance et 55,7 % d'entre elles ont été rendues alors que le locataire était présent ou représenté. À l'inverse, trois quarts¹⁸ des décisions prononçant une expulsion ferme le sont en l'absence du locataire.

La plupart des magistrats expliquent que la présence du locataire traduit un intérêt de ce dernier pour sa situation et constitue un gage de mobilisation ultérieure quant au respect de la décision. D'autres ne tirent en revanche aucune conséquence de l'absence du locataire, estimant qu'elle s'explique par sa situation de rupture sociale et par la crainte de l'audience.

De manière générale, la possibilité offerte au juge depuis la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions¹⁹ d'accorder des délais d'office²⁰ au locataire, se heurte à la culture juridique des magistrats. Ils sont imprégnés du principe selon lequel le litige est la chose des parties, et il est donc contraire à leurs habitudes d'accorder d'office à une partie ce qu'elle n'a pas expressément demandé²¹.

En dépit de l'impact de la présence du locataire sur la décision rendue, celui-ci est encore trop fréquemment absent. En effet, le taux de décisions contradictoires²² au plan national ne dépasse pas 37,5 % en 2012 et a baissé de 1,2 point en six ans, avec de fortes variations selon les territoires, allant de moins de 25 % à plus de 50 %.

¹⁷ Les données statistiques du ministère de la justice distinguent pour la première fois en 2012, à la demande du groupe de travail mal logement du conseil national de l'information statistique (CNIS) les expulsions conditionnelles des expulsions fermes.

¹⁸ 74,9 % précisément en 2012.

¹⁹ Cf. article 114 modifiant l'article 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

²⁰ C'est-à-dire sans que le locataire le demande.

²¹ Propos d'un magistrat représentant l'Association Nationale des Juges d'Instance.

²² Décisions prises alors que le locataire est présent ou représenté à l'audience et a donc pu être entendu.

C'est la raison pour laquelle, un nombre non négligeable de tribunaux d'instance²³ ont mis en place des pratiques pour favoriser cette présence (cf Annexe IV) et insistent sur leur efficacité en ce qu'elles augmentent significativement le taux de présence des locataires²⁴ et renforcent l'utilité de l'audience.

- l'existence et le contenu de l'enquête financière et sociale

Le juge est censé disposer d'une enquête financière et sociale²⁵ réalisée, à la demande du préfet, par les services sociaux compétents²⁶. Or, le taux d'obtention de cette enquête fluctue en fonction des territoires selon une échelle qui varie du tout (Périgueux, Angoulême et Cognac : 100 %) au rien (Aube : 0 %), et comporte des valeurs intermédiaires²⁷.

La plupart des magistrats ont insisté lors des entretiens sur le caractère déterminant de cette enquête, même incomplète, pour prendre une décision, particulièrement quand le locataire ne comparait pas à l'audience, ce qui advient dans la majorité des cas. Cette enquête permet alors au juge de vérifier que le locataire est en situation de régler sa dette locative, condition fixée par la loi pour bénéficier de délais de paiement, et de prévoir un échéancier viable. Pour autant, il est difficile, à ce stade, d'établir une corrélation définitive entre les deux facteurs²⁸.

- **Des critères socio-économiques**

- Le statut et la situation économique du bailleur

Quand le bailleur ne s'y oppose pas, de manière générale, les magistrats accordent des délais de paiement au locataire même en l'absence de celui-ci à l'audience. Mais ils ont surtout égard au statut et la situation économique du bailleur : de manière quasiment unanime, ils ont indiqué faire une différence très nette entre les bailleurs sociaux ou institutionnels et les petits bailleurs privés qui ne disposent pas de la surface financière pour assurer une péréquation des risques. Ainsi, ils accordent rarement des délais à un locataire du parc privé en cas d'opposition du bailleur, surtout si la situation économique de ce dernier se trouve compromise par les impayés²⁹.

- La typologie de la dette

²³ Arras, Saint-Omer, Lens, Saint-Nazaire...

²⁴ Estimation de 20 à 30 %.

²⁵ Qui devient « un diagnostic social et financier » en vertu de l'article 27 de la loi « ALUR ».

²⁶ Cf. art 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 modifié par l'article 60 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE.

²⁷ Uzès : 10 % ; Seine-Saint-Denis : 27,7 % en moyenne de 2008 à 2012 ; Melun : entre 40 et 50 % ; Nîmes et Alès : 50 % ; Arras, Lens et Saint-Nazaire : 60 % ; Montpellier : 80 % ; Bordeaux : 88 % au quatrième trimestre 2013 contre 46 % en 2012 ; Béthune : 90 %.

²⁸ Ainsi, le TI de Cognac, destinataire de 100 % d'enquêtes, se caractérise par un taux d'expulsions fermes de 65,6 % ; a contrario, le TI d'Uzès, qui ne reçoit que 10 % des enquêtes sociales présente un taux d'expulsions fermes significativement bas : 30,7 % et celui de l'Aube (0 % d'enquêtes) prononce 68,5 % d'expulsions fermes, soit 9,1 points de plus que la moyenne nationale (59,4 %).

²⁹ Cette prise en compte du statut du bailleur est corroborée par une étude de Camille FRANCOIS, menée sur le département de la Seine-Saint-Denis, selon laquelle les locataires de propriétaires privés ont, toutes choses égales par ailleurs, 5,2 fois plus de risques de voir prononcer une décision d'expulsion sèche que ceux du parc social public. Cf. Camille FRANCOIS, doctorant à Paris VIII, « Quelques déterminants des décisions de justice en matière d'expulsion locative », décembre 2013.

Les magistrats sont également sensibles au montant et à l'évolution de la dette ³⁰: la possibilité pour le locataire d'obtenir des délais diminue au fur et à mesure que la dette augmente tandis que la reprise du paiement du loyer courant et, partant, le gel de la dette jouent en faveur de l'octroi de délais : ces deux éléments constituent des indices de la viabilité du plan d'apurement proposé par le locataire³¹.

- L'ancienneté du bail

Ce critère peut être le signe d'une discipline locative passée et donc favoriser la confiance et l'octroi de délais. Il est pris en compte dans une moindre mesure par les juges.

1.2.1.3. Une absence d'étude d'impact de la jurisprudence des juges qui ne permet pas d'évaluer son efficacité

La jurisprudence des juges d'instance accordant des délais de paiement et suspendant la résiliation du bail, n'a fait, à ce jour, au niveau national comme au niveau local, l'objet d'aucune étude d'impact, permettant de vérifier si ces délais sont respectés et si le contrat de bail demeure.

Un tel constat apparaît d'autant plus paradoxal que les décisions octroyant des délais représentent à ce jour une petite moitié (40,6 % en 2012) des décisions d'expulsion rendues par les tribunaux d'instance et que depuis la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, un dispositif important est mobilisé pour les favoriser dans une logique de traitement social de l'expulsion.

L'enquête sociale et financière qu'effectuent les travailleurs sociaux, l'exploitation qui en est faite par les juges, les incitations à se rendre à l'audience ont été en effet conçues dans le dessein d'accorder des délais au locataire pour lui permettre de régler sa dette et de se maintenir dans le logement. Certains juges s'imposent même comme règle de motiver leurs décisions d'expulsion sèche alors que la loi impose cette motivation dans le cas contraire³².

La mission a interrogé les interlocuteurs susceptibles de disposer, aux différents stades de la chaîne, d'une visibilité quant au devenir de ces décisions : les juges de l'exécution, les huissiers de justice, les bailleurs, les services des préfectures mais n'a pas recueilli d'éléments fiables. Toutefois, une étude émanant de la direction de la réglementation de la préfecture de la Seine-Saint-Denis (arrondissement de Bobigny) évalue à 55 % la proportion de demandes de réquisitions de la force publique en exécution de jugements ayant accordé des délais de paiement³³, montrant ainsi un échec relatif du respect des délais de paiements, accordés par le juge. À l'inverse, une autre étude, émanant du groupement d'intérêt public (GIP) Charente solidarités³⁴ révèle qu'il y a eu entre 2008 et 2013 une augmentation de 31,8 % des ménages respectant les délais accordés par le juge,

³⁰ Ces critères sont également ceux du juge de l'exécution pour surseoir à l'exécution de l'expulsion, en sus des démarches effectuées en vue du relogement.

³¹ Cf Étude de C. François précitée, qui montre qu'il existe un effet de seuil, que la surexposition au risque d'expulsion devient véritablement significative au-delà d'un montant qu'on peut fixer à 3.500 €, et que les locataires dont la dette a augmenté entre l'assignation et l'audience présentent 5,8 fois plus de risques de se faire expulser que ceux présentant une dette stable ou en diminution.

³² Motifs qui permettent de s'assurer que le locataire remplit les conditions fixées par la loi pour obtenir des délais.

³³ Sur 446 demandes de concours de la force publique examinées en novembre et décembre 2013, 245 avaient trait à des jugements accordant des délais.

pour culminer en 2013 avec une proportion de presque 80 % de ménages³⁵ les honorant sur une durée d'une année.

Ce résultat très positif est à mettre en relation avec le suivi social qu'assurent les salariés du GIP tout au long de la procédure. Il montre que les délais accordés par les juges d'instance ne constituent pas une solution en soi et ne sont efficaces que si une action de fond est engagée en parallèle : recherche d'un logement plus adapté, ouverture de droits, suivi social.

1.2.2. Une gestion du temps judiciaire intégrée dans les stratégies des acteurs

Le temps constitue un facteur important de la phase judiciaire. La multiplicité des acteurs qui interviennent à ce stade (bailleurs, magistrats, avocats, huissiers, commissions de surendettement, et en fin de chaîne préfets et forces de l'ordre) avec des logiques et des contraintes qui leur sont propres, contribue à une gestion atomisée et souvent peu lisible du temps judiciaire. Elle peut soit jouer en faveur du locataire, en tant qu'espace de recherche de solutions, soit jouer contre lui, le bailleur et en définitive les éventuels futurs locataires.

Le déclenchement de la phase judiciaire est tout à fait décisif pour le bailleur comme pour le locataire. Elle signifie pour le premier, l'échec de la phase amiable. Elle marque pour le second, le début d'un processus souvent irréversible qui va entraîner la résiliation du contrat de bail et des droits qui y sont attachés. En dépit de son caractère décisif, ce moment est difficilement prévisible de même que la durée de la procédure.

1.2.2.1. Une procédure engagée à des stades variables et selon des critères peu lisibles

Les huissiers et les magistrats interrogés sur le montant de la dette locative qui déclenche la délivrance d'un commandement de payer ou d'une assignation ne sont pas en mesure de répondre à cette question avec des éléments objectivés. Ils notent cependant une différence importante entre les bailleurs privés et les bailleurs sociaux avec un niveau moyen de dette plus élevé chez les premiers que chez les seconds, tant au stade du commandement de payer que de l'assignation³⁶. Ce niveau supérieur est probablement multifactoriel : il peut correspondre à un déclenchement plus tardif de la procédure mais traduire un montant plus élevé des loyers dans le parc privé³⁷, ou/et une absence d'aides au logement.

Les pratiques des bailleurs sociaux portant sur le déclenchement de la procédure judiciaire sont différentes, de sorte qu'il est difficile de dégager une doctrine institutionnelle uniforme. La volonté, affirmée comme telle, de la plupart des bailleurs sociaux de privilégier une appréciation au cas par cas rend malaisée toute prévisibilité du moment de l'engagement de la procédure judiciaire.

³⁴ Ce GIP est chargé par la charte départementale relative à la prévention des expulsions locatives du suivi de toutes les procédures d'expulsion sur l'ensemble du département (cf. Annexe IV).

³⁵ Étude menée sur 187 jugements accordant des délais sur les 417 rendus. En 2013, 79,8 % des 187 jugements n'ont pas abouti à l'édition d'un commandement de quitter les lieux.

³⁶ Cette impression est partiellement confirmée par l'étude précitée qui montre qu'entre septembre 2001 et juin 2013, sur l'arrondissement de Bobigny, la dette moyenne au moment de l'assignation est de 6 627 € pour les bailleurs privés contre 4 437 € pour les bailleurs sociaux, soit une différence de plus de 49,4 %.

³⁷ Le niveau des loyers dans les logements HLM est de 46 % inférieur à celui du parc locatif privé (et jusqu'à 53 % en Île-de-France selon l'INSEE).

Deux tendances se dessinent cependant. Une majorité de bailleurs sociaux prolongent la phase amiable aussi longtemps qu'une solution leur semble pouvoir être trouvée et ne font délivrer un commandement de payer ou une assignation que lorsqu'une solution n'a pu être mise en place ou a échoué. D'autres bailleurs sociaux, dont la proportion a tendance à augmenter, déclenchent la procédure de plus en plus tôt pour, selon leur propre expression, « traiter l'impayé le plus en amont possible » et susciter une réaction du locataire. C'est l'effet catalyseur de la procédure judiciaire qui a été maintes fois évoqué lors des entretiens.

1.2.2.2. Des délais de procédure qui retardent la perspective de l'expulsion tout en aggravant la situation financière des parties

En moyenne, le délai entre la délivrance du commandement de payer et l'expulsion à proprement parler est compris entre 18 et 24 mois. Dans cet intervalle relativement long, on recense les délais incompressibles fixés par les textes, les délais qu'accordent le juge et enfin les délais liés au traitement des affaires et à la mise à exécution des décisions (cf Annexe VI).

L'ensemble de ces délais rend l'expulsion « virtuelle », « désacralise »³⁸ la procédure d'expulsion et concourt sauf exception à une augmentation de la dette locative. Il peut, en outre, induire des comportements en marge de la loi de la part de bailleurs qui cherchent à s'en affranchir et exercent sur leurs locataires une pression psychologique qui confine parfois au harcèlement moral³⁹.

En dehors des délais incompressibles imposés par les textes, la durée de la procédure est variable mais toujours longue. Elle résulte de contraintes extérieures (encombrement des tribunaux, absence de solution de relogement..) mais les acteurs, et particulièrement les bailleurs sociaux, la modulent et s'en servent pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion. Ces solutions seraient pourtant plus aisées à mettre en œuvre avant que la procédure soit engagée.

1.3. La croissance des contentieux crée, en aval, une tension sur le relogement des ménages

Après que le jugement a prononcé la résiliation du bail et l'expulsion et qu'un commandement de quitter les lieux (CQL) a été signifié, l'huissier peut, en cas de maintien dans les lieux, solliciter le concours de la force publique.

1.3.1. Le concours de la force publique⁴⁰

1.3.1.1. Les enquêtes pour instruire les demandes de concours de la force publique

À compter de la demande de concours de la force publique, les services de police et de gendarmerie procèdent à des enquêtes sur la seule base du risque de troubles à l'ordre public. Les enquêtes sont réalisées, par convocation du locataire et, en cas de non réponse, par déplacement à domicile, la gendarmerie l'effectuant dans le cadre de ses patrouilles.

³⁸ Dixit un huissier de justice.

³⁹ La loi « ALUR » (article 26) a désormais érigé en délit le fait de forcer un tiers à quitter le lieu qu'il habite, sans avoir obtenu le concours de l'Etat, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes (cf. Art 226-4-2 du code pénal).

⁴⁰ Cf. Annexe VII : le cadre d'ensemble et la mise en œuvre de la procédure administrative d'octroi et de mise en œuvre du concours de la force publique.

Ces déplacements à domicile sont tantôt systématiques dans les départements peu urbanisés (Charente, Dordogne...), tantôt sélectifs dans des départements plus urbains (Gard, Hérault...), tantôt rares dans certains contextes urbains particuliers (Seine-Saint-Denis).

Il peut s'agir d'une enquête qui réédite des enquêtes déjà réalisées en amont de la procédure. Il peut aussi s'agir de la première et de la seule enquête comportant des informations d'ordre social et financier dans la mesure où, selon des interlocuteurs de la mission, un nombre significatif de locataires n'ont jamais été rencontrés par des travailleurs sociaux tout au long de la procédure, soit en l'absence de déplacement d'un travailleur social, soit en raison d'un refus de contact (« portes closes »). Il en va de même des enquêtes menées par les centres communaux d'action sociale (CCAS) pour le compte des mairies qui supposent des contacts avec les intéressés.

Le délai de deux mois donné au préfet pour répondre à la demande de concours de la force publique est manifestement trop bref pour pouvoir mener ces différentes enquêtes alors même que les services missionnés ne disposent d'aucune enquête ou rapport préalable⁴¹. Même au stade de la réquisition de la force publique (RFP), il demeure un certain nombre de dossiers pour lesquels les commissions préfectorales ne disposent pas d'éléments susceptibles d'éclairer leur décision, soit qu'elles n'aient pas été rendues destinataires des enquêtes d'assignation, soit que le contenu de celles-ci soit « périmé » en raison des délais qui se sont écoulés.

1.3.1.2. Octroi et réalisation des concours de la force publique

Dans la plupart des départements, une commission est chargée d'instruire les dossiers de demande d'octroi de la force publique, sur la base des enquêtes de police et gendarmerie.

Généralement présidée par le sous-préfet d'arrondissement (Pas-de-Calais, Gard, Hérault, Charente, Dordogne), cette commission est traditionnellement sollicitée pour avis au titre de la demande du concours de la force publique. En pratique, elle recherche aussi des solutions pour éviter l'expulsion ou faciliter un relogement et s'intitule fréquemment d'ailleurs « commission de prévention des expulsions ». Cette commission est toujours distincte de la CCAPEX⁴². Des acteurs nouveaux, absents ou moins présents en amont de la procédure, y participent (police, gendarmerie, huissiers...); les bailleurs sociaux et les mairies concernées y sont fréquemment associés.

La solution retenue dans le département de l'Hérault dans lequel la DDCS assure le portage de la CCAPEX⁴³ et la préparation des décisions de concours de la force publique contribue à l'articulation et l'harmonisation de procédures qui peuvent souvent être disjointes.

⁴¹ IGA, « Evolution des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'intérieur », septembre 2013.

⁴² La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a officialisé sous le nom de CCAPEX certaines initiatives prises localement. Elle était encore facultative à ce stade. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a franchi un nouveau pas en rendant la CCAPEX obligatoire. La circulaire du 31 décembre 2009 relative à la prévention des expulsions locatives en décline les objectifs et les modalités de mise en œuvre. La loi « ALUR » précise ses missions et son champ d'intervention.

⁴³ Il en va de même dans l'Aube, avec la DDT.

Tableau 2 : Décisions postérieures au jugement d'expulsion

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CQL	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957	49 685
Demandes de CFP (1)	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466	38 691
Octrois CFP (2)	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998	24 225
Taux d'octroi du concours de la force publique (3)= (2)/(1)	57,47 %	45,11 %	56,96 %	64,88 %	64,34 %	62,48 %	57,30 %	61,75 %	67,50 %	62,60 %
Interventions effectives de la force publique (déplacement domicile) (4)	9 763	7 588	10 182	10 824	10 753	11 294	10 652	11 670	12 759	11 487
Taux d'exécution des concours (5)=(4)/(2)	42,00 %	40,85 %	44,16 %	42,00 %	40,20 %	44,00 %	44,39 %	44,00 %	45,50 %	47,00 %
Indemnisation (en M€)	57,8	66,12	77,57	37,1	29,1	31,31	38,32	55,15	53,78	38,3 ⁴⁴

Source : ministère de l'intérieur⁴⁵ (métropole et outre-mer). Calculs mission pour les taux d'octroi et d'exécution.

Au plan national, le taux d'octroi du concours de la force publique (rapport des octrois de la force publique au nombre de concours demandé) a progressé sur la période 2003 à 2007 pour passer de 57,47 % en 2003 à 64,3 % en 2007. Sur la période 2007-2012, en moyenne, le taux d'octroi se stabilise autour de 63 % mais avec des évolutions très erratiques (57,3 % en 2009, 67,5 % en 2011).

Le taux d'exécution, rapport des interventions effectives à domicile au nombre d'octrois sur la période 2008-2012, augmente en revanche de façon sensible en moyenne entre la période 2003-2007 et la période 2007-2012.

L'indicateur du nombre d'intervention effective de la force publique sur le nombre de CQL (18% en moyenne de 2003 à 2007, de 20 à 22 % sur la dernière période) pourrait exprimer, avec les réserves d'usage, le rôle conjugué de la « prévention » en aval (par les CCAPEX, par les commissions de prévention des expulsions locatives, et même par la décision d'octroi du concours de la force publique qui peut être le dernier levier de discussion).

Un CQL sur cinq est exécuté, avec une détérioration dans le temps des effets attendus du CQL en matière de résolution du litige, le ratio interventions effectives / CQL croissant depuis dix ans. Pour estimer un effort de prévention en aval du CQL, il faut tenir compte des départs « volontaires » estimés par les interlocuteurs rencontrés à 50% des CQL. En effet, une proportion élevée des personnes sont déjà parties, soit que des solutions aient été trouvées (reprise de paiement, plan d'apurement, relogement...), soit qu'un départ « spontané » soit intervenu avant l'arrivée des huissiers et des forces de l'ordre (famille, réseau).

⁴⁴ Le montant des indemnités versées est de 53 M€ en 2011 et de fait de 52 M€ en 2012 compte tenu de 14 M€ de report sur 2013.

⁴⁵ Avec des réserves expresses sur les statistiques de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Cf rapport de l'IGA précité.

Tableau 3 : Mise en œuvre des commandements de quitter les lieux

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
rapport intervention effective / CQL	18,20%	12,80%	18,80%	19,50%	19,00%	19,10%	19,6%	19,80%	22,80%	23,11%

Source : Ministère de l'Intérieur

Cette mobilisation trouve place dans des stratégies d'octroi et de réalisation du concours de la force publique différenciées selon deux stratégies :

- des départements à taux d'octroi plus élevé de concours de la force publique et à taux d'exécution du concours plus faible : le CFP est accordé après les démarches de prévention mais laisse place à un processus de délai de mise en œuvre dans lequel la recherche de solution se poursuit après le CFP. Les délais de réalisation sont allongés, parfois en relation étroite avec les bailleurs sociaux. Le CFP est alors une épée de Damoclès, dernier recours pour une négociation et une solution.
- des départements à taux d'octroi faible et taux d'exécution élevés : le CFP intervient alors bien plus tardivement. Le CFP est alors une décision ultime dont la réalisation est ensuite rapide puisque que les efforts de prévention ont été prolongés. Le département de la Seine-et-Marne, en 2012 avec un taux de d'octroi de 52 % en 2012 (63 % en 2012 en moyenne nationale) et un taux d'exécution de concours élevé de 59 % (47 % en moyenne nationale) est de nature à illustrer cette démarche. Dans ce cas les niveaux d'indemnisation sont élevés, les décisions d'octroi étant plus tardives.

Le montant des indemnisations versées est de 53 M€ en 2011 et de fait 52 M€ en 2012 compte tenu de 14 M€ de report sur 2013. Il est en progression (30 M€ en 2007) et corrélé avec le nombre de concours refusés ou non exécutés avec un effet différé d'un an sur l'indemnisation amiable et de deux ans sur le contentieux.

1.3.2. Le devenir des ménages expulsés

A l'arrivée de l'huissier et des forces de l'ordre qui l'assistent la moitié des logements sont vides. Lorsque les occupants sont encore dans le logement, ce sont majoritairement des hommes seuls, mais il peut arriver qu'il y ait encore des familles... Il est attendu des huissiers qu'ils fassent un retour à la Préfecture sur les solutions de relogement trouvées par les personnes, informations qu'ils ont pu recueillir quand ils les ont rencontrées au moment de la tentative de reprise des lieux ou le jour de l'expulsion.

La majorité des personnes indiquent aller dans leur famille.

Dans la majorité des cas, les services de l'Etat ont organisé une alerte auprès du 115 ou du Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO), voire pré-réservé des places en hébergement d'urgence ou à l'hôtel, dans la perspective de l'arrivée possible d'un demandeur seul ou accompagné.

L'unité territoriale DRIHL⁴⁶ de Seine-Saint-Denis fournissait jusqu'en 2012 au 115 des listes de ménages avec enfants, susceptibles d'appeler. Le dispositif comprenait trois nuits d'hôtel (renouvelables), l'enclenchement d'une évaluation sociale et la recherche d'un hébergement plus stable. 1/3 seulement des publics concernés faisaient appel au 115 et

⁴⁶ Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement

2/3 d'entre eux seulement pour les 3 premiers jours. Face à ce faible résultat, la pré-réservation, coûteuse, a été abandonnée.

En Charente, le GIP assure une liaison avec le SIAO dès la date d'exécution de l'expulsion connue afin de préparer l'accueil des personnes.

Les expériences pour lesquelles la mission a eu un retour montrent que la plupart des personnes n'utilisent pas l'hébergement d'urgence. Les SIAO disposent tous de chiffres faisant apparaître l'expulsion comme un motif de la demande, mais aux dires des associations, il semble que cette demande survienne plutôt plusieurs mois après l'expulsion, quand les solutions de dépannage ont trouvé leurs limites.

Dans certains départements un recours à l'intermédiation locative est tenté avec un fort accompagnement social mais il peut arriver que des dettes se reconstituent là aussi (Seine-et-Marne).

En Gironde, les acteurs du plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDLPD) ont souhaité lancer une étude de cohorte sur le devenir des ménages expulsés en mobilisant les données de la caisse d'allocations familiales

1.3.3. Les réformes récentes du DALO accentuent la pression sur le relogement

1.3.3.1. Elles précisent les règles en matière de protection contre l'expulsion des ménages

La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, en instituant le droit au logement opposable (DALO), a ouvert la possibilité aux ménages menacés d'expulsion sans relogement de déposer un recours sans délai auprès de la commission de médiation.

La circulaire du Premier ministre aux préfets du 22 février 2008 recommande aux préfets de subordonner le concours de la force publique à une proposition d'hébergement digne et adaptée aux besoins du ménage. La circulaire du 26 octobre 2012 du ministre de l'intérieur et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement demande aux préfets de « veiller à mettre en œuvre systématiquement le relogement effectif du ménage, lorsque celui-ci a été reconnu prioritaire et urgent, dans un délai tel qu'il intervienne avant la date à laquelle le concours de la force publique sera mis en œuvre » et de « s'assurer que toute personne faisant l'objet d'un commandement de quitter les lieux soit informée de la possibilité de déposer un recours DALO en vue d'obtenir un relogement, ainsi que les coordonnées des services et organismes susceptibles de l'assister dans cette démarche ».

Le maintien dans les lieux d'un ménage expulsable mais reconnu DALO oblige donc le Préfet à suspendre l'exécution. La décision étant de nature administrative, le bailleur peut demander une indemnité d'occupation à l'Etat.

1.3.3.2. Informations et échanges sur le DALO sont développés

L'article 28 de la loi « ALUR » officialise et renforce l'information sur la commission de médiation. Son article 28 prévoit que :

- la CCAPEX est désormais alertée par la commission de médiation, pour tout recours amiable au titre du droit au logement opposable fondé sur le motif de la menace d'expulsion sans relogement ;
- le préfet, au stade du CQL, saisi par l'huissier, informe le ménage locataire de la possibilité de saisir la commission de médiation en vue d'une demande de relogement au titre du droit au logement opposable⁴⁷.

Dans le cadre de la loi ALUR, la commission de médiation pourra saisir le juge pour obtenir un sursis à expulsion (délai de grâce) qui pourra aller jusqu'à trois ans.

Toutefois ces dispositions ne suffisent pas à créer l'offre nécessaire au relogement. Si elles ont une vertu protectrice des ménages reconnus éligibles au DALO, elles comportent aussi le risque d'accroître le volume de demandeurs DALO, et donc de transformer celui-ci en outil de droit commun de l'accès au logement...mais à l'issue d'une procédure, puisque la commission de médiation ne peut se prononcer que sur des dossiers de ménages expulsables (donc ayant un bail résilié).

Pour éviter une asphyxie du dispositif DALO, il conviendrait donc de privilégier le traitement en amont des dossiers et de permettre l'accès au logement des ménages en impayé à travers l'ensemble des contingents et non sur le seul contingent préfectoral. L'inscription de ménages en impayé comme publics prioritaires des accords collectifs serait à tous égards plus économe. Toutefois la liste des publics prioritaires n'a cessé de s'allonger au cours des dix dernières années alors que le taux de rotation diminue dans le parc social. En ce sens, le cas des ménages expulsables constitue un révélateur particulièrement douloureux de la question de l'accès au logement.

⁴⁷ La loi précise que : « Dès le commandement d'avoir à libérer les locaux, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion en saisit le représentant de l'Etat dans le département afin que celui-ci en informe la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives prévue à l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et qu'il informe le ménage locataire de la possibilité de saisir la commission de médiation en vue d'une demande de relogement au titre du droit au logement opposable ».

2. De nombreux dispositifs de prévention et d'intervention précoce en cas d'impayés sont mobilisés mais trop tardivement et de manière parfois inadaptée

2.1. La prévention des impayés, condition nécessaire de la prévention des expulsions, s'appuie sur de nombreux outils et initiatives

2.1.1. Une offre d'information importante qui atteint imparfaitement sa cible

Pour les ménages rencontrant des difficultés de paiement de leur loyer, il existe une offre d'information sur les solutions à mobiliser au niveau national avec le N° vert SOS impayés, mis en place par l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) à la demande de l'Etat en 2010 et qui reçoit environ 15 000 appels par an ; il semble toutefois que ce dispositif souffre d'un manque de notoriété. Il existe également une plate-forme gérée par la Fondation Abbé Pierre « Allo Prévention Expulsion ».

Dans les grandes villes, des points d'information sur le logement, créés à l'initiative des communes ou des agglomérations existent (Maison du logement à Montpellier, par exemple).

Par ailleurs, les associations départementales d'information sur le logement (ADIL), présentes dans 79 départements assurent, dans leurs locaux ou dans les permanences qu'elles tiennent dans les communes, une information à caractère essentiellement juridique (sur les rapports locatifs) et leur bonne connaissance de l'ensemble des partenaires et des dispositifs en fait des conseils précieux pour les ménages qui les sollicitent. Elles sont également des partenaires actifs des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). Le dispositif d'accès au droit est particulièrement étoffé en France : fin 2012, on comptait 96 CDAD et 135 Maisons de la Justice et du Droit (MJD).

Pour autant, l'utilisation de ce dispositif n'est pas optimale. Ainsi, par exemple, il apparaît que les CDAD, n'assurent qu'un nombre limité de consultations relevant du thème du logement (entre 8 % et 15 %) ; et encore, les expulsions locatives *stricto sensu* ne sont abordées, au sein dudit thème, que de façon relativement marginale. Les locataires, potentiels justiciables, ne se sont donc pas approprié un dispositif susceptible d'apporter conseils et solutions en amont de la procédure judiciaire.

Il existe cependant des départements (Seine-Saint-Denis, Rhône, Bouches-du-Rhône) où des antennes de prévention des expulsions locatives fonctionnent avec succès le plus souvent sous l'égide du CDAD. Elles organisent des permanences d'information et d'orientation juridique et sociale tenues conjointement par des avocats, des travailleurs sociaux et des membres d'associations spécialisées dans le logement. Ces regards croisés permettent un conseil et une orientation adaptée à chaque situation et qui intervient à un stade où la prévention du risque d'expulsion est efficace (cf Annexe IV).

Les associations de locataires ou de consommateurs sont également des relais pour conseiller les ménages sur la gestion de leur budget et plus particulièrement de la dépense liée au logement (loyer et maîtrise des charges).

De son côté, le ministère des affaires sociales envisage de mettre en place une plate-forme téléphonique nationale relayée par des plateformes départementales pour conseiller les ménages sur la gestion de leur budget.

Parallèlement, les justiciables peuvent être assistés de 55 298 avocats (fin 2011) et accéder à 1 832 conciliateurs de justice (fin 2011). Cet outil reste cependant trop peu utilisé.

2.1.2. Une conciliation judiciaire peu développée

Les bailleurs sociaux sont très soucieux de développer en interne une phase préalable de négociation amiable. Ils se servent de la procédure judiciaire comme d'un levier pour faire réagir les locataires en misant sur l'autorité symbolique et solennelle de la décision judiciaire.

Paradoxalement, ils ont peu recours à la conciliation judiciaire⁴⁸ notamment pour les impayés de loyer, estimant d'une part, avoir épuisé toutes les voies de résolution amiable, souhaitant d'autre part, obtenir un titre exécutoire ordonnant l'expulsion. Or, les juges qui ont mis en place ces conciliations ont insisté sur le fait que l'intérêt réside à la fois dans le recours à un tiers impartial quand le dialogue est rompu ou n'a pas pu s'établir avec le bailleur, et son caractère « officiel » puisqu'elle est menée par le juge ou un conciliateur de justice désigné par le premier président de la cour d'appel⁴⁹.

La conciliation permet en outre, quel que soit le stade de la procédure où elle intervient, au stade de la demande en paiement ou de l'assignation en expulsion, au bailleur et au locataire d'être parties prenantes de la solution de leur litige (cf Annexe IV).

Il s'agit donc d'une pratique à développer et à encourager qui suppose des conciliateurs formés et en nombre suffisant alors même qu'on assiste à une crise du recrutement de ces auxiliaires de justice qui interviennent à titre bénévole et dont la fonction n'est pas toujours reconnue.

2.1.3. Des formes diverses d'aide et d'accompagnement, à dominante sociale

2.1.3.1. Les bailleurs sociaux sont des acteurs majeurs de la prévention des expulsions dès le stade de l'impayé

Le parc locatif social représente près de 4,7 millions de logements gérés essentiellement par 270 offices publics de l'habitat et 260 entreprises sociales pour l'habitat, auxquels s'ajoutent quelques coopératives et entreprises publiques locales (ex SEM). Ces bailleurs sont quasiment toujours signataires des chartes de prévention et membres des CCAPEX.

Au début de l'année 2014, l'Union sociale pour l'Habitat (USH) indiquait que 17 % des locataires avaient un incident de paiement et 6 % des locataires étaient en situation d'impayé de loyer résiduel (après déduction de l'aide au logement) de plus de 3 mois. Le poids des créances admises en non valeur (160 M€ en 2012) pèse sur les comptes des organismes et sur leur capacité d'autofinancement. Ils sont donc très vigilants face au risque d'impayé et ont donc mis en place toute une panoplie d'actions pour les prévenir :

⁴⁸ Cf. articles 127 à 131 et 830 à 836 du code de procédure civile.

⁴⁹ Article 3 du décret n°78-381 du 20 mars 1978. Le juge peut déléguer sa mission à un conciliateur de justice. Lorsque la conciliation est menée par le conciliateur, celui-ci établit un constat d'accord qu'il signe avec les parties et les parties peuvent le soumettre à l'homologation du juge, ce constat a donc la même force qu'un procès-verbal de conciliation dressé par le juge ou un jugement.

- beaucoup ont un entretien avec le candidat locataire avant le passage en commission d'attribution pour bien mesurer l'adéquation entre le loyer, les charges et les ressources et sont très vigilants sur le choix d'un logement adapté aux ressources du demandeur. Pour les ménages les plus fragiles, ils peuvent avoir recours à des dispositions spécifiques : demande de mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour des ménages ayant déjà eu des dettes, veille sur les ménages ayant bénéficié d'une aide FSL-accès, mise en place de baux glissants...
- à l'entrée dans les lieux, pour compenser l'inconvénient de la mise en place de l'aide au logement à terme échu le premier mois (« mois de carence »), certains pratiquent une avance au loyer qui sera remboursée par la suite et de façon étalée, d'autres décalent la date de signature du bail au moment où l'aide est versée. Beaucoup remplissent les demandes d'aide personnalisée au logement (APL) pour les locataires ;
- certains prévoient une visite au domicile du locataire dans les trois mois qui suivent l'emménagement pour savoir si le logement lui convient ;
- dans le cadre de la gestion courante, ils adaptent leur gestion pour limiter les risques et éviter des difficultés pour les locataires : dates de quittancement calées sur la date de perception des revenus, mise en place du prélèvement automatique. Certains bailleurs invitent (par voie d'affichage dans les halls d'immeubles ou dans les courriers annexés aux quittances) leurs locataires à contacter leur chargé de clientèle ou leur service social s'ils estiment rencontrer des difficultés financières ou encore organisent des réunions sur les charges et la maîtrise de celles-ci ;
- quand un impayé est repéré, au-delà des courriers de relance automatisés, un contact personnel peut être recherché avec le locataire, en mobilisant, successivement ou concomitamment selon les organisations, le chargé de clientèle, un agent du service recouvrement ou un travailleur social, conseiller en économie sociale et familiale (CESF) quand il y en a au sein de l'organisme. Ces contacts débouchent souvent sur la signature d'un protocole/plan d'apurement, le commandement de payer étant utilisé comme un moyen ultime pour faire réagir les locataires qui n'ont pas engagé de dialogue avec les personnels de l'organisme. Ces derniers sont nombreux à être mobilisés (par exemple, 98 ETP en Gironde dans différents services : agences, services pré-contentieux et contentieux, travailleurs sociaux) ;
- les travailleurs sociaux apportent une plus-value certaine dans la prévention des impayés. Bien que n'étant pas présents chez tous les bailleurs, leur nombre ne cesse de croître : en Seine-Saint-Denis, 25 bailleurs représentant 82 % du parc social et ayant répondu à une enquête sollicitée par la mission emploient 56 travailleurs sociaux diplômés, soit 1 pour 3 700 logements. En Gironde, une enquête réalisée par l'association régionale des organismes d'HLM (AROSHA) en a recensé dix, soit un ratio de 1 pour 5 800 logements.

2.1.3.2. *Les actions des conseils généraux*

Les conseils généraux sont fortement partie prenante dans le processus allant de la prévention des impayés à la prévention des expulsions. Hormis leur contribution aux enquêtes sociales, leurs deux principaux outils sont les FSL et l'accompagnement social généraliste.

Les budgets des FSL représentent actuellement près de 300 M€, alimentés majoritairement par les Conseils généraux mais aussi par des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), fournisseurs d'énergie, d'eau, organismes d'HLM et CAF.

Les FSL interviennent dans les processus d'impayés à travers la mise en jeu du cautionnement (quand celui-ci a été nécessaire pour faciliter l'accès à un logement), les aides au maintien dans le logement, celles aux impayés de fluides et enfin le financement de mesures d'accompagnement social (ASLL).

Les choix locaux sont déterminants dans la part accordée à chaque mode d'intervention : aides sous forme de prêts exclusivement dans certains départements (rare), part relative des aides entre accès et maintien dans le logement très variable, proportion croissante des aides aux impayés d'eau et d'énergie, conditions de ressources des publics éligibles. Certaines de ces différences sont illustrées dans le tableau n°4 comparant les budgets consacrés au maintien dans le logement et dans l'analyse des règlements des départements visités (cf. annexe IX).

Tableau 4 : Les aides au maintien dans les budgets des FSL des départements visités

Département	Dépense du FSL (€)	Dépenses en faveur du maintien (€)	Part des aides et interventions (en %)	Montant des subventions dans les aides	Part des subventions dans les aides	Nombre de ménages ayant demandé une aide au maintien	Nombre de ménages aidés	Aide moyenne ménage
Aube	893 656	210 005	23,5	207 397	99%	632	343	612
Charente	2 004 664	291 648	14,5	55 131	19%	643	380	767
Dordogne	1 591 728	104 888	6,6	97 120	93%	479	314	334
Card	4 595 856	909 561	19,8	507 647	56%	1 230	929	979
Gironde	8 805 343	1 366 468	15,5	951 158	70%	2 830	1 688	810
Hérault	10 159 377	1 219 355	12	469 226	38%	1 724	1 026	1 188
Loire-Atlantique	6 633 442	1 187 469	17,9	1 065 890	90%	1 563	1 368	868
Pas-de-Calais	10 962 822	1 605 800	14,6	1 288 138	80%	2 310	1 026	1 565
Seine-et-Marne	-	-	-	-	-	-	-	-
Seine-Saint-Denis	11 617 798	2 464 353	21,2	1 677 502	68%	2 067	1 091	2 259
Bouches du Rhône (3)	17 486 486	1 828 187	10,4	982 771	50%	NR	1 440	1 269
Rhône	6304899	1 860 432	29,5	1 860 432	100%	2 276	1 718	1 082
France entière	292 283 155	53 977 313	18,5	41 866 932	78%	87 642	60 816	888

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

1) Le nombre de ménages aidés n'est connu que pour 84 départements

2) le nombre de ménages aidés n'est connu que pour 82 départements. En conséquence les moyennes calculées le sont pour les FSL ayant fourni les deux informations

3) Conseil général des Bouches-du-Rhône

Comme on le voit, en 2010 près de 61 000 ménages ont pu bénéficier d'une aide au maintien du FSL. Il convient de préciser que les aides au maintien figurant ci-dessous peuvent être complétées par d'autres dispositifs du FSL, en premier lieu l'accompagnement social lié au logement.

En ce qui concerne le montant moyen au niveau national, il doit être entendu comme le montant moyen dépensé par les FSL ayant renseigné l'enquête sur les aides au maintien, soit 84 départements sur les 92 ayant répondu.

2.1.3.3. Les outils de la branche famille

La branche famille met en œuvre des prescriptions réglementaires en matière de gestion des droits à prestation et a rénové son organisation suite au transfert des commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL). Elle a en outre développé des offres de service d'accompagnement social en faveur des familles en situation d'impayé⁵⁰.

⁵⁰ Cf Annexe VIII pour la gestion des allocations et Annexe IX pour les interventions sociales.

- en matière de gestion des droits

Depuis la suppression des CDAPL, les CAF sont chargées du traitement et du suivi des situations d'impayés : leur compétence dans ce domaine a été étendue depuis le 1^{er} janvier 2011 aux impayés de loyer au titre de l'APL. Leur rôle, en amont de la procédure judiciaire d'expulsion locative proprement dite, est donc essentiel : il concerne tant la détection de l'impayé (par information du bailleur), que la recherche de la conclusion et de la mise en œuvre d'un plan d'apurement de la dette ou l'orientation, idéalement dans le cadre de la CCAPEX, vers les dispositifs d'aides des autres partenaires.

- en matière d'aides financières

Les aides financières individuelles ne concernent le logement qu'au seul titre des fonds propres gérés directement par les caisses, pour un montant total 107,5 M€ pour les aides financières individuelles ou aides aux familles⁵¹. Elles apparaissent cependant de second ordre par rapport aux contributions qu'apportent les CAF aux FSL, qui sont vus par les directeurs et cadres de la branche auditionnés par la mission comme le levier prioritaire.

- en matière d'organisation

Le transfert des CDAPL a conduit de nombreuses CAF à s'interroger sur leur organisation en matière de traitement des impayés⁵².

- certaines CAF ont conservé une approche duale : d'un côté, la partie administrative, composée de techniciens conseils opérant dans le cadre des services de production, de l'autre côté, la partie sociale, avec l'intervention de travailleurs sociaux sur des familles cible ;
- d'autres ont défini des personnes référentes (conseiller technique ou référent logement), qui peuvent, en fonction des effectifs et du nombre de dossiers, se réunir dans le cadre d'une cellule technique chargée du suivi des dossiers ;
- d'autres enfin ont choisi d'impliquer les techniciens conseils et les travailleurs sociaux, en les regroupant dans une cellule dédiée ou un pôle logement.

Dans la prise en compte des situations le plus en amont possible, la mission relève l'effet très positif des décloisonnements opérés entre les deux métiers des CAF⁵³, notamment dans les « pôles logement » qui tendent à se multiplier et peuvent aller jusqu'aux thématiques de logement indécrot. Ces décloisonnements permettent aussi de faciliter le travail avec les partenaires.

⁵¹ IGAS/MNC, Évaluation des aides personnelles au logement, mai 2012.

⁵² Cf. Anne-Catherine Rastier et Eric Maingueneau : « Le traitement des impayés de loyer des bénéficiaires de prestations de logement », Politiques sociales et familiales n°114, décembre 2013.

⁵³ Dans l'Hérault, la singularité du dispositif repose sur le fait que le plan d'apurement effectué par le propriétaire et le locataire doit être validé par un travailleur social de la CAF, pour qu'il permette le maintien de l'AL.

2.1.3.4. Les dispositifs assurantiels

Les dispositifs assurantiels jouent également un rôle dès l'alerte d'un impayé par le propriétaire. Actuellement, outre la caution solidaire personnelle, quatre dispositifs existent :

- la garantie pour loyer impayé (GLI), assurance offerte par le secteur concurrentiel et souscrite par les propriétaires privés. La DHUP estime que 15% des propriétaires la souscrivent ;
- la garantie des risques locatifs (GRL) mise en place par une convention signée entre l'Etat et l'UESL (1 % logement) le 20 décembre 2006, bien qu'ouverte à tous les publics au départ, s'est voulue innovante dans les modalités visant à faciliter l'accueil dans le parc privé des ménages « fragiles » au regard de leurs ressources et de leur statut d'emploi. Elle est conçue pour compenser les risques d'impayés de ces ménages (« sur-sinistralité ») par la mobilisation d'un fonds financé par Action Logement. Dans les faits, la GRL couvre un nombre de logements peu important (384 314 baux couverts fin 2013). Le nombre de baux susceptibles de bénéficier d'une « compensation » diminue régulièrement (- 19,7 % en 3 ans) : 178 000 en 2011, 160 000 en 2012, 143 000 en 2013. En effet, les possibilités offertes (taux d'effort pouvant aller de 30 à 50 %) n'ont pas convaincu les propriétaires ; les assureurs ont été très peu nombreux à proposer cette garantie dont la sinistralité – pour les ménages « compensables » – s'est avérée supérieure aux prévisions et elle n'a pas fonctionné dans les territoires les plus tendus ;
- le LOCAPASS, institué en 1996 et ouvert aux locataires des parcs privé et public ayant un rapport avec le salariat a été un outil de sécurisation très mobilisé puisqu'il a bénéficié à près de 307 000 ménages en 2008 (c'est là son pic). Gratuit pour le bailleur et pour le locataire, sa gestion et le coût des mises en jeu sont financés par Action Logement. Il permet de financer le dépôt de garantie (avance) et de couvrir en partie le risque d'impayés de loyer et de charges (garantie). La garantie porte sur neuf mois de loyers impayés (+ charges) sur une période de 36 mois. Depuis 2010, il est réservé aux locataires de logements conventionnés à l'APL (logement social et privé conventionné ANAH⁵⁴) : jeunes de moins de 30 ans (apprentis, étudiants salariés ou boursiers, en recherche d'emploi), salariés ou chômeurs. En 2011, plus de 150 000 locataires HLM ont pu bénéficier de la garantie Locapass. Ils étaient encore 147 000 fin 2012 et sont passés à 139 700 fin 2013, la diminution des bénéficiaires tenant à la restriction des publics éligibles depuis 2010 ;
- les salariés des entreprises cotisant à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ont en outre la possibilité d'actionner le CILPASS, qui peut leur fournir une assistance en cas de difficultés (accompagnement social lié au logement positionné dans les CIL⁵⁵ des grands bassins d'emploi et articulé avec les intervenants de droit commun pour les problèmes autres que de logement). 10 à 12 000 salariés ont pu bénéficier de ce dispositif en 2012.

Les incertitudes pesant sur la ressource de la PEEC qui assure le financement du LOCAPASS et de la GRL, combinées à l'émergence du futur dispositif de sécurisation pour les baux privés que sera la garantie universelle des loyers (GUL) instituée par la loi « ALUR », à compter de janvier 2016, vont nécessairement redessiner les mécanismes assurantiels dans l'année 2015.

⁵⁴ Agence nationale de l'habitat.

⁵⁵ Comité interprofessionnel pour le logement.

2.2. Tous ces dispositifs n'atteignent qu'imparfaitement leur cible en raison de plusieurs obstacles

2.2.1. L'objectif d'une prévention en amont n'est pas rempli

2.2.1.1. Les ménages, face à l'impayé, ne sont pas toujours conscients des conséquences de l'engagement de la procédure contentieuse

Les travailleurs sociaux rencontrés ont été nombreux à souligner les difficultés des jeunes ménages à gérer leur budget et à donner une priorité aux dépenses de logement.

Ils ont également mis en avant les pratiques agressives de certaines sociétés de recouvrement conduisant certains locataires à acquitter leur dette vis-à-vis d'établissements de crédit plutôt que leur loyer, sans en mesurer toutes les conséquences.

Si le nombre de locataires de mauvaise foi est unanimement jugé marginal (estimé par les professionnels à 1 % à 1,5 % des locataires – ce qui représente tout de même 110 à 160 000 ménages), tous les interlocuteurs de la mission ont insisté sur la difficulté d'entrer en contact avec un nombre significatif de ménages, malgré l'envoi de courriers (de relance ou de mise à disposition de travailleur social), des relances téléphoniques, voire des courriels ou des SMS.

Les explications données par les interlocuteurs de la mission renvoient à la « lassitude »⁵⁶ face à l'avalanche de courriers, à la honte, à la dépression, à l'isolement, à la défiance vis-à-vis des travailleurs sociaux, mais aussi à la complexité du langage juridique (texte du commandement de payer) ou à la maîtrise insuffisante de la langue française.

Cette absence de contact est d'autant plus regrettable que toutes les expériences locales mettent en évidence l'efficacité du traitement précoce de l'impayé. Face à ces « portes closes » l'une des fonctions assignées au déclenchement de la procédure contentieuse est d'obliger les locataires à se manifester.

La méconnaissance des conséquences de la procédure ou, parfois, la représentation erronée que certains locataires se font de l'expulsion peut être de nature à limiter leur mobilisation. Beaucoup imaginent que leur statut (appartenance à une famille, présence d'enfants), leur âge ou leur état de santé les protège de l'expulsion. Les témoignages des huissiers de justice et des forces de l'ordre au stade ultime de la procédure montrent que la réalité est tout autre.

2.2.1.2. Les dispositifs sont peu utilisés dans le cadre d'une intervention précoce

Les CCAPEX, confrontées à un nombre de dossiers élevé au stade de l'assignation, font généralement le choix d'examiner les dossiers concernés par l'imminence de l'expulsion, c'est-à-dire entre la notification du commandement de quitter les lieux et la réquisition du concours de la force publique.

En outre, les conseils généraux inscrivent dans leur règlement FSL que la dette doit être constituée pour que la saisine soit recevable. Cette dette est réputée constituée lorsque le locataire doit deux mois de loyer brut ou trois mois de loyer net. À ce stade la dette peut être encore modeste dans le parc social ; néanmoins les conditions d'instruction des demandes, dépendant de la masse des dossiers et des modes d'organisation propres à

⁵⁶ Source : étude ADIL du Gard « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », février 2012

chaque FSL (la déconcentration ne semblant pas la norme dans les départements visités) aboutissent à des délais de réponse qui aggravent la dette.

2.2.1.3. Le primat donné aux plans d'apurement sur le relogement retarde parfois la recherche d'une solution adaptée

La résorption de la dette est la condition impérative du maintien dans le logement, et se règle à travers un plan d'apurement, le cas échéant allégé par un secours ou l'effacement partiel de la dette. Les témoignages recueillis auprès de tous les intervenants (travailleurs sociaux, magistrats, Banque de France, CAF) sur les plans d'apurement pointent la nécessité d'analyser la structure de la dette pour engager une démarche viable et pertinente.

Parmi les nombreux courriers adressés au locataire en impayé, la plupart l'invitent à se mettre en contact avec un travailleur social. Or certains locataires sont confrontés à une difficulté passagère et l'aide à leur apporter relève plus d'une solvabilisation ponctuelle que d'un accompagnement social. Les démarches permettant de différencier les outils en fonction de la nature des difficultés rencontrées semblent très efficaces (ASL diagnostic dans l'Aube, protocole entre le Conseil général de Loire-Atlantique et les bailleurs sociaux)

La mission a constaté dans les départements visités une montée de la précarité chez de nouveaux publics tels que les retraités et les salariés en contrat à durée déterminée ou travaillant à temps partiel subi. Ceux-ci sont confrontés à une insuffisance de ressources et à une charge de logement (loyers + charges) excessive par rapport à leur capacité financière.

Dans ce contexte, les offres d'accompagnement social et le recours à un plan d'apurement constituent une réponse « de droit commun » qui occulte la nécessité de rechercher dès l'impayé une solution de logement plus adaptée quand elle peut exister.

Or le changement de logement au sein du parc social pour mieux ajuster le loyer aux capacités financières des ménages a été évoqué par tous nos interlocuteurs comme un point de difficulté majeur.

Les obstacles sont de plusieurs ordres : certains bailleurs refusent de faciliter la mobilité aux ménages ayant des dettes de loyer car ce serait un signal décourageant pour ceux dont la mobilité s'inscrit dans un parcours ascendant ; ils mettent également en avant le coût de gestion d'un déménagement et la faible marge dont ils disposent hors des contingents réservés. L'inscription des ménages ayant un loyer excessif par rapport à leur revenu dans les accords collectifs permettrait de dépasser cet obstacle.

Mais il semble que l'une des principales difficultés concerne l'offre de logements à bas loyer et leur disponibilité, les taux de rotation dans le parc social tendant à se réduire.

La montée des impayés de loyer questionne fortement la politique de l'offre de logements, promue par l'Etat et relayée par les bailleurs, politique plus axée sur le nombre de logements mis en chantier que sur leur accessibilité financière pour une part croissante des ménages. La première génération des conventions d'utilité sociale a inscrit à l'agenda la politique des loyers sur le parc existant. On peut s'interroger sur le lien qui a été fait au moment de leur signature avec les diagnostics des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des PDALPD. On ne peut manquer de souligner que, paradoxalement, une solution du relogement sera trouvée dans la majorité des cas quand tout le monde sera « au pied du mur », c'est-à-dire dans les quelques semaines précédant l'expulsion. Entretemps, la dette aura crû...

Enfin, tous ces obstacles sont aggravés par la multiplicité des intervenants et des dispositifs et le manque de coordination entre eux.

2.2.2. Des actions non coordonnées, ou répondant à des objectifs qui ne sont pas mis en cohérence, peuvent accroître les difficultés des ménages

2.2.2.1. Une démultiplication des instructions et enquêtes de toute nature

Les ménages peuvent, au fil de la procédure et surtout si celle-ci est longue, être mis en relation avec plusieurs travailleurs sociaux venus d'institutions différentes. Ce défaut de coordination est accru par un partage de l'information difficile.

Cœur du dispositif, le processus de l'enquête sociale, que réalisent les services sociaux compétents entre l'assignation et l'audience, est insuffisamment standardisé. Si l'on met à part les cas extrêmes où 100% des enquêtes sont assurées (Dordogne) ou aucune n'est faite (Aube), la mission a pu constater l'extrême hétérogénéité des pratiques et l'absence fréquente de suivi quantitatif et a fortiori qualitatif des enquêtes financières et sociales : tous les conseils généraux (ou les services de l'Etat) ne connaissent pas le taux de retour aux juges de celles-ci.

Une absence de coordination (ni objectifs partagés, ni outils de suivi, ni procédures) apparaît à tous les stades :

- s'ils sont généralement unifiés au sein du département, les formulaires d'enquête varient en qualité et précision :
 - × certains sont obsolètes (ils mentionnent le revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation parent isolé (API), qui n'existent plus) ;
 - × d'autres sont lacunaires et manquent de précision : s'il est important de connaître le montant d'une allocation chômage perçue, il faut aussi, vu l'horizon temporel des procédures, mentionner le terme de l'indemnisation et anticiper la baisse de ressources. Aucun formulaire n'évalue les patrimoines ;
 - × peu, enfin, ont fait l'objet d'échanges avec les destinataires finaux, les juges d'instance. A contrario en Gironde et Charente, un travail collaboratif a permis de redéfinir le contenu : ce formulaire est en cours de déploiement⁵⁷.
- les enquêtes sont réalisées par des intervenants divers. Les modes de contact et les pratiques varient au prix d'une inégalité de traitement, d'autant plus préjudiciable que l'enquête est prise en compte pour l'octroi de délais par le juge⁵⁸. Lorsque la fonction est déléguée à des associations, des cahiers des charges précisant les modes de contact (visite à domicile), le temps à consacrer (en heures)... existent généralement ; d'autres modes de fonctionnement sont plus « artisanaux ». Le juge

⁵⁷ Il existe en outre un guide méthodologique précis, édité en mars 2005 par la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC).

⁵⁸ Dans un même département et pour des communes proches, on constate une grande disparité du retour de ces enquêtes : 100 % à St Ouen et 0 % à Epinay, en Seine-Saint-Denis, par exemple. En matière de méthodes, tous les intervenants sociaux n'ont pas les mêmes droits et prérogatives. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, les travailleurs sociaux du conseil général ont accès au système d'information CAFPRO (qui permet l'accès des partenaires aux informations sur les allocataires CAF) mais pas ceux de l'association La Sauvegarde, qui est en charge des enquêtes sociales pour les publics non connus.

ne sait généralement pas si la personne a été vue ou si les informations ont été obtenues à partir de croisements de fichiers ou si encore elles ont été vérifiées. Dans certains départements, les enquêtes ne sont pas envoyées quand la personne n'a pas été vue ; dans d'autres, l'enquête est envoyée quand même (enquêtes dites « portes closes » du Pas-de-Calais) ;

- les enquêtes sont envoyées selon des modes différents tant pour le support (papier, fax, voie électronique) que pour l'émetteur (le travailleur social directement ou sa structure ou le conseil général voire la préfecture, comme en Gironde). Des pièces justificatives sont jointes ou non. Les destinataires varient : outre le juge, certains départements ont choisi de rendre systématiquement destinataires les sous-préfectures d'arrondissement ou le conseil général mais ce n'est pas le cas le plus fréquemment observé ;
- les décisions prises par les juges ne sont pas adressées à l'auteur de l'enquête et les enquêtes sont généralement perdues dans la suite de la procédure (au stade du CQL ou de la réquisition).

La mission a rarement observé l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation de la qualité globale des enquêtes. Elle juge très utile le déploiement, qu'elle a observé en Gironde, de la démarche Lean qui a permis de repenser le processus et de l'optimiser : la procédure a été dématérialisée et les enquêtes sont stockées sur une base ACCESS (avec les assignations, jugements, CQL mais sans les interventions sociales).

2.2.2.2. La suspension des allocations logement et le manque de prévisibilité de leur montant peuvent aggraver les difficultés

L'absence de plan d'apurement ou le non respect de ses dispositions peut conduire l'organisme payeur à suspendre les aides personnelles au logement, aggravant ainsi les difficultés financières du ménage.

Les documents fournis au réseau des caisses⁵⁹ par la CNAF précisent aux gestionnaires des comptes et des droits les mesures applicables. Le principe général est que les CAF sont obligatoirement informées des impayés, entre le 2ème et le 3ème mois, par les bailleurs en tiers-payant et ne maintiennent le versement des aides au logement que si un plan d'apurement a été conclu avant le 7ème mois d'impayé. La suspension des aides est vue comme un levier destiné à mobiliser le locataire et le bailleur aux fins de résolution amiable du litige – elle a cependant pour effet de faire croître mécaniquement le taux d'effort du ménage, au moins à titre transitoire, voire sa dette. La procédure est la suivante :

- dès la connaissance de l'impayé, la CAF demande au bailleur/prêteur s'il souhaite percevoir l'aide au logement en tiers payant et dispose d'un délai de trois mois (pendant lequel l'aide est maintenue) pour faire connaître sa décision. Si le bailleur ne se manifeste pas pendant ce délai ou refuse le tiers payant avant la fin des trois mois, l'aide au logement est suspendue, sauf si un plan d'apurement a été signé dans la même période ;
- dès la connaissance de l'impayé encore, la CAF doit orienter le dossier vers la procédure la plus adaptée à la situation de l'allocataire : soit un plan d'apurement que la CAF devra approuver, soit, si la situation familiale, professionnelle et financière, ainsi que le montant de la dette ne permettent pas de l'envisager,

⁵⁹ Dossiers repères n°2 sur la prévention des expulsions : aspects réglementaires et outils de gestion (novembre 2010).

l'orientation vers un dispositif d'aide aux impayés et/ou la saisine de la CCAPEX. Quelle que soit l'orientation retenue, les documents de la CNAF précisent que la CAF « a toujours la possibilité de maintenir l'aide dès lors qu'elle est versée en tiers payant et que l'allocataire s'acquitte de son loyer courant » ;

- concernant les protocoles Borloo et le bénéfice de l'APL, le principe est que le droit à l'APL est suspendu dès la résiliation de bail mais peut être rétabli à réception d'un protocole comprenant un plan d'apurement de la dette qu'elle a approuvé. La CAF peut alors saisir le FSL si cela n'a pas déjà été fait et si le règlement intérieur du dispositif le permet et d'autre part estime les rappels afin qu'ils soient retenus dans le plan d'apurement, détermine les modalités de versement de ceux-ci et doit vérifier régulièrement que le protocole est respecté ;
- enfin, concernant l'intervention d'une commission de surendettement ou d'une garantie des risques locatifs (GRL), les CAF doivent s'assurer de la mise en place d'un plan conventionnel de redressement de la dette ou d'un plan amiable de traitement de la dette pour poursuivre les versements de l'aide au logement et vérifier tous les six mois leur bonne exécution. La loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a prévu que la décision de recevabilité rendue par la commission de surendettement emporte rétablissement de l'APL, la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 étendant le bénéfice du rétablissement, en cas de décision de recevabilité, aux allocations de logement familiales et sociales.

Les CAF ont donc distingué cinq processus⁶⁰ pour lesquels les étapes de traitement et de suivi du dossier ont été précisées aux personnels et les systèmes d'information adaptés (intégration des règles de droit dans le système d'information Cristal). Si ces règles et processus résultent très largement de prescriptions réglementaires et offrent, *a priori*, une faible latitude aux organismes, la mission a pu constater que des pratiques parfois divergentes étaient à l'œuvre.

Ainsi, alors que les circulaires de la CNAF⁶¹ précisent que : « l'avis rendu par la CCAPEX ne lie pas les instances décisionnaires, dont la CAF, qui demeurent souveraines dans leurs décisions », les recommandations ou avis des CCAPEX sont généralement pris en compte.

En outre, les CAF utilisent fréquemment les latitudes ouvertes par la législation ou les circulaires de la caisse nationale. Ainsi, elles maintiennent parfois les aides au-delà du 6^{ème} mois d'impayé sur recommandation d'une commission interne ou de la CCAPEX, et au vu d'éléments probants sur l'implication du ménage, c'est-à-dire la reprise du paiement du loyer courant, sans toujours exiger que le plan d'apurement soit honoré au préalable. Ainsi, dans le Pas-de-Calais et la Charente, même en l'absence de plan, la reprise du loyer courant durant trois mois permet la poursuite durant six mois supplémentaires du versement de l'APL.

Enfin, les caisses essaient d'articuler les procédures en matière d'AL et APL avec les actions des autres partenaires. Ainsi, en Gironde, si les rappels permettent d'annuler dette et qu'il n'y a pas d'indu frauduleux, tout le rappel est versé pour solder la dette ; si le

⁶⁰ Traitement de l'impayé locatif AL et APL, traitement de l'impayé d'accession à la propriété AL et APL, traitement de l'impayé en cas de « procédure Borloo », traitement de l'impayé lié à la procédure de surendettement, traitement de l'impayé en lien avec la GRL. Ainsi, le processus de traitement de l'impayé locatif AL et APL se décline-t-il en quatre étapes : recevoir et traiter un signalement d'impayé locatif, élaborer un plan d'apurement ou un avenant, suivre l'évolution du plan d'apurement, soumettre l'impayé au FSL, saisir la CCAPEX.

⁶¹ Dossier repères sur la mise en place de la CCAPEX, juillet 2010.

rappel ne couvre pas toute la dette, le FSL est sollicité pour verser le reliquat ou des rappels semestriels sont opérés le temps que le plan de remboursement du protocole Borloo suive son cours.

Pour autant, et au-delà du constat qui a été fait de pratiques parfois divergentes entre caisses (et qui résultent assez inévitablement des latitudes qu'offre le cadre juridique⁶²), demeurent trois problèmes récurrents :

- les abattements et neutralisations opérés sur les ressources en cas de changement de la situation professionnelle, qui visent à adapter le montant des droits à l'évolution perçue par la caisse des ressources du foyer, ne garantissent pas la lisibilité et la stabilité des droits des allocataires⁶³. Or celles-ci sont déterminantes pour déterminer les engagements des ménages (de règlement du loyer courant ou de la dette locative) et garantir leur suivi ;
- la fongibilité des indus, introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, conduit en outre à faire dépendre les montants d'aides au logement des rectifications opérées à raison d'indus générés sur d'autres prestations (allocation adulte handicapé (AAH), revenu de solidarité active (RSA), prestations familiales) ;
- l'information des bailleurs (en cas de tiers-payant) ou des locataires sur les décisions des CAF paraît, de l'avis unanime, perfectible tant pour les montants concernés que pour la justification des décisions et le calendrier de leur mise en œuvre. Dans tous les départements, a été dressé le constat du formalisme des échanges, le plus souvent écrits, avec les CAF et de la difficulté à coordonner et faire coïncider les actions des uns et des autres.

Concernant le bénéfice de l'allocation en revanche, le développement du projet d'intégration des demandes d'aides au logement (IDEAL) qui vise à récupérer directement des systèmes d'informations des bailleurs sociaux les éléments nécessaires à la demande d'instruction d'APL devrait permettre de gagner en rapidité et productivité. Dans de nombreux départements visités, les bailleurs sociaux procèdent encore à des avances lors de l'entrée dans le logement.

2.2.2.3. Une insuffisante articulation entre les procédures de surendettement et d'expulsion, source de réelles difficultés pour le maintien dans le logement de la personne surendettée

Alors que les dettes de logement sont recensées dans presque la moitié des dossiers de surendettement⁶⁴ et que les locataires représentent 78,6 % des ménages surendettés, le traitement du surendettement et la procédure d'expulsion poursuivent un chemin parallèle⁶⁵.

⁶² La fédération des associations pour la promotion et l'insertion dans le logement (FAPIL), dans une enquête menée en août 2011 auprès de 36 agences immobilières à vocation sociale, a montré ainsi que 15 % des CAF de l'échantillon ne suspendent jamais les aides, les autres les suspendant dans des délais variables, allant de deux mois après le signalement à plus de six mois.

⁶³ En 2010, pour les aides personnelles au logement, les indus constatés se sont élevés à 614,8 millions d'euros et les rappels à 955,9 millions d'euros, soit une masse de 1,571 milliard de prestations dont le paiement n'est pas intervenu à bon droit, soit près de 10 % des prestations versées (Source : IGAS/MNC, Évaluation des aides personnelles au logement, mai 2012).

⁶⁴ 45,9 % des dossiers en 2012.

⁶⁵ Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2013, « *Le premier créancier de la procédure est fréquemment le bailleur et le redressement de la situation du débiteur implique souvent son maintien dans les lieux. Alors que ces deux problématiques sont étroitement imbriquées, les textes relatifs au*

Le locataire surendetté qui a obtenu un plan de règlement amiable de sa dette locative ou des délais judiciaires par le juge d'instance qui conditionnent la poursuite de son bail, se trouve à différents stades de la procédure de surendettement, pris entre deux injonctions contradictoires.

C'est vrai au stade où la commission déclare son dossier recevable puisque cette décision lui fait interdiction de régler ses dettes antérieures y compris sa dette locative pour ne pas aggraver son insolvabilité⁶⁶. C'est encore vrai quand la commission lui accorde un plan d'échelonnement ou un moratoire de sa dette, qui ne coïncide pas avec les échéanciers amiables ou ordonnés par le juge d'instance, car la durée maximum des délais que peuvent lui accorder la commission et le juge est différente⁶⁷.

Le locataire ne sait pas à quelle décision se conformer : s'il respecte la décision du juge, il risque d'être déchu de la procédure de surendettement, s'il respecte celle de la commission, de perdre son logement.

Les juges recherchent des solutions juridiques originales pour articuler les deux procédures et maintenir le locataire dans le logement. Mais le constat de la situation impossible dans laquelle ce défaut d'articulation plonge le locataire est unanimement partagé et appelle une intervention législative de simplification et d'harmonisation que la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 dite loi bancaire, complétée par la loi « ALUR » (article 27) a amorcé s'agissant des débiteurs qui bénéficient d'un protocole de cohésion sociale⁶⁸.

Le même constat s'impose pour la procédure de rétablissement personnel.

Celle-ci a pour conséquence juridique l'effacement de l'ensemble des dettes, dont la dette locative, lequel ne vaut pas paiement.

Loin de protéger le locataire de l'expulsion, elle la précipite parfois en entraînant la déchéance du terme qui assortissait l'échéancier fixé par le juge d'instance dans sa décision d'expulsion conditionnelle. Le problème se pose dans des conditions identiques dans l'hypothèse d'un plan d'apurement locatif conclu avec le bailleur. Le locataire est alors de nouveau soumis à deux injonctions contradictoires : respecter l'échéancier fixé par le juge ou conclu avec son bailleur pour espérer se maintenir dans les lieux ou respecter la décision de rétablissement personnel et précipiter ainsi son expulsion effective.

Les bailleurs, y compris les bailleurs sociaux, craignent l'effacement de leur créance qui finit par peser lourd dans leur budget et a des conséquences à terme sur le montant des loyers et l'entretien et la rénovation de leur parc⁶⁹. Cette perspective les incite parfois à engager plus rapidement une procédure judiciaire.

surendettement et au logement ne sont pas articulés ».

⁶⁶ Article L.331-3-1 du code de la consommation.

⁶⁷ 8 ans actuellement et 7 ans à partir du 1er juillet 2016 pour la commission et 3 ans pour le juge.

⁶⁸ En donnant priorité aux modalités de remboursement de la dette locative prévues par la mesure de traitement définie par la commission qui se substituent à celles prévues par le protocole de cohésion sociale. Art L.331-3-1 du code de la consommation.

⁶⁹ Source USH. 46M€ de créances effacées en 2012 pour les bailleurs sociaux suite à une PRP ou un effacement partiel de dette locative.

De manière générale, certaines commissions de surendettement, et la Cour des Comptes dans son rapport public annuel de 2013⁷⁰, s'interrogent sur la fonction de la procédure de rétablissement personnel. L'effacement de la dette, après constat que la situation du débiteur est « irrémédiablement compromise », était conçue à l'origine comme « une seconde chance »⁷¹ et devait permettre « un redémarrage du débiteur ».

Or, les commissions constatent qu'une partie significative des débiteurs présentent une insuffisance structurelle de capacité de régler un loyer et donc un risque de constitution de nouvelles dettes. Il existe un taux important de dossiers de surendettement déposés une nouvelle fois⁷² par les ménages. Parmi eux, une petite moitié⁷³ s'explique par des changements dans la situation personnelle et/ou professionnelle. Mais l'autre moitié résulte de l'insuffisance des capacités de remboursement des débiteurs ou d'un nouvel endettement, notamment sous forme d'arriérés de charges courantes.

Certains ménages en sont déjà à leur deuxième procédure de rétablissement personnel, ce qui pose la question de l'efficacité de ce dispositif au regard :

- du relogement des personnes concernées qui est rendu plus difficile (effet de stigmatisation) ;
- de l'équilibre des comptes des bailleurs ;
- des responsabilités relevant de la solidarité nationale qui sont de fait transférées aux bailleurs privés ou publics.

2.3. La diversité des contextes locatifs et la variété des pratiques administratives et judiciaires génèrent des inégalités de traitement entre locataires confrontés au risque d'impayés

La situation des marchés locaux de l'habitat locatif, génère spontanément une inégalité de traitement des locataires, ceux des zones tendues éprouvant plus de difficultés à trouver un logement à un prix raisonnable puis en cas de difficulté de paiement à se reloger. Or, l'hétérogénéité des pratiques administratives et judiciaires ne fait que renforcer cette inégalité de traitement qui se donne à voir en matière :

- de réalisation des enquêtes,
- d'intervention sociale et d'aides financières,
- de développement des modes négociés de résolution des litiges,
- de jurisprudence,
- de possibilités de mutations.

Cette inégalité tient à différents facteurs :

⁷⁰ « La progression de l'effacement des dettes dans le règlement du surendettement joue de fait un rôle de guichet social, mal articulé avec les autres dispositifs sociaux. La procédure atteint aujourd'hui ses limites... » Cf. rapport Cour des comptes, *op. cit.*

⁷¹ G.Raymond, Contrats, conc.,consom.2005, comm.77.

⁷² Source Banque de France : 39% en 2013 mais ces re-dépôts ne font pas nécessairement suite à une PRP.

⁷³ 35,7 % des cas en 2011, 49,1 % des cas en 2012.

- le type de parc dans lequel se trouve le locataire : il est avéré que les locataires du parc privé ont moins d'opportunité de voir leur situation prise en compte en amont, faute de signalement précoce par leur propriétaire à la CAF, ou parce que le propriétaire est éloigné ou démuné pour élaborer un plan d'apurement. Ils bénéficient beaucoup moins des aides des FSL que les locataires du parc social, les bailleurs sociaux étant parfaitement au courant des modalités de leur saisine. En outre, quand le bailleur privé a souscrit une assurance pour impayés, il doit transmettre tous les éléments à la compagnie d'assurances dans un délai maximal de 45 jours après la délivrance du CDP, ce qui laisse peu de temps pour trouver une solution amiable ;
- le lieu de résidence et les facilités d'accès aux services. Cette disparité est particulièrement marquée entre monde rural et territoires urbains. Ainsi l'existence ou l'absence de commissions locales, communales ou intercommunales, de prévention des impayés de loyer met-elle des locataires aux profils et difficultés semblables face à des opportunités différentes ;
- la diversité des pratiques administratives et notamment des règles précisant les conditions d'octroi des aides (Cf. annexe IX) et judiciaires ;
- les moyens humains et budgétaires consacrés par les conseils généraux, les CCAS, les bailleurs sociaux à la prévention des impayés sont très différents. Ainsi, d'un département à l'autre, les FSL accordent plus ou moins de prêts ou de subventions (cf. tableau n° 5).

Tableau 5 : Les dépenses des FSL (effort par habitant)

Département	Population totale (1)	Nombre de Résidences principales	Nombre de Logements locatifs	Dépenses FSL 2010 (2) (en €)	Effort €/habitant	Effort €/RP (3)	Effort (3) €/logements locatifs
Aube	303 298	151 512	51 818	893 656	2,9	5,9	17,2
Charente	351 563	156 917	48 710	2 004 664	5,7	12,8	41,2
Dordogne	412 082	185 227	53 470	1 591 728	3,9	8,6	29,8
Gard	701 883	303 043	114 348	4 595 856	6,5	15,2	40,2
Gironde	1 434 661	638 492	264 514	8 805 343	6,1	13,8	33,3
Hérault	1 031 974	460 798	191 947	10 159 377	9,8	22	52,9
Loire-Atlantique	1 266 358	545 646	195 984	6 633 442	5,2	12,2	33,8
Pas-de-Calais	1 461 257	586 639	230 755	10 962 822	7,5	18,7	47,5
Seine-et-Mame	1 313 414	501 051	173 186	-	-	-	-
Seine-Saint-Denis	1 515 983	578 228	326 795	11 617 798	7,7	20,1	35,6
Bouches du Rhône (4)	1 967 299	848 326	416 473	17 486 486	8,8	20,6	41,9
Rhône	1 708 671	747 082	382 398	6 304 899	3,6	8,4	16,5

Sources : (1) Recensement 2009

(2) enquête DHUP

(3) L'effort consenti par les FSL ne concerne pas que les locataires (certains FSL ont un dispositif d'aide aux accédants en difficultés, aux copropriétaires concernés par un plan de sauvegarde ; quant aux aides pour les impayés d'eau et d'énergie, elles sont ouvertes aux propriétaires également). Toutefois, les aides aux locataires sont majoritaires.

(4) Source Conseil général des Bouches-du-Rhône

3. Un déficit du pilotage par les CCAPEX en raison d'une gouvernance nationale et territoriale qui reste à construire

3.1. Un déficit de pilotage et d'animation des CCAPEX

3.1.1. Un portage national à développer

En l'état, il n'y a pas au niveau ministériel de guide ou de fiche pratique, de « kit » de fonctionnement pour les CCAPEX. La mission a pu néanmoins prendre connaissance d'un guide méthodologique récent (2012) et de qualité sur les PDLHPD.

En ce qui concerne les rencontres et les formations, une journée nationale consacrée à la mise en place des CCAPEX a été organisée à la Défense le 9 février 2012 par la DHUP et une formation sur la prévention des expulsions mise en place et renouvelée en 2014.

La mission n'a pas eu connaissance d'une animation nationale des plans départementaux et des chartes de prévention, difficile au demeurant à mettre en œuvre en l'absence de démarche de capitalisation des expériences.

3.1.2. Une animation territoriale à construire

Au plan interne, le dualisme reste fréquent entre la commission en charge de la prévention (CCAPEX), et celle en charge d'avis sur l'expulsion présidée par le sous-préfet qui traite aussi de la prévention à ce stade préalable à une éventuelle expulsion. L'action des CCAPEX est menée au niveau départemental le plus souvent par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) / direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), parfois par la direction départementale des territoires (DDT), et par les préfetures et sous-préfetures pour les commissions d'arrondissement appelées le plus fréquemment « de prévention de l'expulsion ». En outre, de nombreuses autres commissions travaillent sur des sujets proches (commission de surendettement, commission de médiation...) sans articulation suffisante.

Vis-à-vis des partenaires départementaux, la mission a constaté dans les départements où elle s'est rendue l'absence d'un lieu d'échange annuel qui, à l'initiative des préfets et des présidents de conseils généraux, réunisse tous les acteurs, de la prévention de l'impayé à l'expulsion, y compris les huissiers et les magistrats, afin de faire le bilan, d'évoquer les difficultés rencontrées, et de définir des perspectives.

Au plan régional, il n'y a pas à ce jour de démarche construite et organisée visant à animer le réseau sur la prévention des expulsions. La déconnexion des compétences entre le niveau départemental (DDCS(PP) et préfetures) et le niveau régional (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement –DREAL– ou direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale – DRJSCS) est réelle avec notamment la question de savoir quelle direction régionale est investie de cette animation régionale.

3.1.3. Une organisation inadaptée faute de moyens

La mise en place des CCAPEX est intervenue sans moyen supplémentaire. Selon l'ANIL, « aucun moyen financier supplémentaire d'origine nationale n'accompagne la création des

CCAPEX ce qui prive l'État du moyen d'influer de façon décisive sur la façon dont ses prescriptions sont mises en œuvre »⁷⁴. Les CCAPEX ont en outre été confiées le plus souvent aux DDCS(PP) dans un contexte de réorganisation.

Les outils ont connu un développement limité. La méthode Lean, comme démarche menée avec la participation des agents pour identifier des dysfonctionnements, proposer des solutions et mettre en œuvre un plan d'actions a été mise en œuvre par les ministères de l'intérieur et le ministère du logement dans deux départements : Gironde et Hauts-de-Seine. Elle a contribué en Gironde, où la mission inter-inspections s'est déplacée, à réduire les formalités inutiles, sérier et phaser les procédures, favoriser chaque fois que possible les échanges par mél, enfin réaliser un guide de procédures.

Cette démarche ne se substitue pas à la réalisation d'un outil logiciel pour éviter les ressaisies de documents, assurer le suivi en continu des dossiers, réaliser les relances automatiques, permettre un suivi statistique. Cet outil devrait permettre d'alléger sensiblement les tâches administratives de CCAPEX plus opérationnelles. La mission a rencontré le comité de pilotage de cet outil, en cours de réalisation, dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'intérieur (Direction de la modernisation et de l'action territoriale, DMAT, et Direction des systèmes d'information et de la communication, DSIC) et le ministère du logement (DHUP). Cet outil répond aux attentes des services territoriaux. Selon la mission, il comporte en effet de nombreuses fonctionnalités mais il n'inclut pas en l'état une dimension instruction-action, en partage et échange pour les financeurs-prescripteurs (CAF sur le n° d'allocataire, Conseil Général, communes, CCAS) et une dimension de suivi statistique en relation avec le ministère de la justice.

3.2. Cette efficacité réduite révèle un déficit de gouvernance nationale et territoriale

Au-delà de l'insuffisance des moyens juridiques, humains, matériels, d'ingénierie des CCAPEX, la question centrale est celle de la légitimité fragile de la CCAPEX, dans un contexte de compétences partagées, avec de nombreux acteurs appartenant à des « galaxies » différentes dont les logiques ne sont pas spontanément convergentes.

La circulaire du 14 octobre 2008 des ministres de l'intérieur, du logement et de la ville relative à la prévention des expulsions locatives rappelle que si 80 départements disposaient dans leur PDLHPD d'un volet prévention des expulsions, seuls 36 départements au 1er janvier 2007 disposaient d'une charte de prévention des expulsions effectivement en vigueur. Les chartes sont en effet souvent anciennes et à un niveau de généralités qui renseigne peu sur les pratiques réelles. La circulaire évoquait la nécessité de les réactualiser sur la base d'engagements, d'objectifs et d'indicateurs à inscrire.

Or, aucun bilan ni aucun suivi de cette circulaire en termes d'actualisation des chartes n'ont été réalisés. De façon plus générale, aucun bilan des PDLHPD et des chartes n'a été effectué depuis cette date. Il n'existe aucune capitalisation des expériences des plans et des chartes existantes.

L'argument, entendu par la mission, selon lequel les PDLHPD comme les chartes de prévention sont trop souvent flous, généraux, imprécis et, pour les chartes, sans lien avec les PDLHPD, ne saurait suffire à expliquer cette carence.

⁷⁴ ANIL (Nicole Maury et Emmanuel Billy), « La construction d'une instance nouvelle de prévention des expulsions : la mise en place des CCAPEX », janvier 2012

L'imprécision et le cloisonnement de ces documents stratégiques témoignent justement de ce à quoi il faut porter remède : une gouvernance affaiblie dans un contexte de partage des compétences. Le travail des CCAPEX doit en outre s'inscrire dans un cadre où les types de logement (prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), logement adapté et hébergement d'urgence) trouvent toute leur place. Les rares exemples de stratégie de prévention coordonnée de CCAPEX s'inscrivent (condition nécessaire mais pas suffisante) dans un PDLHPD construit et/ou une charte de prévention claire indiquant précisément qui fait quoi, comment, pour atteindre quel objectif, qui contribue à sa légitimité (cas de la Dordogne et de la Charente). La loi « ALUR » (article 28) rappelle le caractère obligatoire des chartes et prévoit qu'un décret fixe désormais la liste des dispositions à y faire figurer.

Si le PDLHPD inclut désormais l'hébergement d'urgence, il n'intègre pas la programmation des logements sociaux, notamment les PLAI et le conventionnement dans le parc privé. Ces programmations sont en effet externes au PDLHPD alors qu'il s'agit de compétences essentielles pour assurer l'effectivité du droit au logement.

Cette dissociation est renforcée du fait de la compétence DDT et des collectivités locales pour la programmation du logement, alors que ce sont les DDSC et les préfetures et sous-préfetures qui, de façon générale, ont en charge la prévention des expulsions locatives.

Le dispositif CCAPEX a donc été privilégié comme se suffisant à lui-même, négligeant le cadre d'ensemble de la gouvernance où il trouve sa place en tant qu'outil ou dispositif. Or loin de se substituer à cette gouvernance, la CCAPEX le requiert pour sa légitimité même.

Les dispositions de l'article 28 de la loi « ALUR » prévoient une information au stade du commandement de payer et un élargissement des conditions de saisine de la CCAPEX.

Plus généralement, c'est la décentralisation de l'action sociale, confiée aux conseils généraux et le portage par les CAF de la politique sociale d'aide au logement d'une part, l'intervention de plusieurs ministères (logement, affaires sociales, intérieur, justice), d'autre part, qui rendent difficiles la coordination et la convergence d'action des parties-prenantes. La question de la gouvernance- nationale et territoriale - dans un contexte de compétences très partagées - est donc centrale. Or cette gouvernance est tout sauf acquise. Sur la chaîne qui va de l'impayé à l'expulsion, les actions sont à la fois éclatées entre de nombreux acteurs sans articulation solide (bailleurs, services de l'État, Conseil Général, justice, préfetures) et tiraillées par des logiques divergentes voire contradictoires entre les logiques d'économies (FSL, APL, indemnisation par l'État pour refus d'expulsion) et les logiques de protection des locataires face à l'expulsion (mobilisation tardive des travailleurs sociaux, DALO ...).

Deuxième partie

ORIENTATIONS ET SCENARIOS

En application des principes méthodologiques retenus pour les rapports d'évaluation des politiques publiques conduits dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le comité de pilotage est sollicité pour rendre un avis sur les pistes de réforme proposées par la mission inter-inspections.

La mission a dressé le constat d'une politique de prévention des expulsions locatives qui s'est progressivement enrichie mais qui, tant en raison de son caractère interministériel, partenarial et déconcentré que de l'absence de structuration claire de ses objectifs et priorités, demeure dépourvue des fondements d'une politique publique.

Ce constat ne doit pas conduire à conclure que l'on doive partir d'une table rase.

Un cadre juridique, des outils d'intervention, des systèmes d'information existent : il importe de les inscrire – et de les améliorer – dans un cadre plus structurant. Une stratégie nationale cohérente définissant des priorités, fondée sur des objectifs, assise sur des indicateurs, mise en œuvre par des acteurs identifiés, évaluable par des outils statistiques adaptés : telle est l'ambition qui est proposée par la mission.

De plus, les premiers éléments de comparaison internationale rassemblés par la mission conduisent à écarter l'idée de solutions radicalement alternatives aux actions menées actuellement. En Allemagne, Angleterre, Suède, aux Pays-Bas et au Québec, le traitement des impayés de loyers associe comme en France⁷⁵ :

- des recherches de solutions négociées avec les bailleurs et la mobilisation d'interventions sociales ou financières avant qu'une intervention du juge constate la rupture du bail, ordonne l'expulsion du logement et active la recherche par les services sociaux de solutions de relogement ;
- des actions plus structurantes qui visent à limiter le risque de l'impayé : définition d'une offre de logement adaptée aux ressources des ménages, mécanismes de garantie des bailleurs...

Les scénarios proposés s'inscrivent dans le cadre des améliorations apportées par la loi « ALUR » et se divisent en **trois axes et dix orientations**.

Les trois axes concernent i) les objectifs et les outils d'une politique de prévention des expulsions locatives, ii) la définition d'une stratégie nationale de prévention et la gouvernance qui doit la porter, iii) la mise en œuvre territorialisée de cette ambition.

Les axes, orientations, recommandations concernent des acteurs, des outils et des moyens variés. Chacun des trois scénarios envisagés prend en compte une, deux ou trois des dimensions suivantes : la mise en œuvre territoriale, la définition d'une stratégie nationale, la priorisation des objectifs d'une politique de prévention.

- Un scénario de simple amélioration de l'existant qui pour l'essentiel porte sur la gouvernance territoriale.

Les différentes CCAPEX rencontrées par la mission se sont fait l'écho, à l'unisson, du profond décalage, entre les intentions nationales et les moyens disponibles. Ces moyens sont d'environ 150 ETP dans les DDCS (PP) ou, le cas échéant DDT ou DRIHL, sur la prévention (BOP 217 et 124 : logement et affaires sociales), soit en moyenne 1,5 ETP par

⁷⁵ Même si les délais entre l'impayé et l'expulsion sont sensiblement plus courts : de moins de six mois (Suède) à un an (Allemagne). Source : Stenberg, Van Doorn, Gerull; « Locked down in Europe », European journal of homelessness, décembre 2011.

département selon le recensement effectué à la demande de la mission auprès des préfetures⁷⁶. Les nouveaux signalements prévus par la loi (commandement de payer), les nouvelles informations à gérer (alertes), les décisions à prendre (avis, recommandations) intervenus sans analyse d'impact préalable sur les effectifs ne peuvent que renforcer ce sentiment. Il en va de même, à une bien moindre échelle, des moyens financiers pour participer, avec les conseils généraux, au financement de diagnostics, qui ne saurait se réduire à la possibilité de prise en charge au titre du FSL.

Dans ce premier scénario, en l'absence de moyens nationaux par la gouvernance nationale, les améliorations de gouvernance territoriale sont limitées aux marges de manœuvre organisationnelles qui existent et à la bonne intégration du nouvel outil que constitue la GUL pour les locataires du parc privé.

- Un scénario de stratégie nationale rénovée avec des objectifs

Il prend en compte des améliorations juridiques pour l'action des acteurs territoriaux, le portage national et son suivi. Il trouve sens, avec ces moyens renforcés, pour permettre de mener les actions au plan territorial dans le cadre des PDLHPD, des chartes et des CCAPEX, avec l'association des collectivités locales.

Ce second scénario permet des progrès substantiels. Toutefois, il ne permet pas d'intégrer pleinement la dimension logement qui a vocation à participer de la prévention des expulsions locatives.

- Un scénario d'intégration de la dimension logement et d'intervention sociale

Il prend en compte la politique de logement social et d'hébergement en incluant une prévention plus large des expulsions locatives. Il comporte l'amélioration des instruments des politiques de logement : programmation pour des loyers abordables, conventions d'utilité sociale, développement de logements et d'hébergements adaptés...

Le scénario intégré se développe sur les trois dimensions en ce qu'il définit des priorités, des objectifs assortis d'indicateurs, et est mis en œuvre par des acteurs identifiés et évaluables. Privilégié par la mission, il est le seul de nature à répondre aux enjeux identifiés.

Les recommandations faites (catégorisation des impayés, mise en place de la GUL, intervention plus précoce en traitement amiable-apurement, développement du relogement, économies liées à des logements plus abordables) ont pris en compte le cadrage économique et financier retenu par le Gouvernement.

Elles permettraient, avec les moyens affectés, des économies sur les dettes de logement par leur traitement anticipé ou le relogement. Il s'y ajoute l'importance de la sécurisation dans le logement, non chiffrable en tant que telle, mais partie prenante de la sécurisation liée à l'emploi, dans le contexte d'ensemble rappelé par la mission dans son diagnostic.

⁷⁶ Cf. Annexe V : tableau des effectifs recensés dans les préfetures et DDCS.

4. Premier axe : préciser les objectifs et les outils du dispositif de prévention

4.1. Orientation n° 1 : prendre en compte les impayés et les expulsions dans l'analyse des besoins en logements et dans l'élaboration d'une offre adaptée

La prévention des expulsions est, depuis la loi Besson, conçue comme un ensemble de dispositifs destinés à aider un ménage à faire face à des difficultés conjoncturelles et se maintenir dans son logement.

Or, l'accroissement continu des impayés qui trouve son origine essentiellement dans la précarisation des ressources et de l'emploi des locataires, oblige à s'interroger sur des facteurs structurels d'(in)adaptation de l'offre aux besoins. Si une réévaluation significative des aides au logement ne peut être envisagée dans le contexte actuel, des leviers existent pour favoriser l'accès à un parc à bas loyer, à travers les politiques locales de l'habitat.

Le premier de ces leviers est l'élaboration d'une gamme de produits-logement accessibles à différents types de ménages, afin de faciliter les parcours résidentiels et accroître les entrées dans le parc social des plus modestes.

Le second levier consiste à développer une offre locative privée et sociale abordable : ceci passe aussi bien par la construction neuve que par la gestion du parc existant.

Les nouvelles règles régissant l'investissement locatif et les mesures de la loi « ALUR » encadrant les loyers de certaines agglomérations auront quelques effets dans les zones urbanisées mais ne feront que stabiliser des loyers déjà élevés pour bien des ménages.

Par différence, le parc social reste plus abordable. Toutefois, il faut se garder de raisonner à partir de loyers administrés (PLUS = 6,26 €/m² en Île-de-France hors Paris et 5,51 dans les grandes agglomérations, PLAI = 5,58 ou 4,89 €/m² dans les mêmes territoires)⁷⁷ car la réalité est beaucoup plus complexe. En fonction des difficultés de production qui peuvent justifier l'octroi par la DDT de marges locales (qui peuvent aller jusqu'à 25 % du loyer de référence), du coefficient de structure qui pénalise les petits logements, de l'importance des surfaces annexes qui intègrent la surface utile, ces loyers sont susceptibles d'être fortement majorés.

En voici un exemple à Lyon, dans une agglomération située en zone 2 avec des marges locales limitées par la DDT à 12 %.

Tableau 6 : Loyers au m² de logements locatifs sociaux financés en 2013 (avec application des marges locales)

Surface utile du logement	PLUS Loyer en €/ m ² de surface utile	Loyer PLUS en € hors charges	PLAI Loyer en €/ m ² de surface utile	loyer PLAI en € hors charges
20 m ²	9,50	190	8,43	168
44 m ²	6,91	304	6,13	270
70 m ²	6,11	427	5,42	379

Source : DDT 69

⁷⁷ PLUS : prêt locatif à usage social. PLAI : prêt locatif aidé d'intégration. PLS : Prêt locatif social. PLA : Prêt locatif aidé.

Ainsi, le loyer de référence de 4,98 € du m² de surface utile n'est atteint dans le cas présenté que pour des surfaces supérieures à 110 m²...

On voit ici que définir un objectif de production de logements sociaux, et a fortiori de PLAI ne suffit pas à garantir une offre à bas loyer. La production doit être ciblée en fonction de niveaux de loyers compatibles avec les ressources des ménages, ressources que les observatoires de la demande aident déjà à cerner, bientôt complétés par les statistiques issues d'EXPLOC, l'application des ministères de l'Intérieur et du Logement en cours de déploiement.

Outre l'enjeu d'accessibilité financière, il convient aussi de veiller à ce que la typologie des logements produits prenne en compte les besoins en petits et grands logements. En effet, c'est souvent faute d'une offre adéquate que les ménages restent dans des logements inadaptés à leurs ressources et à leurs besoins, entraînant une aggravation de leur dette ou un alourdissement de l'indemnisation due par l'État aux propriétaires.

Une telle approche nécessite de **revoir la place respective des PLS, PLUS et PLAI dans l'offre nouvelle et de questionner les conditions nationales et locales de la production de l'offre**, tributaire des normes techniques et des documents d'urbanisme qui renchérissent les coûts et pèsent sur les loyers d'équilibre.

Le lancement, en 2013 et 2014, des appels à projet « PLAI adaptés » par le ministère du logement et de l'égalité des territoires, ouvre, certes, une voie intéressante pour l'accueil des ménages en difficultés au nombre desquels figurent les ménages menacés d'expulsions. Ils visent la production annuelle de 3000 logements à bas niveau de quittance réservés aux ménages cumulant des difficultés financières et sociales. Toutefois, l'ampleur des besoins est telle qu'il faut aussi inscrire l'objectif de l'accessibilité financière des logements sociaux dans le droit commun et la pratique quotidienne de la maîtrise d'ouvrage.

La production des PLAI (environ 30 000 financés chaque année) ne pouvant à elle seule suffire, il faut s'attacher au maintien du parc locatif à bas loyer.

Le parc social construit dans les années 60 et jusqu'à la réforme du PLA en 1977 a des loyers inférieurs au PLAI actuel. Les plans stratégiques de patrimoine puis les conventions d'utilité sociale engagées en 2010-2011 ont permis à chaque bailleur de redéfinir sa grille de loyers en termes de service rendu et d'attractivité de chaque « programme », à masse de loyers inchangée.

Cette redéfinition d'une politique de loyers ne doit pas être remise en question à **condition qu'elle intègre le maintien d'une offre à bas loyer**, d'un volume à définir de façon contractuelle entre acteurs locaux, et dans des territoires disposant de toutes les aménités urbaines. Cet enjeu social nécessitera que la remise en ordre des loyers ne se limite pas au critère du « service rendu ».

C'est un enjeu majeur de la négociation des nouvelles conventions d'utilité sociale (CUS) en 2015. Les élus et les services de l'Etat (DDCS et DDT), devront veiller à ce que le sujet soit bien pris en compte dans les nouvelles CUS et ce, en articulation avec le programme local de l'habitat (PLH). Cela supposera toutefois un travail de territorialisation des objectifs des bailleurs sociaux à l'échelle des bassins d'habitat ou des EPCI signataires des PLH, et non en fonction de leurs secteurs de gestion comme dans les CUS actuelles. C'est, pour les zones où de nombreux bailleurs sont présents, à cette condition que les décideurs publics pourront disposer d'une vision consolidée.

1. *Afficher dans les documents à caractère programmatique (notamment PLH et CUS) des objectifs de développement d'une offre à bas loyers (logements du parc existant ayant un loyer inférieur au PLA I et logements à produire sur la période de référence) ; pour ces derniers, contractualiser avec les bailleurs sociaux sur un objectif de 30 % de logements respectant le plafond de loyer APL et le forfait charges*

Parallèlement à cet objectif de préservation d'un parc HLM à bas loyers, les politiques locales ont intérêt à plus et mieux mobiliser le parc privé, particulièrement dans les zones très urbanisées où demeure un parc indigne significatif.

Lors de ses déplacements, la mission a pu observer que les acteurs locaux déplorait les difficultés à produire du logement social dans les villes, faute de foncier disponible, alors que les statistiques mettaient en évidence d'existence d'un parc privé inconfortable, voire indigne, en centre-ville. Depuis quelques années, l'ANAH a mis en place de nouveaux instruments d'intervention sur le parc privé combinant approche sociale et urbaine (résorption d'habitat insalubre et opérations de restauration immobilière), en complément des dispositions législatives destinées à combattre les bailleurs privés « indéliques ». Ces dispositifs qui permettent d'améliorer la qualité du parc privé, parfois en allant jusqu'à la restructuration du parcellaire, devraient être plus et mieux portés à la connaissance des élus par les services de l'État.

De façon plus classique, le recours au conventionnement sans travaux dans le parc privé, et tout particulièrement le conventionnement très social, est un outil de production d'une offre adaptée qui ne doit pas être négligé dans les territoires caractérisés par une moindre tension en termes de marché de logement.

Les niveaux de loyers réglementés pour les petits logements ont été significativement réévalués en 2013 afin d'accroître leur attractivité aux yeux des propriétaires bailleurs ; ils demeurent cependant bas pour les petits logements et ne rencontrent pas jusqu'ici l'intérêt des propriétaires. Or, parmi les ménages touchés par les impayés, on trouve une forte proportion d'isolés ; le parc privé qui comporte une forte proportion de petits logements pourrait constituer un parc d'accueil si les niveaux de loyers étaient relevés.

2. *Étudier les règles de financement de l'ANAH pour les petits logements en zone tendue et stabiliser les conditions d'accès aux aides pour reconquérir un potentiel de bailleurs privés*

Enfin, il semble indispensable de renforcer la mise en cohérence des actions de l'État et des délégataires des aides à la pierre, entre objectifs de production et problématiques sociales. Cette ambition nécessite des échanges renforcés entre DDT et directions départementales de la cohésion sociale et un plus fort investissement de l'instance que constitue le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Celui-ci valide la programmation annuelle des aides au logement, les programmes locaux de l'habitat et évoque les politiques d'offre d'hébergement. La loi « ALUR » prévoyant désormais (article 36) une présentation devant le CRHH du bilan d'activité annuel de chaque FSL, une présentation par les services de l'État des éléments chiffrés relatifs aux expulsions et un bilan des actions engagées dans chaque département au regard de l'offre de logement abordable prendrait pleinement son sens⁷⁸.

⁷⁸ Le répertoire du parc locatif social (RPLS) qui permet de connaître les caractéristiques du logement et de sa gestion (taux de mobilité, loyer) peut constituer un outil de travail précieux pour produire des états des lieux à différentes échelles, dont celle des EPCI.

3. *Présenter chaque année en réunion plénière du comité régional de l'habitat et de l'hébergement un état des lieux des expulsions locatives et un bilan de l'offre nouvelle et du stock de logements sociaux exprimés en loyers réels*

4.2. Orientation n° 2 : concrétiser le mot d'ordre de prévention « le plus en amont » en complétant une approche, aujourd'hui dominée par le traitement de la dette et la reprise du loyer courant, par la recherche, lorsque c'est nécessaire, d'une solution de relogement

Derrière la nécessité et l'ambition, partagées par tous, d'une prévention « le plus en amont possible » des impayés, existe une réalité qui est celle d'actions (aides financières, interventions sociales, propositions de relogement) qui interviennent généralement après l'assignation et s'intensifient en fin de procédure, y compris au stade ultime de l'expulsion avec concours de la force publique. De plus, des actions initiées en cours de procédure, et qui peuvent s'avérer contre-productives (suspension des allocations logement, refus du relogement proposé, intervention tardive du FSL voire délais accordés par le juge), peuvent *in fine* accentuer les difficultés à trouver des solutions. Enfin, le profil des personnes à aider se complexifie au terme du parcours : on constate une surreprésentation des ménages n'ayant pas pu se mobiliser ou tirer parti des opportunités qui leur ont été offertes, ainsi que des locataires du parc privé qui n'ont pu bénéficier des mêmes offres d'appui que les locataires du parc social.

Aussi ce stade tardif de mobilisation conduit-il généralement à devoir prendre en compte des situations plus dégradées (dettes locatives trop lourdes, spirale de l'endettement, rupture de confiance entre le locataire et son bailleur), pour lesquelles les solutions deviennent par nature plus complexes et nécessitent une mobilisation d'acteurs multiples. La prévention du recours contentieux en cas d'impayé passe donc par une réaction à la fois rapide à l'apparition de l'impayé et adaptée à la situation du locataire.

4.2.1. Tous les acteurs susceptibles d'agir doivent être informés dans les trois premiers mois du déclenchement de l'impayé

La loi « ALUR » a modifié les articles L. 533-4 du code de la sécurité sociale et L. 351-12 du code de la construction et de l'habitation pour préciser que lorsque le locataire ne règle pas la part de la dépense de logement à sa charge, le bailleur doit le signaler à l'organisme payeur « dans des conditions fixées par décret ». Aujourd'hui, l'impayé est établi :

- en tiers payant, quand le locataire ne paie plus la part de loyer restant à sa charge depuis au moins trois mois de suite ou lorsque le montant de sa dette est égal à deux fois le montant mensuel brut du loyer et des charges. Dès que l'impayé est établi, le bailleur dispose de trois mois pour le signaler,
- lorsque le locataire bénéficie directement de l'aide,
 - × dans l'hypothèse de deux échéances consécutives ou non, totalement impayées ou leur équivalent en montant (si la périodicité est inférieure à trois mois),
 - × dans l'hypothèse d'une échéance totalement impayée un mois après la date d'exigibilité ou son équivalent en montant (si la périodicité est supérieure ou égale à trois mois),

- ✗ le bailleur doit le signaler immédiatement. À sa demande, formulée dans les trois mois suivant le signalement, il peut demander à bénéficier du tiers-payant.

Les sanctions en cas de non-signalement consistent à rembourser les sommes perçues à l'organisme payeur et paraissent adaptées à la mission. Les délais retenus dans le dispositif de tiers-payant semblent en revanche excessifs et préjudiciables à une intervention précoce des dispositifs de prévention.

De surcroît, dans la perspective de la mise en place de la GUL, il paraît nécessaire de caler, en matière de définition de l'impayé ouvrant droit à la garantie et de délais de signalement, les obligations des bailleurs sur celles pesant sur les bailleurs bénéficiaires d'une aide au logement. Ainsi les situations des allocataires et des personnes louant un logement privé couvert par la GUL pourront-elles être rapprochées : les organismes payeurs et les centres de gestion agréés interviendront dans des conditions proches pour faciliter la conclusion d'un plan d'apurement et identifier et orienter les locataires le nécessitant vers un accompagnement social.

Un raccourcissement des délais de constitution de l'impayé et de signalement de celui-ci doit conduire à limiter le nombre de CDP délivrés avant que l'impayé de loyer ait été signalé. Tel est d'ailleurs l'esprit de la loi « ALUR » qui prévoit, à peine de nullité, une obligation de signalement des impayés. Pour autant, il restera des cas où un CDP pourra intervenir avant tout signalement, limitant ainsi les marges d'action en matière de prévention : il s'agit du cas des locataires i) non allocataires, ii) et demeurant dans un logement non couvert par la GUL ou dont le montant et l'ancienneté de la dette seront inférieurs aux seuils déterminés par les arrêtés préfectoraux.

4. *Prévoir dans les décrets d'application des articles 23 et 27 de la loi « ALUR » de réduire et harmoniser les délais applicables pour le constat de la constitution de l'impayé (2 mois) et le signalement par le bailleur (1 mois)*

Au-delà du signalement aux organismes payeurs et centres de gestion agréés, les bailleurs doivent être incités à détecter de manière plus précoce l'existence d'impayés. S'agissant des bailleurs sociaux, l'impayé est connu dans des délais restreints et déclenche, le plus souvent, des réponses gérées par des procédures semi-automatisées (envoi de courrier, relance téléphonique). Certains bailleurs ont par ailleurs créé des cellules de prévention et de traitement des impayés. Ces initiatives doivent être recommandées, par exemple dans le cadre conventionnel liant l'Etat et l'USH.

4.2.2. Des dispositifs adaptés d'information, de conseil et d'orientation doivent être mobilisés

La pluralité des situations à l'origine de l'impayé (accident de la vie, dettes chroniques, négligences, mauvaise foi...) comme l'hétérogénéité des ménages concernés justifient des réponses aussi personnalisées que possible. Les volumes des dossiers concernés interdisent cependant, sauf dans de très petits départements, d'envisager un traitement individualisé.

Les impayés sont en relation avec le niveau de revenus. Il y a par ailleurs des impayés liés aux événements de la vie. Une étude de l'APAGL montre que le traitement amiable de l'impayé en amont est efficace s'il est rapide et mené à son terme avec des propositions

adaptées⁷⁹. Il est d'autant plus pertinent qu'il s'adresse à des ménages en difficultés ponctuelles ou liées à un événement de vie, notamment le chômage et les séparations qui interviennent le plus souvent en cours de bail. Il permet en outre de réaliser des économies mais il est beaucoup plus aléatoire pour des ménages à difficulté plus structurelle relevant de solutions adaptées.

Il est nécessaire, pour élaborer des réponses adaptées aux difficultés et aux besoins des locataires, de distinguer :

- les ménages ayant besoin d'un soutien financier ponctuel, de type secours, ou d'un appui juridique pour appréhender les phases de la procédure et les responsabilités qui seront les leurs à chacun de ces stades,
- ceux pour lesquels les difficultés de règlement des loyers sont structurelles et les problèmes d'impayés récurrents, révélant des problématiques sociales ou économiques exigeant une réponse plus structurée et ambitieuse.

Si cette fonction entre dans les compétences dévolues par la loi aux centres de gestion agréés de la GUL et relève de pratiques habituelles chez de nombreux bailleurs, il paraît justifié, au moins pour les autres locataires, de confier ce rôle à une cellule technique adossée à la CCAPEX (cf. recommandation n°46). Cette solution aurait notamment pour mérite, par l'association des CAF au dispositif, de faciliter la recherche de droits qui pourraient n'avoir pas été demandés (aides au logement, RSA activité, aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire santé). À terme, elle aurait aussi pour bénéfice :

- de prioriser les ménages qui ne pourront être suivis par des bailleurs et des centres de gestion agréés, notamment les locataires du secteur privé (cf. recommandation n°16) ;
- de pouvoir identifier assez rapidement les profils des ménages qui auraient le bénéfice le plus grand à être couverts (via leur propriétaire) par la GUL et pourraient faire l'objet de mesures incitatives ciblées.

5. Identifier précocement les ménages dont les difficultés structurelles ne pourraient être résolues par l'action des seuls bailleurs ou centres de gestion agréés mais requerront une intervention sociale ou financière plus lourde ou un relogement

4.2.3. Une panoplie de réponses plus large que le seul plan d'apurement doit être développée

Outil de droit commun de toutes les procédures, le plan d'apurement se révèle inadapté quand le locataire est confronté à un problème durable d'ajustement entre ses ressources et sa charge de logement. Des leviers, qui se complètent, sont déjà activés par certains bailleurs sociaux : leur utilisation pourrait être élargie. Si, en cas de taux d'effort supérieur à 30 %, le changement de logement est souvent la bonne option (du parc privé vers le parc social ou du parc social vers le parc social), celui-ci peut être précédé d'un allègement temporaire de la quittance ou du recours à une sous-location (inter-médiation locative), le temps qu'une solution viable soit trouvée.

⁷⁹ Association pour l'accès aux garanties locatives « Les conditions de réussite d'une solution amiable en cas d'impayé de loyer ».

- le changement de logement : l'accès au parc social à bas loyer (et au parc privé conventionné si l'on réussit à accroître son volume) est la solution pour les ménages ayant de faibles revenus. Ceux-ci figurent généralement parmi les publics prioritaires éligibles au contingent préfectoral dans le cadre des règlements départementaux, mais cette priorité a pu parfois s'effacer, du fait des tensions pesant sur ce contingent, également sollicité pour les relogements liés aux opérations de rénovation urbaine, au DALO et aux sortants d'hébergement. Cette possibilité doit être rappelée car il est préférable d'éviter que les ménages recourent à la procédure DALO pour bénéficier d'un droit que leur accordent déjà la plupart des règlements départementaux.

6. *Inscrire dans les règlements préfectoraux et les accords collectifs une priorité pour les ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 30 %*

- Au-delà du contingent préfectoral, c'est l'ensemble des contingents qui devrait être mobilisé dans le cadre d'**accords collectifs** à revisiter ou de **protocoles visant à favoriser la mutation entre bailleurs sociaux**. Ainsi, l'implication croissante des communes dans la prévention des expulsions, à travers les commissions locales, est aussi l'occasion de mobiliser le contingent communal pour aider à résoudre les difficultés d'habitants de la commune.
- Il est certain que ce changement de logement n'est pas toujours accepté en première instance par le locataire qui s'y trouve ; il est pourtant nécessaire de l'aider à s'inscrire dans un autre projet, plus pérenne pour lui à moyen terme ; de ce point de vue l'expérience du **recours à l'AVDL** dans le cadre du DALO met en évidence l'utilité d'un accompagnement ponctuel.
- La recherche d'une solution pouvant prendre du temps, certains bailleurs ou collectivités ont mis en place une **aide ponctuelle « à la quittance » ou au « loyer résiduel »** (Cf. Annexe IV), afin de permettre au locataire de se maintenir dans son logement sans accroître sa dette et en attendant le relogement. Cette pratique, assez peu coûteuse, devrait être développée et pourrait s'inscrire dans les priorités des FSL.
- Dans le parc social, les aides à la quittance sont généralement financées par des fonds alimentés par des collecteurs (Cf. Annexe IV) ; elles sont désormais susceptibles de connaître une extension avec la possibilité, offerte par l'article 99 de la loi « ALUR », d'affecter le « produit du supplément de loyer de solidarité au financement de remises sur le loyer acquitté par des locataires connaissant des difficultés économiques et sociales ». Cette opportunité doit s'ajouter et non se substituer aux actions mises en place par les collecteurs, pour développer l'effet de levier de ce type de mesure.

7. *Faire connaître dans les chartes de prévention des expulsions les ressources affectées par les collecteurs aux aides à la quittance*

Dans certains cas, le **maintien dans le logement peut se révéler plus adapté, dans l'attente d'une solution autre que de logement** (admission dans un établissement sanitaire, hébergement avec accompagnement) ; dans ce cas le recours à la **sous-location** avec le concours d'une association d'insertion par le logement et le recours à des mesures

conservatoires telles que la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) de niveau 1 ou 2 peut s'avérer pertinent⁸⁰.

8. Clarifier les modalités de financement de l'AVDL par l'État et pérenniser ceux consacrés à l'intermédiation locative dans le BOP 177

4.2.4. Les ménages doivent être aidés, notamment en matière de reprise des loyers courants, négociation de plans d'apurement et respect de leurs engagements financiers

1. En matière d'aides personnelles et au-delà de la question de leur effet solvabilisateur, deux mécanismes de gestion fragilisent les possibilités de maintien dans le logement : i) la variation du montant des aides, liée aux mécanismes d'abattement et de neutralisation, et qui ne permet pas aux ménages d'avoir une visibilité du montant des aides et, concrètement, fait évoluer de manière difficilement prévisible les taux d'efforts supportés, ii) les mécanismes de suspension des aides en cas de non signature d'un plan d'apurement dans un délai de six mois ou de non-respect de celui-ci – avec le problème corollaire des rappels d'aides, dont les montants et rythmes de versement sont mal connus et compris.

Sur le premier point, une meilleure information des locataires et bailleurs par les CAF et MSA est souhaitable.

Sur le second point, le constat a été fait que les pratiques mises en œuvre par les CAF étaient marquées par une certaine hétérogénéité (par exemple, choix de certaines CAF de rétablir les aides lorsque trois loyers courants sont versés ou de n'initier la suspension qu'au terme d'un an). Les décisions de suspension peuvent de surcroît être la source d'incompréhensions des partenaires, dont les efforts peuvent même être contrecarrés par des suspensions « intempestives » : le manque de communication et d'explication des choix retenus renforce encore ce sentiment.

9. Informer les allocataires (et les bailleurs en cas de tiers-payant) de la date et du montant prévisible des baisses d'allocations de logement ou de recouvrement des indus et renforcer les obligations de la CAF en matière d'information préalable des bailleurs et des locataires sur les décisions de suspension⁸¹ par la définition d'un délai de prévenance

Enfin, un consensus a émergé pour considérer que la suspension des aides avait souvent, passé un premier stade (éventuel) de mobilisation des ménages, un effet négatif sur les perspectives de rétablissement des ménages et leur maintien dans le logement. Il importe en conséquence de revenir à la finalité des suspensions, qui est de sanctionner l'absence de recherche d'une solution amiable et de priver les locataires de mauvaise foi d'une aide « indue » : tel est l'esprit des textes qui précisent qu'en cas d'impayés, la décision de maintien des aides est réputée favorable pour les allocataires de « bonne foi » (article 27 de la loi « ALUR »). Reste cependant une ambiguïté qui concerne les ménages dont les ressources sont structurellement insuffisantes pour faire face à leurs loyers : sans être de mauvaise foi, ils peuvent justifier d'une mesure de suspension si celle-ci peut favoriser un relogement. On observera d'ailleurs que l'aide de la GUL peut être diminuée ou supprimée

⁸⁰ Sur les MASP : cf. Annexe IX.

⁸¹ La loi « ALUR » prévoit une information systématique de la CCAPEX « en vue de prévenir les éventuelles suspensions des aides au logement par une mobilisation coordonnée des outils de prévention » (article 28).

si le taux d'effort, à la signature du bail, est trop élevé (50% des ressources) : un critère analogue pourrait être envisagé pour le bénéfice des aides personnelles au logement.

10. Préciser dans les textes d'application de la loi « ALUR » que la décision de suspension des aides au logement ne concerne que les locataires ayant refusé de négocier un plan d'apurement ou refusant d'en respecter les termes malgré des ressources suffisantes (mauvaise foi)

2. Il convient en outre de s'interroger sur les différents délais tout au long de la procédure (définition de l'impayé, signalement, temps accordé pour la conclusion d'un plan d'apurement, délais octroyés par les juges) au regard de leur impact sur le maintien dans leur logement des personnes ou de leur mutation vers un autre logement adapté à leurs ressources.

En théorie, une année peut s'écouler entre un premier impayé et le premier échéancier de remboursement d'une dette locative (impayé constaté à M+3, impayé signalé à M+6, plan conclu à M+12) : la dette aura crû pendant ce laps de temps. De surcroît, si la procédure judiciaire suit son cours, le juge d'instance pourra accorder des délais de remboursement allant, avec la loi « ALUR », jusqu'à 36 mois. D'autres pays ont fait le choix de raccourcir sensiblement ces délais, notamment avant jugement (cf. annexe XI), au triple motif i) du coût administratif de la gestion de ces procédures, ii) de la nécessité de sécuriser les bailleurs, iii) du sentiment que ces délais pouvaient être contre-productifs pour les locataires : moindre incitation à rechercher un logement adapté, coût psychologique de la gestion, sur des mois voire des années, du contentieux.

La mission a formulé *supra* des propositions pour raccourcir les délais de signalement de l'impayé. Elle observe que des positions très divergentes lui ont été exposées sur les délais à mobiliser pour aboutir à des plans d'apurement respectés : des personnes auditionnées ont jugé que ces délais concouraient à démobiliser le locataire et pouvaient s'apparenter à de « l'acharnement », d'autres ont jugé que ces délais étaient nécessaires dans le cadre d'accompagnements ciblés sur des ménages en grande difficulté. L'absence de données sur les profils des ménages signant des plans d'apurement ou bénéficiant de délais accordés par les juges rend difficile de se prononcer de manière définitive. Si le travail de caractérisation des ménages en impayés recommandé par la mission intervient (Cf. recommandation n°5), il pourrait être envisagé, à titre expérimental et dans quelques caisses, que des délais plus courts de conclusion des plans fussent demandés, sur recommandation de la CCAPEX, aux ménages de bonne foi et sans difficultés de revenus structurelles et à leurs bailleurs.

A tout le moins, il serait souhaitable qu'une vérification plus régulière du respect des plans fût assurée par les organismes payeurs et que le FSL intervînt plus rapidement pour appuyer la soutenabilité du plan.

11. À titre expérimental, pour les ménages ne présentant pas de difficultés particulières, réduire les délais applicables pour l'établissement du plan d'apurement (sous 3 mois) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois)

3. Il importe enfin d'articuler les modalités d'intervention du FSL avec les besoins rencontrés par les ménages à chaque stade de la procédure et les décisions prises par les autres acteurs (caisses de sécurité sociale, juges, commission de surendettement) pour que les aides au maintien ou les accompagnements sociaux liés au logement soient mobilisés en temps utile et avec l'efficacité maximale. Il est nécessaire que les aides soient

déplacées vers l'amont de la procédure afin d'accroître les chances de résolution rapide du contentieux car elles interviennent souvent trop tard.

Enfin, il paraît souhaitable que les conseils généraux s'interrogent sur la part importante prise par les fournisseurs de fluides (eau, électricité, gaz, téléphone) dans leurs actions : on peut raisonnablement estimer que le logement revêt un caractère prioritaire qui doit aussi se traduire budgétairement dans le FSL⁸².

12. Dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme des FSL, étudier avec l'ADF l'opportunité de recentrer l'intervention des aides au maintien sur les cas n'ayant pas fait l'objet de jugement, présentant des taux d'effort soutenables, avec un nombre limité de locataires débiteurs

13. Étudier des modifications réglementaires pour optimiser les parts respectives au sein du FSL des dépenses de fluides et de logement (accès/maintien/accompagnement), les délais d'intervention et l'accès des locataires du parc privé aux aides

4.3. Orientation n° 3 : réduire les inégalités de traitement entre locataires

4.3.1. Rapprocher le traitement des impayés des locataires du parc social et du parc privé

À chaque stade de l'impayé à l'expulsion, le locataire du parc HLM dispose de chances supplémentaires de maintien dans le logement. En effet, il peut :

- disposer d'une garantie d'impayé (Locapass),
- être rencontré dès l'impayé par un représentant du bailleur pour engager une procédure négociée,
- bénéficier plus aisément d'un accompagnement social interne au bailleur ou diligenté dans le cadre de l'ASLL ou encore obtenir une aide du FSL,
- s'inscrire dans une procédure négociée (protocole Borloo) qui lui permet d'être maintenu dans son logement après résiliation du bail,
- obtenir une mutation au sein du parc social (géré par son bailleur ou un autre office).

En conséquence, et sans surprise, la mission a constaté qu'une proportion plus élevée de locataires du parc privé, redevables de dettes plus importantes, sont sujets aux expulsions avec concours de la force publique. Si la différence de statut entre bailleurs sociaux et bailleurs privés, leur mode d'organisation et le nombre de logements qu'ils gèrent entraîne des différences difficilement réductibles de traitement des impayés de leurs locataires respectifs, des marges de rapprochement doivent être recherchées à trois moments décisifs.

⁸² La coordination des actions visant à aider les ménages en difficulté de paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de téléphone pourrait s'inscrire dans les conventions prévues à l'article 7 du décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en matière d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau. Ce décret précise que les conventions « fixent les actions, coordonnées entre les parties contractantes, de prévention et d'information sur la maîtrise de la consommation en énergie et en eau, pour les personnes qui bénéficient d'une aide du FSL ».

4.3.1.1. Au stade de la prévention de l'impayé

Les bailleurs privés sont plus lents à signaler l'impayé (sauf s'ils ont souscrit une assurance GLI) et surtout démunis sur les modalités de recours, autres que judiciaires, qui sont à leur disposition.

Il y a un premier enjeu à développer l'information délivrée aux bailleurs personnes physiques sur l'existence des commissions locales d'impayés (là où elles existent) et sur le recours au FSL.

Certaines CAF, disposant des coordonnées des bailleurs privés lorsque leur locataire perçoit l'allocation logement, ont effectué des mailings et mis en place à leur intention des séances d'information, souvent en partenariat avec l'ADIL, pour leur rappeler leurs obligations en matière de signalement et leurs recours en cas d'impayé. Même si l'émiettement des propriétaires ne permet pas de les toucher tous, le succès rencontré par cette initiative plaide pour sa généralisation. L'efficacité de ces actions pourrait être renforcée par la répétition des messages (une fois par an, systématiquement, rappeler les obligations dans les courriers adressés aux propriétaires) et par la désignation de référents identifiés dont l'identité serait communiquée aux bailleurs.

La présence des propriétaires ou des professionnels de l'immobilier dans les commissions locales de concertation des rapports locatifs ou les commissions départementales de conciliation doit aussi être utilisée par les services de l'Etat pour diffuser une information ciblée sur les dispositifs d'aide et de prévention.

Il existe un second enjeu qui est, au-delà de la GUL, de sécuriser les bailleurs face au risque d'impayés.

La sécurisation des bailleurs pourrait être accrue par une extension du versement en tiers-payant des aides personnelles : en contrepartie d'exigences modestes (logement décent, signalement des impayés, déduction des charges locatives), la dette locative croît moins vite et l'implication de la CAF est plus forte. Il en résulterait aussi une meilleure connaissance statistique des impayés et des dettes.

Elle peut en outre être favorisée par un accès plus égalitaire aux aides du FSL (cf. recommandation n°13).

Elle peut enfin résulter d'un recours accru à des professionnels ou à des agences immobilières à vocation sociale (AIVS)⁸³ pour la gestion du bien en location, ces intermédiaires facilitant l'appropriation des règles de la relation bailleur/locataire et l'entrée dans un parcours résidentiel « classique » de ménages pour lesquels il paraît (à tort) hors de portée.

14. Développer dans les chartes de prévention des expulsions l'information des bailleurs privés personnes physiques sur leurs droits et ceux de leurs locataires, et sur le recours possible aux commissions locales d'impayés, au FSL et aux professionnels de l'immobilier (libéraux ou associatifs) pour la gestion de leur bien

⁸³ Les AIVS sont des agences immobilières à statut associatif qui ont pour vocation de gérer les locations pour le compte de propriétaires privés, et de les louer ou sous-louer au profit de personnes ayant des revenus modestes,

15. Faire du versement en tiers-payant des aides personnelles le principe général, le refus de cette possibilité devant être signifié de manière expresse par le bailleur

4.3.1.2. Au stade du traitement de l'impayé

Les retours de terrain mettent en évidence l'intérêt de démarches de diagnostic rapide, généralement confiées à des associations ou à des services communaux (direction du logement, CCAS) pour identifier la nature des problèmes (conflit lié à l'état du logement, difficultés financières ponctuelles ou structurelles, état de santé du locataire, difficultés d'insertion), problèmes qui selon leur caractère conjoncturel ou structurel sont susceptibles d'être traités par une intervention rapide, de l'ordre de la solvabilisation (secours) ou de l'accompagnement juridique, et ceux qui vont demander du temps et nécessitent un accompagnement social. Alors que la plupart des bailleurs sociaux ont une organisation, une expérience et un personnel formé qui leur permet d'aller vers leurs locataires et d'opérer entre eux cette distinction, ceux du secteur privé sont livrés à eux-mêmes. Il est donc nécessaire de concentrer de manière privilégiée mais non exclusive les moyens de diagnostic rapide sur les locataires du secteur privé.

16. Cibler les moyens de diagnostic rapide sur les locataires du privé pour identifier la nature du problème générant l'impayé

Les bailleurs sociaux ont mis en place des organisations qui leur permettent souvent de conclure des plans d'apurement avec leurs locataires, ce qui évite dans un certain nombre de cas la saisine de la justice. Afin d'obtenir un parallélisme avec ces actions, il est nécessaire de développer un processus de conciliation ou de médiation dès les premiers impayés de loyers en faveur des locataires du secteur privé. Il s'agirait d'inciter les bailleurs à saisir les conciliateurs de justice en cas d'impayé de faible montant. Cette tâche pourrait selon les contextes locaux être confiée aux commissions départementales de conciliation à condition que leur compétence⁸⁴, qui ne couvre à l'heure actuelle pas ce champ, soit élargie.

17. Inciter les bailleurs du secteur privé à saisir soit les commissions départementales de conciliation, si leurs compétences sont élargies, soit les conciliateurs de justice en cas d'impayé de faible montant

4.3.2. Garantir l'équité de traitement des locataires sur les territoires

En premier lieu, il paraît nécessaire de décliner au plan territorial des objectifs nationaux clarifiés, dans le cadre d'une gouvernance locale précisée (cf orientation n°9). Les deux cadres privilégiés pour garantir une égalité de traitement des locataires sur l'ensemble du territoire sont d'une part, sur le plan administratif celui de l'intervention sociale et des aides financières, d'autre part, sur le plan judiciaire, celui des politiques de juridiction.

4.3.2.1. En matière d'intervention sociale et d'aides financières

Aujourd'hui, chaque département fixe son règlement de l'aide sociale. Comme il est décrit dans l'annexe IX, ces règlements diffèrent fortement non seulement en matière d'éligibilité (niveau de ressources) mais surtout en matière de définition des situations où les aides

⁸⁴ Leur compétence telle que définie à l'article 20 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

peuvent être mobilisées : des conditions de montant ou d'ancienneté de la dette peuvent exister ; les aides peuvent être exclues en cas de procédure de surendettement ou non ; des taux d'effort maximaux sont parfois définis ; les conditions en matière de reprise des loyers courants sont disparates. Or, les aides du FSL doivent théoriquement servir d'appui et de complément, selon la logique classique de l'aide sociale.

Un effort de cohérence et d'harmonisation doit donc être recherché qui peut s'articuler autour de la définition de concepts communs tels que le taux d'effort des ménages, la juste proportion entre l'octroi de prêts ou subventions, la nécessité de reprise du paiement du loyer courant, les obligations corrélatives du bailleur (mise en œuvre de la caution, acceptation du tiers payant...), un phasage avec la procédure judiciaire y compris en terme de délais pour instruire les demandes présentées au FSL.

18.À l'occasion des CCAPEX ou dans le cadre des révisions des chartes de prévention, engager un dialogue pour mieux ajuster les règlements d'aide sociale à la réglementation des aides au logement et développer les concepts communs (taux d'effort des ménages, analyse des capacités financières...)

La mission a constaté que la manière dont sont réalisés puis suivis les diagnostics sociaux et financiers entre l'assignation et l'audience est très variable d'un département à l'autre (cf annexe IX). Il est donc nécessaire que des objectifs soient fixés dans les chartes de prévention des expulsions afin d'assurer le suivi de ces diagnostics et d'en évaluer la qualité. Ces objectifs pourraient s'articuler autour de plusieurs axes :

- fixation d'un objectif en termes de pourcentage de diagnostics parvenant au tribunal en temps utile,
- conception d'un cahier des charges précisant le mode de contact avec le locataire (mise à disposition, fixation de rendez-vous, visite à domicile),
- élaboration d'une méthodologie du diagnostic y incluant le temps à y consacrer.

In fine, il apparaît à la mission que si la confection d'un document au niveau de chaque département permet de rassembler à la fois les travailleurs sociaux qui les réalisent, les juges qui les utilisent et les services qui assurent le pilotage de ce dispositif, il n'existe pas à proprement parler de particularités locales qui justifient qu'il y ait autant de versions de ce diagnostic que de départements. La mission préconise donc l'élaboration d'un document unique, que rien n'empêcherait de compléter, qui préciserait outre la composition de la famille, la ventilation de ses ressources et de ses charges, les aides susceptibles d'être accordées et à quelle échéance, les suivis mis en place ou envisagés et si l'ensemble des éléments figurant dans le diagnostic a fait l'objet d'une vérification par le travailleur social.

19.Fixer dans le cadre des chartes de prévention des expulsions des objectifs permettant de suivre et d'évaluer la qualité des diagnostics sociaux et financiers préalables à l'assignation

20.Élaborer un document national pour recueillir les données du diagnostic social et financier, susceptible d'être complété au plan local

4.3.2.2. En matière de politiques de juridiction

Il convient également de réfléchir à la manière d'impulser des politiques de juridiction et de les pérenniser. La liberté d'appréciation par le juge de la singularité des situations qui lui sont soumises ne doit pas faire obstacle à une concertation des juges, par tribunaux puis par ressort, afin de parvenir à une plus grande lisibilité de la jurisprudence en matière d'expulsion locative.

Ainsi, une objectivation des critères retenus par les magistrats pour l'octroi ou non de délais, pour l'élaboration des plans (durée du plan, montant identique ou variable et date des échéances, nécessité ou non d'une mise en demeure pour faire jouer la clause de déchéance du terme), si elle ne permet pas nécessairement de définir une jurisprudence harmonisée, peut contribuer à la construction d'outils communs aux tribunaux. L'élaboration d'un observatoire de jurisprudence et une analyse statistique partagée des décisions et de leur impact en terme de maintien du locataire dans son logement, permettrait d'inscrire le travail du juge dans un horizon temporel plus large (avant et après la décision), de mieux en faire comprendre la spécificité aux autres partenaires et de faire évoluer l'ensemble du dispositif.

Ces politiques de juridiction peuvent être déclinées selon plusieurs axes possibles qui ne sont pas alternatifs mais peuvent se cumuler :

- la politique d'accès au droit est assez peu développée en matière de prévention des expulsions locatives, alors que les expériences locales menées dans le cadre des antennes de prévention des expulsions locatives en partenariat avec les barreaux et les associations spécialisées en droit du logement (cf Annexe IV) permettent de trouver des solutions avant que la procédure judiciaire soit engagée ou lorsque celle-ci débute. Un développement de ce type d'expériences constituerait le vecteur amont d'une politique de juridiction ;
- le constat a été fait que de manière générale les magistrats sont plus enclins à accorder des délais de paiement aux locataires qui se présentent à l'audience alors que le taux de locataires qui comparaissent à l'audience ou s'y font représenter reste faible et a tendance à baisser. Un des objectifs d'une politique de juridiction pourrait donc être de mettre en œuvre des outils pour accroître cette présence (en passant par le relais des travailleurs sociaux, en développant des audiences foraines...).

Il apparaît en revanche que la bonne pratique qui consiste à convoquer de manière systématique par lettre simple les locataires qui n'ont pas été assignés à personne (cf Annexe IV) ne doit pas relever des seules politiques de juridiction. Elle doit être généralisée au plan national au regard des avantages qu'on peut en attendre. Son coût, évalué à 65.000 €⁸⁵ est sans doute moindre si l'on comptabilise les juridictions où cette pratique est déjà courante, comme la mission l'a constaté lors de ses déplacements, et la charge de travail supplémentaire qu'elle représente pour les greffes des tribunaux pourrait être allégée par l'utilisation des instruments standardisés déjà conçus par les juridictions pionnières. Cette généralisation suppose une modification réglementaire qui pourra prévoir que la convocation se fera le moment venu par SMS.

- la conciliation est développée de manière inégale et à des stades divers selon les juridictions mais celles qui l'ont mise en place en soulignent les aspects positifs. Un des objectifs d'une politique de juridiction pourrait être de développer la conciliation le plus en amont possible, en lien avec la CAF (après deux termes

⁸⁵ Trois quarts des 147.000 assignations multipliés par le coût d'un ecopli (soit 0,59€). Évaluation : Ministère de la justice, Direction des services judiciaires, Sous direction de la performance et des méthodes.

consécutifs de loyers impayés ou une dette locative représentant le montant de deux termes de loyer) sans attendre la délivrance du commandement de payer. La conciliation serait menée par le juge ou déléguée à un conciliateur de justice ;

- Il n'existe, on l'a vu, pas d'étude de l'impact de la jurisprudence des juges qui accordent des délais de paiement en termes de maintien dans les lieux, à l'exception de la Charente. Or, ce département qui affiche un taux de respect très positif des plans d'apurement judiciaire a développé un suivi des locataires une fois la décision rendue. Mettre en place des outils pour favoriser le respect des décisions d'expulsion conditionnelle (explicitation et suivi des décisions par un travailleur social, prévision d'une ultime mise en demeure adressée par lettre recommandée avec accusé de réception par le bailleur au locataire qui ne respecterait pas l'échéancier avant que la clause résolutoire soit acquise...) constituerait le vecteur aval d'une politique de juridiction.

Ces politiques devraient être élaborées au sein d'un conseil de juridiction regroupant, sous l'égide du président du TGI, président du CDAD, un magistrat de chaque TI désigné par ses collègues et porteur de leur réflexion. Elles donneraient lieu à une synthèse qui serait présentée lors de la réunion annuelle des partenaires dédiée au bilan et aux perspectives sur la situation des expulsions (Cf. recommandation n°42).

21.Élaborer, selon les priorités et les contextes locaux, des politiques de juridiction qui pourraient s'articuler autour de la création d'antennes de prévention des expulsions locatives, de l'élaboration d'un observatoire de jurisprudence, du développement de la conciliation et de la construction d'outils pour favoriser la présence des locataires à l'audience puis le respect des décisions d'expulsion conditionnelle

22.Généraliser par l'effet d'une disposition réglementaire la convocation systématique par lettre simple à l'audience des locataires, assignés aux fins d'expulsion et qui n'ont pas reçu en mains propres l'assignation

4.4. Orientation n° 4 : Adapter et moderniser l'intervention sociale

Les politiques de prévention des expulsions locatives sont dominées par une approche sociale du traitement des difficultés d'impayés.

Mise à disposition des ménages d'un travailleur social, élaboration d'un diagnostic ayant pour ambition de dresser un panorama transversal des difficultés du foyer, proposition d'une démarche d'accompagnement et appui à la constitution d'une demande d'aides financières : telles sont les principales pratiques mises en œuvre au profit des ménages. Ces actions, nécessaires dans de nombreux cas, souffrent cependant d'un manque de coordination et de ciblage. En outre, elles éprouvent des difficultés à toucher certains ménages qui, pour des raisons diverses, ne parviennent pas ou ne souhaitent pas faire face à leurs difficultés de logement et pratiquent la politique de la « porte close » : l'« aller vers » (au domicile des personnes) reste un vœu trop insuffisamment satisfait.

Dans ce contexte, trois nouveaux éléments doivent être pris en compte dans l'examen des évolutions possibles :

- la loi « ALUR » substitue le terme de « diagnostic » social et financier à l'ancien mot d'« enquête » ;

- les centres de gestion agréés dans le cadre de la GUL auront vocation, pour les logements dont ils auront la charge, de proposer aux ménages en impayés une information sur les conséquences de l'impayé, un plan d'apurement et une éventuelle orientation vers un accompagnement social ou une aide à la recherche d'un autre logement

La réforme territoriale en cours de préparation va conduire, avec la création des métropoles et la suppression annoncée des conseils départementaux à réfléchir à l'organisation de la fonction sociale sur les territoires.

La volonté de recentrer les actions de prévention sur l'amont du jugement et les nouvelles informations dont seront saisies les CCAPEX conduisent la mission inter-inspections à proposer qu'une instance technique de la CCAPEX opère un tri entre les ménages en fonction de leurs particularités et de la configuration de la dette (cf. recommandations n° 5 et 46).

Une offre de conseil et d'orientation, à dominante juridique et centrée sur les plans d'apurement, doit pouvoir être le plus systématiquement possible proposée en première approche. Elle pourra l'être par les centres de gestion agréés, les bailleurs sociaux, les ADIL ou les partenaires désireux de le proposer dans le cadre des CDAD.

Les mêmes intervenants pourraient être conduits à réaliser les nouveaux diagnostics économiques et sociaux destinés à éclairer les juges d'instance, les travailleurs sociaux de secteur ou des CCAS exerçant cette tâche pour les publics qu'ils connaissent et suivent – ou pour lesquels il a été diagnostiqué des difficultés sociales justifiant un accompagnement de plus long terme. Au vu de la diversité des modes d'organisation observés dans les départements, c'est au niveau local que ces choix devront être opérés, sur la base d'un examen des pratiques et des résultats (cf. recommandation n°23).

Il y aurait enfin avantage à développer les initiatives prises par certains organismes HLM qui, dès le constat de l'impayé, organisent une alerte auprès des travailleurs sociaux des CCAS lorsqu'il existe des commissions locales de prévention des impayés ou auprès des travailleurs sociaux du Conseil général dans le cadre d'un processus formalisé sous forme de protocole⁸⁶. Ces protocoles ont le mérite de servir de cadre de référence pour préciser les domaines de compétence et les obligations de chacun. Sans nier la spécificité et la légitimité de chaque acteur, pour intervenir efficacement auprès des ménages, il est essentiel que la parole des institutions soit convergente. Pour cela il faut parfois « dépasser les représentations » que chaque acteur a de l'autre.

L'élaboration de tels protocoles peut également constituer une opportunité pour favoriser l'acculturation des travailleurs sociaux aux problématiques de logement et permettre une meilleure utilisation des leviers à leur disposition.

23. Définir dans le cadre des chartes de prévention le cahier des charges, les intervenants, le périmètre d'intervention (publics concernés) d'une offre de conseil de premier niveau

Pour les publics requérant un accompagnement social, des règles, généralement connues des acteurs impliqués mais non du public concerné, conduisent à répartir les familles entre travailleurs sociaux de secteur, de CCAS ou de CAF. Il paraît nécessaire de formaliser davantage ces partages de compétences, sur la base d'un état des lieux des organisations

⁸⁶ cf Annexe IV : protocole entre les bailleurs sociaux de Loire-Atlantique et le Conseil Général ; protocole entre l'OPDHLM 77, le Conseil Général 77 et les communes.

actuelles, d'une évaluation de l'offre proposée par chaque acteur et des avantages / inconvénients de chaque institution – ainsi que de leurs contraintes propres⁸⁷. Cet effort permettra aussi :

- de mieux repérer les profils qui risquent de passer « au travers des mailles du filet »,
- de mobiliser de manière optimale (en termes de délais, en termes de public) les aides au maintien dans le logement et les mesures d'accompagnement social du FSL,
- de faciliter l'appropriation d'outils inégalement connus et mobilisés aujourd'hui, comme les MASP,
- d'identifier les domaines où les compétences des intervenants sociaux doivent être accrues.

24. Dans le cadre du suivi des chartes de prévention, expliciter les règles de répartition du suivi des ménages en difficulté entre les intervenants

25. Renforcer la formation des travailleurs sociaux en matière de logement et diffuser guides et référentiels, notamment sur la mobilisation du FSL, la réglementation des aides au logement, les procédures de sécurisation du paiement du loyer aujourd'hui peu utilisées (MASP) et les procédures d'expulsion et de surendettement

4.5. Orientation n° 5 : préciser l'articulation entre surendettement et expulsion

Les procédures d'expulsion et de surendettement poursuivent un objectif identique tant il est vrai que le redressement de la situation du débiteur rend nécessaire son maintien dans son logement. Toutefois, la mission a pu constater qu'elles produisaient parfois des effets contradictoires : la procédure de surendettement ne suspend pas le risque d'expulsion et la perspective d'effacement de la dette peut contribuer à accélérer le recours à la procédure contentieuse ou l'exécution d'une décision déjà ordonnée.

Les deux procédures poursuivent des chemins parallèles et une articulation entre elles est nécessaire. Les locataires sont confrontés à des décisions de la commission de surendettement et du juge d'instance qui ne sont pas compatibles entre elles et ne savent pas lesquelles respecter, tandis que les magistrats sont parfois contraints de rendre des décisions qu'ils savent ne pas être toujours d'une parfaite orthodoxie juridique afin de maintenir le locataire dans son logement.

Pour résoudre ces difficultés, deux options sont possibles, la première qui consiste en des aménagements partiels et la seconde en une approche globale de la dette locative dans la procédure de surendettement.

4.5.1. Des retouches législatives ponctuelles destinées à mettre en cohérence les deux procédures

Une des principales difficultés tient à ce que, depuis la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité et

⁸⁷ La loi « ALUR » (article 34-IV-4°) prévoit que le PFLHPD précise la répartition de la prise en charge des actions liées aux expulsions entre les partenaires du plan.

donc de payer sa dette de loyer, sous peine de déchéance du bénéfice de la procédure de surendettement⁸⁸.

Quand le locataire a obtenu un échéancier amiable ou des délais judiciaires qui conditionnent son maintien dans le logement, il est alors pris entre deux injonctions contradictoires : respecter son échéancier pour conserver son logement ou ne pas régler sa dette pour ne pas être déchu de la procédure de surendettement.

L'article L. 333-3-1 du code de la consommation permet au locataire de sortir de ce dilemme : il peut demander au juge du surendettement l'autorisation de respecter l'échéancier amiable ou fixé par le juge du contentieux locatif et de payer son arriéré locatif. Encore faudrait-il qu'il soit informé de la nécessité de faire cette demande et que son état lui permette d'engager une telle démarche.

Les juges du contentieux locatif recherchent des solutions juridiques originales pour articuler les deux procédures et maintenir le locataire dans le logement. Certains magistrats précisent dans leur décision que le locataire doit respecter ces délais nonobstant la décision de recevabilité, les autres ne l'écrivent pas mais le disent oralement et enfin les plus « orthodoxes » invitent dans leur décision le locataire à saisir le juge du surendettement pour pouvoir respecter l'échéancier qu'ils lui ont fixé et payer sa dette de loyer...mais la mission a pu constater que cette invitation, sauf rares exceptions, ne trouve pas de traduction dans la réalité.

Dans un souci de simplification et de lisibilité du dispositif, il paraît nécessaire de prévoir que la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, sauf de régler sa dette locative selon les modalités décidées par le juge d'instance et ayant pour effet de suspendre les effets de la clause résolutoire.

L'objectif est de permettre par principe et sans avoir à en faire la demande au juge du surendettement le paiement de cette dette antérieure nonobstant la décision de recevabilité de la commission lorsque ce paiement conditionne le maintien du locataire dans son logement.

Certes, une telle exception porterait atteinte au principe de l'égalité de traitement entre les différents créanciers, mais elle est justifiée par le droit au logement et par ailleurs, elle existe déjà, dès lors qu'elle est judiciairement décidée. Elle nécessite une modification législative.

26. Prévoir une exception au principe selon lequel la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, s'agissant de sa dette locative, dont le paiement selon les modalités fixées par le juge d'instance, conditionne la suspension des effets de la clause résolutoire du bail

L'autre question récurrente qui se pose est celle de l'articulation entre un jugement d'expulsion conditionnelle (accordant des délais de paiement ayant pour effet de suspendre la résiliation du bail tant qu'ils sont respectés) et les délais accordés dans le cadre d'un plan conventionnel de surendettement ou de mesures recommandées ou imposées.

⁸⁸ Article L.331-3-1 du code de la consommation.

Il existe un risque de contradiction entre les modalités de paiement de la dette locative que prévoient d'une part, le juge dans sa décision d'expulsion conditionnelle, d'autre part, la commission de surendettement ou le juge du surendettement. Les délais que peut octroyer le premier sont bien inférieurs (trois ans) à ceux dont disposent les seconds (huit ans). Cette contradiction doit être évitée, car le locataire se retrouve face à des injonctions contradictoires et ne dispose d'aucun recours pour demander une mise en concordance des plans d'échelonnement de sa dette.

Ne peut-on prévoir, en cas de suspension des effets de la clause résolutoire, que les délais de paiement prévus par le plan conventionnel de surendettement ou les mesures imposées ou recommandées prévaudront ou se substitueront à ceux prévus par le juge et suspendront les effets de la clause résolutoire ?

Cette solution s'inspirerait de celle prévue par la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 dite loi bancaire, complétée par la loi « ALUR » (article 27), qui a donné priorité aux modalités de remboursement de la dette locative prévues par la mesure de traitement définie par la commission qui se substituent à celles prévues par le protocole de cohésion sociale.

Sur le plan pratique, cette solution permettrait d'ajuster le montant des échéances à la capacité de remboursement du locataire calculée en fonction du « reste à vivre » et de disposer d'une vision globale des dettes, en priorisant la dette de loyer (cf. infra). Elle aurait le mérite de la simplicité.

Elle ferait prévaloir le droit au logement sur d'autres principes que sont le droit de propriété, le principe de l'autorité de la chose jugée et le droit à l'exécution des décisions de justice. Ces derniers principes, bien que fondateurs, sont d'ores et déjà remis en cause par le droit du surendettement qui est un droit dérogatoire au droit commun. Il s'agit de trouver un juste équilibre entre l'ensemble de ces principes.

27. Prévoir que les modalités de délais de paiement de la dette locative déterminées par le plan conventionnel de surendettement ou les mesures imposées ou recommandées par la commission ou le juge du surendettement se substitueront à celles prévues par la décision judiciaire d'expulsion conditionnelle et suspendront, tout comme elle, les effets de la clause résolutoire, tant qu'ils seront respectés

4.5.2. Une refonte plus ambitieuse consistant à revoir ou renforcer le statut de la dette de loyer

La solution la plus radicale pour résoudre les difficultés d'articulation entre les décisions des commissions et celles des juges serait de sortir de la procédure de surendettement les dettes locatives, à l'instar des dettes de l'article L. 333-1 du code de la consommation⁸⁹ qui, sauf accord du créancier, sont exclues de toute remise, tout rééchelonnement ou effacement.

Ces dettes deviendraient donc des dettes ineffaçables qui ne seraient pas prises en compte dans le cadre de la procédure de surendettement. Il s'agirait d'un signal fort à l'adresse des bailleurs et du marché locatif de manière plus générale, car la perspective d'effacement des dettes accroît l'exigence des propriétaires en termes de sélection des locataires, et peut engendrer une réticence à donner à bail les biens dont ils disposent.

⁸⁹ Dettes alimentaires, dommages et intérêts accordés aux victimes d'une infraction pénale, dettes contractées auprès d'un organisme de protection sociale ayant un caractère frauduleux et dettes issues d'un prêt sur gage.

La mission après avoir envisagé cette solution estime en définitive qu'elle ne remplirait pas son objectif de maintien du locataire dans le logement.

En effet, en pratique, les commissions fixent des moratoires dont la durée maximale est de deux ans pour permettre au débiteur de régler ses dettes ineffaçables. Dans ce laps de temps, le règlement de la dette locative est laissé à la libre appréciation du locataire qui ne dispose d'aucun plan de rééchelonnement, si ce n'est celui qui serait fixé par le juge. Le bailleur, quant à lui, peut mettre en œuvre des procédures d'exécution sur les biens et notamment une saisie sur rémunérations. En définitive, la dette de loyer n'est plus incluse dans le plan avec la valeur pédagogique qui s'y attache, en ce qu'il consacre un engagement réciproque des parties. Son recouvrement par le bailleur par les voies d'exécution classiques rend inefficace la procédure de surendettement en empêchant le locataire de respecter son plan. Enfin, cette solution prive le locataire de la seconde chance que peut représenter pour lui un effacement, ne serait-ce que partiel de sa dette.

Il apparaît plus judicieux de poursuivre dans la voie déjà tracée par la loi du 18 janvier 2005 qui érige les créances des bailleurs en créances prioritaires par rapport à celles des établissements de crédit. Ce principe édicté par l'article L. 333-1-1 du code de la consommation, compte tenu de la généralité de sa formulation, laisse une large latitude d'interprétation aux commissions de surendettement et aux juges et correspond davantage à une recommandation qu'il ne revêt un caractère contraignant. Il pourrait être précisé en indiquant par exemple que toute la capacité de remboursement du débiteur sera consacrée au règlement de la dette locative pour permettre un apurement maximal de celle-ci, dans la limite de la durée maximale légale du plan ou des mesures. Cette option ne règle pas à elle seule les problèmes d'articulation évoqués ci-dessus entre les procédures de surendettement et d'expulsion et ne dispense pas de recourir aux ajustements partiels évoqués en première partie.

28. Décliner le principe du caractère prioritaire de la créance du bailleur en précisant que la capacité de remboursement du débiteur, même minime, doit être affectée au remboursement de la dette locative

5. Deuxième axe : définir une stratégie nationale de prévention assise sur une gouvernance renforcée

5.1. Orientation n° 6 : définir des objectifs prioritaires en matière de prévention et construire un tableau de bord de suivi des actions concourant à leur atteinte

En l'absence de précision des objectifs poursuivis et des indicateurs associés, l'évaluation de l'efficacité des politiques de prévention des expulsions est difficile. Les statistiques administratives existent, mais elles sont à la fois limitées, incomplètes, éparpillées. Les données sont en effet issues de ministères et appareils d'appareils statistiques différents, avec des périodicités, des modes de collecte, des complétudes hétérogènes.

Les objectifs poursuivis par les ministères et institutions, qui sont divergents doivent être rapprochés et mieux partagés. C'est indispensable pour éviter, à l'égard du niveau territorial, les injonctions contradictoires : suspendre les allocations sans participer plus activement au traitement dès le stade de l'impayé ; moins indemniser les propriétaires en maintenant dans le logement ; souhaiter moins d'expulsions et plus de relogements sans politique d'hébergement et de logement.

5.1.1. Définir un objectif lisible, concret et mobilisateur de réduction du nombre de jugements d'expulsion

En l'état, il n'y a ni objectif d'impact ni objectif d'efficacité concernant la prévention en amont du jugement au stade des impayés. Cette prévention intervient le plus souvent avec la mobilisation tardive, après jugement, au stade de l'expulsion.

Fixer un objectif de réduction du nombre de jugements d'expulsion apparaît comme un choix mobilisateur quand bien même une partie des facteurs explicatifs renvoie à des effets de contexte sur lequel les acteurs n'ont pas une prise directe. L'objectif de diminution des interventions effectives n'a pas été retenu car il ne permet pas de mettre l'accent sur la priorité de la prévention en amont des jugements.

Cet objectif doit être complété par des objectifs d'efficacité, prioritairement pour la prévention en amont des jugements ainsi que pour la prévention en aval et donc globale. Cela suppose que les indicateurs d'impayés soient suivis et la connaissance des impayés améliorée au plan national et territorial.

Un tableau de bord national, réunissant les objectifs, les indicateurs associés et des éléments de contexte, rassemblerait les données, permettant ainsi l'évaluation de l'efficacité de nos politiques et de l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés.

5.1.2. Se fixer des objectifs d'efficacité de la prévention en amont des jugements

5.1.2.1. Un objectif d'efficacité de la prévention en amont des jugements

Le pilotage de politique publique suppose de fixer un objectif ex-ante, de pouvoir le suivre et en évaluer la mise en œuvre.

- L'objectif opérationnel d'efficacité pour la prévention amont

Un indicateur de prévention-amont est d'ores et déjà disponible actuellement ex-post : il s'agit du ratio assignation/ jugement. Il est en effet possible de constater ex-post qu'en 2012 la plupart des assignations se terminent par un jugement, traduisant un effet de prévention amont très faible.

Le nombre de commandements de payer devrait être prochainement disponible (signalement au titre de la loi « ALUR »)⁹⁰. Le nombre d'allocataires en situation d'impayé de plus de deux mois est disponible par la CNAF⁹¹.

Deux objectifs combinés seraient donc à définir, l'un pour les allocataires CAF, l'autre pour l'ensemble des locataires, afin de mieux cerner les enjeux avant l'assignation :

- × pour les allocataires CAF, l'évolution du rapport nombre de commandements de payer / nombre d'allocataires en impayé de plus de deux mois dans l'année ;
- × pour l'ensemble du public, l'évolution du rapport nombre de jugements annuels/ nombre de commandements de payer ⁹² ;

Un des intérêts d'EXPLOC, projet de logiciel initié par le ministère de l'intérieur auquel le ministère du logement est associé depuis 2013, serait, à terme, avec le partenariat du ministère de la justice (jugements, délais de mise en œuvre), de rendre possible la définition d'un objectif de prévention-amont, ainsi que d'un objectif de prévention globale (amont/aval) suivi en temps réel.

29. Définir un objectif de prévention-amont de réduction du nombre de commandements de payer par rapport au nombre de jugements

5.1.2.2. Cet objectif-cible de prévention-amont serait assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi

Cet objectif-cible de prévention-amont serait complété, dans le cadre du tableau de bord national de suivi des actions de prévention, par des objectifs ciblés sur les intervenants des politiques de prévention, complétés par des indicateurs de suivi :

- des indicateurs CNAF sur la prévention à partir du système d'information existant avec un objectif de réduction du nombre annuel de suspensions à six mois. Cet objectif sera suivi à l'aide des indicateurs de gestion suivants :
 - × indicateur d'intensité des impayés : nombre d'allocataires en impayés de plus de deux mois / ensemble des allocataires en impayés ;

⁹⁰ Données à fournir par la chambre nationale des huissiers de justice.

⁹¹ La CNAF devrait d'ailleurs donner instruction pour que soient fournies à toutes les CCAPEX locales les statistiques du nombre d'impayés de plus de deux mois cumulés.

⁹² Les effets de prévention d'impayés sont certes différés en termes de jugement à l'année ultérieure. De pertinence limitée sur le plan statistique, l'indicateur est opérationnel en termes d'objectif-cible. Il neutralise par ailleurs pour une part les effets de contexte pour mieux cerner les progrès réalisés en matière de prévention amont.

- x indicateur de suivi des plan d'apurement : nombre d'allocataires en impayés de plus de six mois faisant l'objet d'une suspension/ nombre d'allocataires en impayés de plus de deux mois ;
 - x le nombre d'avis des CCAPEX favorable à la suspension des allocations logement à six mois.
- des indicateurs FSL avec un objectif d'accroissement de la part consacrée au FSL maintien qui devrait atteindre 20 % des aides individuelles FSL, hors dépenses de fluides et d'ASLL. Il sera suivi à l'aide des éléments suivants :
 - x le nombre de bénéficiaires d'interventions du FSL,
 - x le montant global des aides au maintien mises en œuvre avant jugement.

Le projet de décret réduisant les délais d'intervention du FSL avec une réponse moins de trois mois après un dépôt de plan d'apurement devra prévoir cet objectif.

5.1.3. Mesurer l'effort global de prévention en complétant les objectifs de prévention en amont par un suivi des résultats en aval

La mesure de l'effort global de prévention dépend de l'amélioration de la prévention en amont. Cependant, la prévention en aval existe. Elle obtient des résultats au travers d'une mobilisation tardive mais réelle.

5.1.3.1. Une mesure de la prévention en aval

Deux mesures de la prévention aval sont possibles :

- la prévention de l'intervention au stade de l'expulsion par un ratio intervention effective/ nombre de CQL. Ce ratio a du sens pour évaluer l'effet de la mobilisation en aval au stade de l'expulsion. En 2012, un peu plus d'un CQL sur cinq fait l'objet d'une intervention effective de la force publique. Il se décompose en nombre de décisions d'octroi au regard du nombre de commandements de quitter les lieux et en nombre d'interventions effectives / décisions d'octrois ;
- une mesure globale de la prévention-aval par un ratio nombre d'interventions effectives de la force publique / nombre de jugements. En 2012, un jugement sur 10 fait l'objet d'une intervention effective. Ce ratio exprime une vision plus large de prévention-aval sur toute la durée, intégrant l'action de la justice accordant des délais pour trouver une solution.

Ces deux ratios sont actuellement disponibles ex-post. Ils seraient à compléter par des indicateurs de délais tout en sachant que ces derniers sont accordés pour trouver des solutions.

Il peut être préférable de privilégier un objectif de prévention globale (réduction du nombre des interventions effectives / aux commandements de payer) sur un mode articulé avec la prévention des impayés et selon une hiérarchie pré-définie.

Le projet EXPLOC devrait comporter en phase 2 tous ces indicateurs en mode pilotage et suivi puisqu'il va intégrer la gestion d'une majorité de commandements de payer et des jugements. Le logiciel, qui distinguera entre bailleurs publics et bailleurs privés, données

inexistantes à ce jour hors quelques statistiques locales, devrait prévoir le suivi des différents délais : commandement de payer- assignation-jugement-octroi-intervention effective.

5.1.3.2. *Des indicateurs complémentaires seraient associés à cette prévention en aval*

À partir des systèmes d'information existants sur le relogement et l'hébergement, des indicateurs de suivi des personnes expulsées ou menacées d'expulsion seraient suivis.

- un indicateur de relogement DALO au titre de la prévention des expulsions

Seraient suivis : le nombre de personnes reconnues « prioritaires et urgentes » DALO au titre de la menace d'expulsion et l'offre de logement proposée à ces personnes (Source : Données issues de l'info-centre). Il s'agit de mesurer l'évolution de la demande au titre du DALO pour la catégorie des personnes menacées d'expulsion et de l'évolution des offres qui leur sont faites.

- un indicateur relatif à l'hébergement d'urgence

Il s'agirait de la demande d'un hébergement provisoire de personnes menacées d'expulsion et de l'offre d'hébergement provisoire pour ces mêmes personnes (Source : données annuelles issues de la mise en place des SIAO et DGCS). Il s'agit de mesurer la facilité à trouver un hébergement d'urgence en situation d'expulsion.

- un indicateur de production de logement abordable :

- × les indicateurs de la DHUP actuels portent principalement sur la répartition du logement social pour les concentrer sur les zones tendues ou plutôt tendues. L'objectif est justifié pour faire face aux tensions sur le marché du logement (forte demande sociale, offre insuffisante) associées le plus souvent à une faible mobilité du parc.

- × le PDLHPD et les CCAPEX sont bien évoqués dans les documents budgétaires (projets annuels de performance et rapports annuels de performance) mais sans indicateurs associés. Certes, dans les deux cas, il y a dépendance d'un autre acteur (conseil général à titre principal). Toutefois, dans le droit fil de la remarque précédente, les indicateurs de production de logement dans le cadre du PDLHPD relèvent du ministère du logement.

- il est proposé de suivre l'offre de logement abordable (source DHUP) qui n'existe pas au plan national à partir de deux indicateurs :

- × le nombre annuel de logements créés à un prix abordable (montant de loyer inférieur au loyer de référence en PLAI de la zone correspondante par rapport au nombre de logements sociaux). Ce nombre ne se réduit en effet pas au nombre de PLAI (ou super PLAI) et logements conventionnés très sociaux ;

- × l'évolution du nombre de logements dont le prix est inférieur au loyer de référence PLAI. Il s'agit d'un stock qui prend en compte l'existant, les créations et les destructions.

Ces indicateurs évalueraient au plan national et territorial la capacité des outils de programmation à intégrer le logement abordable et celle des PDLHPD à trouver leur place dans une démarche territorialisée du logement, en relation avec les EPCI.

5.1.3.3. Des éléments de contexte d'ensemble devront figurer au tableau de bord

Ils permettront notamment de mesurer l'évolution :

- du chômage, de la pauvreté, des minimas sociaux ;
- des loyers en zones tendues ;
- de la solvabilisation des aides au logement.

30. Créer un tableau de bord des indicateurs liés à la prévention des expulsions locatives pour piloter les objectifs retenus et en assurer le suivi annuel

5.2. Orientation n° 7 : Mieux connaître les parcours

En juillet 2004, Jean-Pierre Grunspan rendait un rapport consacré aux données disponibles en matière d'expulsions locatives⁹³. Ce travail dressait le constat de systèmes d'information épars et lacunaires, ne permettant pas d'acquérir une bonne connaissance des parcours des ménages en situation d'impayés ou, et a fortiori, d'évaluer les effets des politiques de prévention mises en place.

Si la plupart des conclusions de ce rapport demeurent valides, il serait cependant injuste d'en déduire qu'aucun progrès n'est intervenu au cours de la dernière décennie : à titre d'exemple, les statistiques du ministère de la justice, notamment, permettent désormais de mieux appréhender les décisions (expulsions fermes/conditionnelles) et les procédures (délais, fond/référé) au niveau relativement fin des ressorts des tribunaux d'instance. Et, de manière plus générale, les statistiques de nature administrative, directement issues des dispositifs de mesure d'activité des greffes ou des préfetures, se sont améliorées.

Pour autant, les conditions ne sont aujourd'hui pas réunies pour estimer que la France dispose d'un système d'observation des expulsions locatives, apte à éclairer le décideur public à la fois sur la nature des phénomènes à traiter, les outils à mettre en place et les résultats de ces politiques. Or, l'ambition de fonder une politique nationale, assise sur des objectifs de nature politique et des indicateurs de suivi fins suppose une montée en gamme des systèmes d'observation.

Mieux connaître les situations d'impayés et leurs origines, le profil des ménages et leurs parcours : tels doivent être les premiers objectifs. On constate en effet i) que les statistiques ne permettent pas de différencier locataires du parc public et du parc privé, ii) sont très lacunaires sur le montant et la composition des dettes locatives, iii) sur le devenir des personnes sous la menace d'une expulsion, et notamment les solutions alternatives (hébergement chez des proches, déménagements) auxquelles ont recours les personnes ayant fait l'objet d'un jugement d'expulsion avant l'intervention des forces de l'ordre : délais pour accéder à ces alternatives, qualité et coûts de celles-ci.

⁹³ Conseil général des ponts et chaussées, « Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention », 2003-0281-01, juillet 1994

31. Par un travail conjoint entre la CNAF et les fédérations de bailleurs publics et privés, mener des études permettant d'identifier i) les taux d'effort des ménages, ii) la nature des charges réelles (loyers+charges)

32. Systématiser à chaque phase de la procédure (administrative et sociale, judiciaire, d'ordre public, hébergement d'urgence) le renseignement dans les applications de gestion : i) du critère parc privé/parc social, ii) du montant, de l'antériorité et de la composition de la dette

D'autre part, une meilleure connaissance des actions menées par les intervenants doit être promue. La mission a constaté des limites importantes en matière de confection et de remontée des données : la qualité, la complétude, la fiabilité des informations peut être renforcée. Ainsi les données relatives aux dépenses des FSL se fondent-elles sur des remontées partielles des conseils généraux (non réponses), n'offrent pas accès à des données qu'il serait intéressant de connaître et ne font l'objet que d'une publicité limitée. Si l'article 35 de la loi « ALUR » prévoit désormais que le bilan annuel du FSL soit transmis annuellement au ministre du logement, il serait souhaitable qu'un exercice de normalisation de ces bilans fût effectué, afin de faciliter la rédaction de la synthèse nationale.

De même, l'éparpillement des bailleurs, qui concerne aussi le parc social, rend difficile l'appréhension globale de l'intervention préventive des propriétaires de logement – et la comparaison de leurs pratiques. Enfin, l'effet des délais accordés par les juges d'instance (et même leur respect) ou les délais d'intervention du FSL sont méconnus et ne permettent pas d'avoir un jugement fondé sur des éléments objectifs sur la durée de la procédure : sur les avantages ou les inconvénients qu'il y aurait à la raccourcir ou l'allonger.

Plusieurs des recommandations de la mission concourent à ces objectifs auxquels le déploiement de l'application EXPLOC devrait apporter sa contribution.

33. Associer rapidement le ministère de la justice, l'assemblée des départements de France et la CNAF⁹⁴ à la deuxième phase d'EXPLOC⁹⁵ (déploiement) afin d'inclure dans les informations disponibles et les indicateurs suivis des données relatives aux délais d'intervention et à la durée de la procédure et, à terme, mener des études permettant notamment de comparer le devenir des ménages ayant fait l'objet d'expulsions fermes et conditionnelles

Seule la mise en comparaison des situations concernées et des réponses administratives qui leur sont apportées permettra cependant d'évaluer le bilan coût/efficacité du dispositif.

⁹⁴ L'adaptation des applications de gestion concerne également celles de la CAF (Cristal) ou du FSL.

⁹⁵ En ce qui concerne Exploc, le calendrier de mise en œuvre prévoyait initialement deux phases dont celle d'élargissement aux huissiers de justice en 2015 qui doivent adapter leurs outils de gestion notamment pour les commandements de payer. Les interconnexions nécessitent par ailleurs des autorisations de la CNIL et la réalisation d'interfaces. Il est souhaitable que les systèmes d'information concernés soient opérationnels avant que les CCAPEX ne soient saisies des commandements de payer du parc privé, justifiant les adaptations juridiques nécessaires quant aux délais de mise en œuvre de cette disposition législative. Ce sont ces mêmes raisons qui diffèrent dans le temps la mise en œuvre des indicateurs faisant appel aux commandements de payer.

Pour autant, cette évaluation restera nécessairement lacunaire : pour évaluer le coût financier, économique et social d'une expulsion, il conviendrait de mesurer les conséquences sur l'emploi et l'accès à la formation, sur la santé et la scolarisation des enfants.

Seule une étude plus transversale, abordant au-delà du logement les thématiques familiales, sanitaires, professionnelles, et suivant les ménages, y compris pendant un temps assez long après une expulsion, un hébergement et un accès à un logement « définitif » peut offrir un champ assez large pour traiter les problématiques. L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) pourrait être missionné pour coordonner une étude de ce type, fondée sur le suivi d'une cohorte de ménages en impayés de loyer tirés dans les fichiers d'allocataires CAF et qui seront désormais suivis dans les données de l'application EXPLOC. Les résultats de ce suivi de cohorte seraient, à l'échéance retenue (trois ans par exemple) présentés devant les instances nationales et partenaires.

34. Définir et suivre une cohorte de ménages en difficulté de logement

5.3. Orientation n° 8 : définir la gouvernance nationale associée à la politique publique de prévention des expulsions

Elle se définit à trois niveaux : la définition des axes de la politique publique (niveau politique), le suivi de la mise en œuvre, la coordination et la gestion (niveau opérationnel), l'association des acteurs et partenaires.

5.3.1. Réaffirmer la nature interministérielle des politiques de prévention

Par nature interministérielle, la politique de prévention des expulsions locatives souffre d'une gouvernance éclatée qui rend difficile l'identification d'un pilote, en charge de définir ses objectifs, d'en animer la mise en œuvre, d'en évaluer les résultats, d'en rapporter les effets auprès de la représentation nationale.

Si une direction d'administration centrale, la DHUP, est clairement identifiée, tant au plan national que par les acteurs locaux, comme la direction pilote, elle ne dispose pas de l'ensemble des leviers requis pour exercer convenablement cette fonction :

- la politique de prévention des expulsions souffre d'un manque de fondements conceptuels et est dépourvue d'objectifs chiffrés : elle est en réalité éclatée entre politiques d'inclusion sociale, politiques sociales du logement, politiques de lutte contre le surendettement ;
- cette politique est dépourvue de moyens propres, ceux-ci étant éclatés entre plusieurs programmes budgétaires, comme d'acteurs identifiés, notamment au plan politique ;
- des acteurs essentiels comme la branche famille ou la Banque de France définissent leurs orientations sans concertation suffisante avec les administrations en charge de la prévention des expulsions ;
- au plan opérationnel, la coordination des actions de l'Etat relève très généralement des préfets, sous-préfets d'arrondissement et des DDCS, quand les services déconcentrés de référence de la DHUP restent les DREAL et DDT.

Les politiques de prévention souffrent donc d'un éclatement et d'une insuffisante mise en cohérence, davantage encore manifeste au plan national qu'au plan local, où les habitudes de travail partenarial peuvent prendre avantageusement le relais. Il apparaît nécessaire de structurer la fonction nationale, dans le contexte proposé par la mission inter-inspections de formalisation d'une stratégie nationale.

En premier lieu, et au plan ministériel, il paraît naturel que le ministre en charge du logement conserve un rôle prééminent en matière de politique de prévention des expulsions. Afin d'insérer cette action dans le cadre interministériel qu'elle requiert, le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) doit pouvoir examiner annuellement les résultats des politiques menées : en effet, sous la présidence du Premier ministre, ce comité examine les actions menées dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, dont l'approche transversale et pluridisciplinaire est bien celle qui est la plus pertinente et qui comprend d'ores et déjà des engagements en matière d'expulsions locatives.

Le comité interministériel pourrait ainsi être l'instance d'impulsion et de coordination de la politique nationale de prévention, ses décisions étant prises sur la proposition du ministre en charge du logement et après avis du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (cf. *infra*).

Une structure interministérielle, comme la délégation interministérielle pour l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), pourrait apporter son concours à la préparation de ces exercices. La DIHAL est en effet chargée « d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le Gouvernement en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées » et de « veiller, en lien avec le représentant de l'État dans le département, à la coordination des interventions des différents services et organismes de l'État et à leur articulation avec celles des collectivités territoriales, des associations, des bailleurs sociaux et des professionnels de la construction avec lesquels il favorise le développement de partenariats ».⁹⁶

35. Définir l'organe de décision interministériel (CILE) en charge de la politique nationale de prévention des expulsions locatives et les modalités de préparation de ses décisions

Le rôle de cette structuration interministérielle des actions sera aussi de garantir une meilleure prise en compte de l'enjeu des expulsions locatives dans les actions des uns et des autres. Il s'agit notamment :

- que la réglementation en matière d'aides au logement, les organisations et mécanismes de gestion retenus par les CAF, les choix d'intervention sociale de la branche famille fassent l'objet de concertations préalables, notamment dans le cadre de la COG. Aujourd'hui, la DHUP n'est pas associée à la négociation de la COG de la CNAF, laquelle ne comprend, dans ses indicateurs « associés à la COG », aucune mention des expulsions locatives⁹⁷ ;
- que les décisions qui seront retenues par le Gouvernement et les exécutifs locaux en matière de territorialisation des politiques d'action sociale garantissent la prise en

⁹⁶ Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

⁹⁷ Conventions d'objectifs et de gestion 2013-2017.

compte de la problématique des expulsions par les services sociaux des caisses de sécurité sociale et des collectivités ou regroupements de collectivités locales.

36. Associer les acteurs du logement (ministère, direction d'administration centrale, fédérations de bailleurs et de locataires) à la définition, la gestion et le suivi des politiques en matière d'aides personnelles au logement

37. Décliner, sous forme d'engagements, les objectifs et priorités retenus dans le cadre de la stratégie nationale dans les outils contractuels liant l'État et les autres intervenants des politiques de prévention (COG CNAF, conventions avec les bailleurs, contrats avec les collectivités locales)

5.3.2. Assurer le suivi des objectifs et indicateurs

Il s'agit, avec le concours de l'ensemble des systèmes d'information des ministères et de la CAF, de réaliser un bilan annuel des actions en matière d'expulsions locatives (prévention / jugements / traitement en aval).

Cette coordination relève des ministères et organismes qui ont la responsabilité du suivi des objectifs et indicateurs figurant dans le tableau de bord décrit *supra* (cf. orientation n°6) et donc du ministère du logement (DHUP, DIHAL), du ministère des affaires sociales (DGCS), du ministère de la justice, du ministère de l'intérieur (DMAT, DLPJ), de la CNAF, et dans l'avenir, de l'agence nationale de la garantie universelle des loyers (la GUL devrait garantir une proportion significative de locataires du parc privé susceptible de connaître ultérieurement des impayés). L'association des départements de France (ADF) et l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS) auraient vocation à y être associés.

Ces ministères et institutions ont vocation à se retrouver, dans un cadre au moins annuel, pour remplir trois fonctions :

- Analyser le tableau de bord national, réunissant les objectifs, les indicateurs associés et des éléments de contexte. Ce bilan devra permettre d'apporter une analyse des phénomènes constatés et une préparation des mesures à prendre au plan politique (cf. *supra*) ;
- Décliner les priorités nationales qui doivent être celles des chartes départementales de réduction des expulsions sur la base, prioritairement d'un objectif de prévention en amont avec le suivi associé ainsi que d'un objectif de prévention globale (Cf. orientation n°6) ;
- Assurer la coordination et le suivi national des chartes départementales de prévention et de leurs CCAPEX. Les plans et les chartes restent en effet des cadres trop souvent peu opérationnels et insuffisamment précis. C'est pourquoi la loi « ALUR » a prévu un décret sur les chartes de prévention des expulsions (article 28) qui fixe la liste des dispositions appelées à y figurer. Il doit être l'occasion de définir les priorités, les rôles des partenaires mais aussi les modalités d'évaluation des actions départementales – et à terme la manière dont les CCAPEX remplissent leurs objectifs.

38. Assurer le suivi de la mise en œuvre des objectifs et des indicateurs dans le cadre d'un bilan annuel

5.3.3. Associer largement autour des objectifs de la politique nationale de prévention

Les décisions retenues devront enfin être fondées sur un large échange avec les partenaires intéressés : il importe de constituer à l'échelon national un lieu de rencontre, de bilan et d'évaluation dont la composition serait proche de celle retenue localement dans les CCAPEX ou, plus ponctuellement, de celle retenue pour le comité de pilotage de la présente évaluation.

Deux instances actuelles peuvent jouer ce rôle, moyennant quelques adaptations des textes qui les régissent : le haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le premier cité a une fonction plus consultative, plus circonscrite dans son champ et une composition davantage orientée vers le secteur associatif ; le second a une approche plus transversale et une composition plus large associant ministres, élus locaux, syndicats et personnalités qualifiées. On notera que le président du haut comité est membre du conseil national : il pourrait être chargé de rapporter auprès du conseil national sur les sujets de prévention des expulsions, après débat et discussions au sein haut comité.

Quel que soit le choix retenu, cette instance devra examiner les données issues du tableau de bord national, le bilan des actions menées dans le cadre des chartes de prévention, le degré de respect des engagements pris (nationalement et localement) et formuler des recommandations et avis au Gouvernement.

39. Associer les acteurs des politiques de prévention aux choix nationaux dans le cadre du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

6. Troisième axe : assurer une mise en œuvre territorialisée des politiques de prévention des expulsions

6.1. Orientation n°9 : bâtir une stratégie territorialisée de prévention des expulsions

6.1.1. Réaliser un état des lieux départemental de la charte départementale de prévention des expulsions

Le constat a montré la grande variété des contextes départementaux, des territoires couverts, des stades d'intervention, du rôle de la CAF, de l'intervention du FSL. Il propose par ailleurs au plan national et territorial, des améliorations juridiques, organisationnelles et de moyens en effectif dédiés⁹⁸.

Il s'agit de procéder à un état des lieux faisant apparaître les forces, les faiblesses, les perspectives d'amélioration possibles dans un bilan de la charte de prévention en vigueur. Ce bilan porterait notamment sur les points suivants :

- organisations départementales et territoriales : rôle de la commission départementale ou de commission infra-départementale, existence de commissions locales d'impayés locatifs (CLIL) ;
- rôle des bailleurs, selon leurs statuts, dans le traitement des premiers impayés, la mise en place de plans d'apurement ou le relogement en amont des jugements (cf. orientation n°2) ;
- exercice des différentes fonctions (prévention des impayés, diagnostic, aides financières, accompagnement) aux différents stades de la procédure ;
- coordination avec les CAF (connaissance des impayés, accompagnement des locataires et bailleurs du parc privé, maintien ou suspension des allocations) ;
- offres de relogement et d'hébergement des personnes menacées d'expulsion de bonne foi ;
- outils d'évaluation et données statistiques disponibles ;
- moyens dédiés à la prévention des expulsions par les différents intervenants.

Un membre du corps préfectoral désigné par le préfet à cette fin et le directeur général des services du conseil général assureraient la maîtrise d'ouvrage de cet état des lieux avec le concours de la DDCS (ou de la DDT). La mission recommande que des moyens d'expertise externe de l'Etat soient disponibles pour être le cas échéant mobilisés pour un financement conjoint avec le Conseil général.

40. Réaliser un état des lieux départemental de la charte de prévention des expulsions locatives en vigueur faisant apparaître forces, faiblesses et voies d'amélioration

⁹⁸ Cf présentation des scénarios.

6.1.2. Fixer, dans le cadre de la prochaine charte départementale, un objectif de réduction du nombre de commandements de payer se traduisant par un jugement et prévoir l'évaluation statistique annuelle

6.1.2.1. Fixer un objectif de réduction du nombre de jugements au plan départemental

Les objectifs de prévention ne sont pas chiffrés et le suivi opérationnel n'est pas réalisé. La prévention organisée en amont des jugements est très limitée. Or, c'est au stade le plus en amont possible que l'efficacité est la plus forte.

Au plan départemental, il serait fixé un objectif de prévention-amont pour la diminution du nombre de jugements prononçant la résiliation du bail. Il déclinerait l'objectif et les indicateurs nationaux sur la prévention et leur suivi opérationnel (Cf orientation n° 6).

Il s'agirait de revisiter la charte départementale de prévention des expulsions locatives en y introduisant l'objectif de fluidifier les interventions en amont (rôle des bailleurs sociaux, rôle de la CAF, rôle du FSL pour la médiation et l'accompagnement dédiés) et de renforcer les relations avec les opérateurs du logement (intermédiation locative, contingent et programmation ...).

6.1.2.2. Réaliser un bilan annuel

Les chartes départementales n'assurent pas de façon systématique l'analyse et le suivi statistique. La réalisation d'un bilan annuel à rendre obligatoire dans le prochain décret sur les chartes de prévention mettrait en œuvre ce suivi statistique et cette évaluation locale partenariale. Il pourrait être complété par des analyses particulières au département.

Le bilan annuel du GIP Charente Solidarité⁹⁹ donne une illustration d'une évaluation départementale conjuguant données statistiques précises et analyse qualitative. Le GIP de ce département rural est l'instance organisationnelle du PDLHPD. Construit sur la base d'un partenariat entre l'Etat et Conseil général, il montre l'intérêt de la consolidation d'un bilan d'ensemble autant que celui de la conjugaison des efforts et des moyens.

41. Assurer, dans le cadre de la charte et pour le compte du comité de suivi du PDLHPD, la définition d'un objectif de prévention-amont déclinant les orientations nationales et assurer le suivi opérationnel des indicateurs de prévention

Une telle évaluation annuelle gagnerait à réunir l'ensemble des acteurs travaillant à la prévention des expulsions. En particulier, elle est l'occasion de favoriser la rencontre d'intervenants divers (services sociaux, magistrats, huissiers, fédérations représentatives de bailleurs privés et associations en charge du logement adapté et de l'hébergement...).

42. Organiser sous la présidence du préfet, du président du conseil général et du président de TGI une réunion annuelle dédiée au bilan et aux perspectives, ouverte aux magistrats et aux huissiers, faisant le point sur la situation des expulsions

⁹⁹ Cf. Annexe IV Bilan du GIP Charente solidarité.

6.1.3. Renforcer le rôle de pilotage du préfet pour la prévention des expulsions

6.1.3.1. Renforcer le dialogue avec les bailleurs

Harmoniser les pratiques et simplifier les procédures sont deux objectifs qui devraient faire l'objet d'une stratégie départementale dans les relations avec les bailleurs en y intégrant les questions de prévention des impayés, d'apurement, de programmation de logement abordable, de relogement, d'appui à la mise en œuvre des décisions de justice.

L'objectif en serait de renforcer le partenariat avec les bailleurs qui investissent dans la prévention et appuyer leur démarche aux différents stades de la procédure.

43. Inscrire la prévention des expulsions dans les relations avec les bailleurs sociaux dans leurs différentes dimensions de prévention des impayés, de plans d'apurement, de relogement et de mise en œuvre des décisions de justice, dans une stratégie départementale

En amont, il y a lieu de développer des contacts fréquents avec les bailleurs sociaux pour faire un point régulier de la prévention avec chaque bailleur : action des cellules de prévention, protocole avec chaque bailleur, modalités de signalement externe d'impayé, rapport annuel et préparation sur ce volet de prévention des expulsions des futures conventions d'utilité sociale (CUS). Dans le Rhône, le partenariat avec les bailleurs sociaux est développé et les contacts sont fréquents en amont avec les bailleurs. L'action de prévention menée par les bailleurs sociaux du département s'exprime par le suivi des impayés, les cellules sociales de prévention des impayés, le signalement extérieur pour être soutenu dans les démarches de prévention. Ces orientations sont d'ailleurs inscrites dans la charte de prévention. Toutefois, on constate une montée récente des impayés de nouveaux entrants qui doit attirer l'attention. En aval, l'octroi du concours de la force publique est facilité par l'assurance du levier du concours de la force publique pour aboutir au final à un apurement, une reprise du loyer, un relogement ou un protocole de cohésion sociale au terme de délais qui facilitent les solutions, évitent souvent l'expulsion effective et limitent les montants d'indemnisation à la charge de l'Etat. Le contingent préfectoral, maîtrisé, permet les relogements au titre du DALO dans un contexte de constructions de logements et de capacité d'hébergement d'urgence, qui sont encore à développer.

Avec les fédérations de bailleurs privés, la coordination est moins établie mais des améliorations sont en cours. Ainsi, en Île-de-France, une convention a été signée entre l'union nationale de la propriété immobilière (UNPI), l'ANAH et des associations d'accompagnement dans le logement pour promouvoir l'intermédiation locative. De telles initiatives mériteraient d'être généralisées. La mise en œuvre prochaine de la GUL prévue par la loi « ALUR » devrait être l'occasion d'une sensibilisation et d'une concertation avec les fédérations de propriétaires privés pour assurer son développement dans le parc privé (cf. Orientation n°2).

44. Sensibiliser les représentants des bailleurs privés à la mise en œuvre prochaine de la GUL

6.1.3.2. *Prendre en compte les expulsions dans la programmation de logement et développer l'animation entre les différents services concernés*

Le préfet joue un rôle clef dans le cadre de la programmation départementale et dans l'avenir pour développer une offre de logement abordable (Cf Orientation n°1). Une territorialisation accrue du PDALHPD dans le cadre géographique des PLH permettrait de mieux prendre en compte le besoin de logement abordable et son intégration dans la programmation de l'offre.

Le développement d'une animation conjointe des DDT, en charge de la préparation de la programmation logement et des DDCS, en charge de la prévention des expulsions mais également de la mise en œuvre du DALO et de l'hébergement d'urgence, au plan départemental comme régional (DREAL-DRJSCS) est une nécessité. Au-delà des rapprochements entre l'hébergement et le logement sur la question de la prévention des expulsions, des rencontres associant les préfetures et les partenaires intéressés, au niveau régional sous la présidence du préfet de région, seraient de nature à favoriser des échanges d'expériences, de réalisation de guides pratiques ou d'information et de formation qui restent à développer.

45. Favoriser, dans un cadre régional, les échanges d'expériences sur les différentes dimensions de la prévention et de la gestion des procédures d'expulsions locatives

6.2. Orientation n° 10 : renforcer la légitimité de la CCAPEX en en faisant un lieu actif de coordination et d'animation des actions de prévention

6.2.1. Une méthode de travail pour la création de cellules techniques opérationnelles communes

Instances de portage de l'examen des dossiers, cellules techniques communes de coordination et de mise en commun des compétences, instruction et orientation des dossiers dès le stade de l'impayé constituent le socle pour définir une politique de prévention opérationnelle des impayés en amont.

6.2.1.1. Une méthode stratégique

L'organisation intégrée de la prévention des expulsions est encore rare. En effet des CCAPEX opérationnelles au stade de la prévention en amont exigent une démarche stratégique à un niveau de proximité adaptée. Or l'éclatement des compétences avec la CAF (signalement des impayés et maintien des allocations), le conseil général (diagnostics sociaux et FSL), les villes (service social et logement) ou l'Etat (procédure) n'autorise aucun des acteurs, séparément et sans méthode de coordination étroite, à mener une action efficace autrement qu'en mobilisation tardive au stade de l'expulsion.

À l'inverse, la mise en commun des compétences éclatées dans une cellule technique commune autorise l'élaboration et la mise en œuvre de cette coordination d'acteurs en vue de l'instruction et de l'orientation des signalements. Cette cellule technique opérationnelle commune est toujours composée d'une instance à légitimité territoriale qui la porte (collectivité territoriale ou État pour le secrétariat), du service social du conseil général et de la CAF. Elle préserve les compétences et les prérogatives de chaque institution. Elle facilite, dès le stade de l'impayé, la répartition des dossiers entre services et permet de les aiguiller : reprise de loyer, plan d'apurement, diagnostic, accompagnement, intervention du FSL, relogement, intermédiation locative.

Le portage de la cellule technique commune (État au niveau déconcentré, collectivités locales), les modes de saisine, les partenaires impliqués (bailleurs sociaux, bailleurs privés) peuvent être variés mais on retrouve cette méthode dans toutes les expériences réussies de mise en œuvre de prévention en amont au stade des impayés.

46. *Privilégier pour le traitement en prévention amont la création d'une cellule technique commune*

6.2.1.2. *Expériences et bonnes pratiques*

Quatre exemples, qui peuvent préfigurer sinon l'organisation cible, du moins ses principes, sont à relever :

- à Périgueux¹⁰⁰, la cellule technique commune (DDCS - service social - CAF) CCAPEX déconcentrée (arrondissement-chef lieu) procède d'emblée à la répartition pour orienter les dossiers relevant d'un traitement rapide, d'un diagnostic ou d'un accompagnement ;
- à Aubagne, la ville (Direction logement et CCAS) travaille depuis 2012 sur les nouveaux impayés à partir des données CAF, effectue une pré-instruction et fait procéder à un diagnostic réparti selon que les situations sont connues du service social de secteur ou relèvent du CCAS de la ville ;
- à Melun (Seine-et-Marne), la commission locale d'impayés de la ville associe le service social (maison de la solidarité) dans le cadre d'une convention avec le conseil général et les bailleurs publics. La commission, à laquelle l'État (DDCS) participe, examine les dossiers dès le 3^{ème} mois d'impayé et octroie également des aides en amont de l'intervention du FSL ;
- à Vaulx-en-Velin, le CCAS coordonne le dispositif de prévention des impayés, répartit et oriente les dossiers des bailleurs sociaux en concertation avec ceux-ci et le conseil général, organise et convoque les commissions d'impayés de loyer. Il remplit également des fonctions de médiation importante auprès des bailleurs qui signalent, en principe, dès le stade de l'impayé. Les dossiers pour diagnostic sont répartis entre le CCAS (isolé, couple sans enfants) et le service social de secteur (ménage avec enfants). Le CCAS procède par mise à disposition, le cas échéant par déplacement à domicile. Le diagnostic permet de définir un plan d'action : apurement, recherche de relogement en mobilisant des outils de droit commun avec le bailleur, de plus en plus souvent avec une phase d'accompagnement et de stabilisation des ménages, dont la durée a eu, au cours des dernières années, tendance à s'accroître¹⁰¹.

6.2.2. Une méthode qui trouve toute sa place à une échelle adaptée de proximité territoriale

6.2.2.1. *Il n'y a pas de schéma unique, mais des lignes de force se dégagent*

Pour la mise en œuvre de cette méthode stratégique, il n'y a pas de schéma général ni de modèle unique compte tenu de l'hétérogénéité des contextes locatifs et de partenariats. Il

¹⁰⁰ Cf. Annexe IV : méthode mise en œuvre à la CCAPEX déconcentrée de Périgueux

¹⁰¹ Cf. Annexe IV : bilan de la commission des impayés de loyer du CCAS de Vaulx-en-Velin

est possible en revanche de définir des lignes de force pour permettre à cette méthode de fonctionner efficacement. Le niveau de proximité territoriale est toujours le plus adapté pour un traitement au stade des premiers impayés. Il facilite la qualité du partenariat et l'examen de dossiers dès lors que leur nombre reste raisonnable.

Dans les départements peu urbanisés ou arrondissements qui conservent une dimension rurale, les commissions déconcentrées d'arrondissement sont donc adaptées. Dans ces configurations, il est possible de faire remonter l'intervention des commissions d'arrondissement qui traitent actuellement de prévention d'expulsion au seul stade de la demande de concours de la force publique vers l'amont. Il est alors préférable, par souci de simplification et dans le but de garder une commission unique, de faire varier, si nécessaire, sa composition en fonction des stades de la procédure (services sociaux, huissiers et forces de l'ordre).

Dans les départements plus urbains ou très urbains, les commissions locales sont plus efficaces par leur proximité dans leur capacité à traiter les questions au stade des premiers impayés. Elles sont en situation d'associer étroitement des partenaires (bailleurs, associations) autour de la prévention des impayés. Le rôle des collectivités locales – communes, intercommunalités ou métropoles – est d'autant plus à privilégier qu'elles sont présentes à la fois sur le champ social (CCAS) et sur le logement (relation avec les bailleurs publics mais aussi avec les bailleurs privés). La réalisation de diagnostics « en aller vers » à domicile dans les cas qui le justifient y est toujours présente. Elles sont susceptibles enfin de contribuer à faciliter un relogement en relation avec les bailleurs (Vaulx-en-Velin, Aubervilliers).

6.2.2.2. Un rôle accru pour les collectivités territoriales est souhaitable

FORS, dans le cadre d'une recherche menée sur le Val-de-Marne en 2008, indiquait : « il semble nécessaire d'œuvrer dans le sens des différentes mailles du filet de sécurité que représente la chaîne de prévention des expulsions notamment en amont en encourageant les collectivités locales (CCAS, service logement) à s'impliquer auprès des bailleurs¹⁰² ».

Le développement des métropoles et des intercommunalités devrait dans l'avenir renforcer les compétences des collectivités territoriales dans le domaine du logement et du social. Pour les métropoles, la délégation ou le transfert de compétences du conseil général à la métropole (FSL, services sociaux) fait déjà l'objet, pour le Grand-Lyon, de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPAM ». Il est envisagé une même perspective, selon des modalités qui pourront être différentes, à partir du 1er janvier 2017 pour les autres métropoles. Le rôle des intercommunalités devrait également s'accroître avec des seuils de population relevés. Il convient à cet égard de bien distinguer l'échelle de compétence ultérieure (métropole, intercommunalité) et l'échelle de responsabilité et de mise en œuvre avec le rôle accru des villes (ville ou mairie de quartier s'agissant d'une grande ville) dans le domaine social.

47. Donner priorité à la proximité locale portée par les collectivités territoriales dans les dispositifs de prévention des impayés locatifs

¹⁰² Cabinet FORS, « les dispositifs de prévention des expulsions et leur réception par le ménages », janvier mars 2008

6.2.3. Développer les commissions locales de prévention des impayés

6.2.3.1. Labelliser les commissions locales sur la base de critères qualitatifs

Des commissions locales d'impayés de loyers existent déjà dans une expression de grande diversité. Elles fonctionnent tantôt dans un cadre défini par les chartes départementales comme en Essonne ou dans l'Isère, tantôt en dehors de tout cadre (Seine-Saint-Denis), parfois dans une absence d'intervention en amont au stade des impayés et une opposition systématique en aval à toute forme d'expulsion. Dans le premier cas, le partenariat pour la prévention des impayés est encore trop limité aux bailleurs publics et les relations avec l'Etat insuffisamment définies.

Encadré n°1 : L'expérience des Bouches-du-Rhône

Le préfet des Bouches-du-Rhône en 2012 a invité les maires à la création ou au développement de commissions décentralisées, susceptibles de devenir des CCAPEX locales sur la base de critères préétablis constitutifs d'une labellisation.

La labellisation fait l'objet d'une méthodologie (cahier des charges) mise en place avec le concours de l'ADIL : réunions regroupant à minima un représentant du CCAS et/ou du service logement de la commune, du conseil général (MDS), de la CAF ; commission associant si possible les représentants des bailleurs sociaux, mais également ouverte aux bailleurs du parc privé ; commission intervenant très en amont de la procédure contentieuse de résiliation du bail, dès le 1^{er} impayé.

Il appartient à la CCAPEX départementale¹⁰³ de labelliser les CCAPEX locales avec le concours de l'ADIL, qui réalise par ailleurs l'accompagnement à la création ou au développement. La labellisation est formalisée par « une charte d'engagement réciproque » signée entre les co-présidents de la CCAPEX départementale et le représentant de la commission décentralisée. La commission ainsi labellisée acquiert toutes les compétences d'une CCAPEX, notamment de saisine, d'avis et de recommandations. La CAF participe à la cellule technique commune et aux commissions locales labellisées.

6.2.3.2. Assurer une régulation accrue

La labellisation et la conclusion de chartes d'engagement avec la CCAPEX départementale constituent un cadre pour développer et réguler l'action des commissions locales d'impayés et leur permettre de devenir des CCAPEX locales.

La charte a vocation à définir les points suivants :

- l'association étroite de la commission locale à la CCAPEX départementale et à l'expertise qu'elle développe : fiches d'expertise, échange sur les bonnes pratiques, travail en réseau... ;
- le travail en partenariat avec le service de prévention des expulsions de la sous-préfecture dont dépend la commune ou celui de la DDCS ou de la DDT pour l'arrondissement chef-lieu ; ceci, afin d'appuyer les démarches de prévention¹⁰⁴ ;

¹⁰³ CF. Annexe IV : critères de labellisation et charte d'engagement réciproque dans les Bouches du Rhône.

¹⁰⁴ Les commissions locales d'impayés de loyers, susceptibles de devenir des CCAPEX locales par la labellisation, fonctionnent avec un secrétariat, une cellule technique, une formation élargie. Des modalités

- définir le stade d'examen par la commission locale : au stade de l'impayé ou du commandement de payer ;
- enfin intégrer la réalisation d'un bilan annuel comportant pour l'Etat les principales statistiques de suivi en nombre très réduit et limité (commandement de payer à terme, assignation, jugement, commandement de quitter les lieux) afin de permettre un bilan agrégé au plan départemental (cf. les recommandations faites par la mission relatives au logiciel EXPLOC).

La labellisation et la charte d'engagement réciproque avec la CCAPEX départementale permettent de prendre en compte le besoin de proximité. La CCAPEX n'ayant d'autres pouvoirs que d'avis et recommandations, l'expérience des Bouches-du-Rhône constitue une avancée qui pourrait être généralisée selon une formulation et un vecteur juridique appropriés.

48. Inscrire le rôle des commissions locales de traitement des impayés dans le cadre de l'organisation départementale, via une labellisation et une charte d'engagement

claires d'échanges sont à définir entre leur secrétariat et les services de l'Etat dans la charte d'engagement qui les positionnent sur la prévention, aucune participation des services de l'Etat n'étant à prévoir aux réunions de leur cellule technique.

Pascaline TARDIVON



Inspectrice de l'administration du
développement durable

Philippe LAFFON



Inspecteur général des affaires sociales

Nicole COMBOT



Inspectrice des services judiciaires

François HENRY



Chargé de mission à l'inspection générale
de l'administration

Maxime de BLASI



Chargé de mission à l'inspection générale
des services judiciaires

Philippe MOUCHARD



Chargé de mission à l'inspection générale
des services judiciaires

Annexes

Sommaire

ANNEXE 1 Liste des recommandations.....	94
ANNEXE 2 Lettre de mission.....	100
ANNEXE 3 Sigles et liste des personnes rencontrées.....	104
ANNEXE 4 Recueil de bonnes pratiques.....	113
ANNEXE 5 Les coûts de la procédure.....	136
ANNEXE 6 La procédure judiciaire.....	146
ANNEXE 7 Procédure administrative de concours de la force publique.....	154
ANNEXE 8 Le rôle des aides personnelles au logement.....	157
ANNEXE 9 L'intervention sociale et la prévention des expulsions locatives	168
ANNEXE 10 Éléments de contexte sur la pauvreté et les conditions de logement.....	182
ANNEXE 11 Éléments de comparaison internationale.....	194

ANNEXE 1
Liste des recommandations

1. Liste des recommandations

Recommandation n°1 :Afficher dans les documents à caractère programmatique (notamment PLH et CUS) des objectifs de développement d'une offre à bas loyers (logements du parc existant ayant un loyer inférieur au PLA I et logements à produire sur la période de référence) ; pour ces derniers, contractualiser avec les bailleurs sociaux sur un objectif de 30 % de logements respectant le plafond de loyer APL et le forfait charges	54
Recommandation n° 2 : Étudier les règles de financement de l'ANAH pour les petits logements en zone tendue et stabiliser les conditions d'accès aux aides pour reconquérir un potentiel de bailleurs privés	54
Recommandation n° 3 : Présenter chaque année en réunion plénière du comité régional de l'habitat et de l'hébergement un état des lieux des expulsions locatives et un bilan de l'offre nouvelle et du stock de logements sociaux exprimés en loyers réels	55
Recommandation n° 4 : Prévoir dans les décrets d'application des articles 23 et 27 de la loi « ALUR » de réduire et harmoniser les délais applicables pour le constat de la constitution de l'impayé (2 mois) et le signalement par le bailleur (1 mois)	56
Recommandation n° 5 : Identifier précocement les ménages dont les difficultés structurelles ne pourraient être résolues par l'action des seuls bailleurs ou centres de gestion agréés mais requerront une intervention sociale ou financière plus lourde ou un relogement	57
Recommandation n° 6 : Inscrire dans les règlements préfectoraux et les accords collectifs une priorité pour les ménages ayant un taux d'effort net supérieur à 30 %	58
Recommandation n° 7 : Faire connaître dans les chartes de prévention des expulsions les ressources affectées par les collecteurs aux aides à la quittance	58
Recommandation n° 8 : Clarifier les modalités de financement de l'AVDL par l'État et pérenniser ceux consacrés à l'intermédiation locative dans le BOP 177	59
Recommandation n° 9 : Informer les allocataires (et les bailleurs en cas de tiers-payant) de la date et du montant prévisible des baisses d'allocations de logement ou de recouvrement des indus et renforcer les obligations de la CAF en matière d'information préalable des bailleurs et des locataires sur les décisions de suspension ⁸¹ par la définition d'un délai de prévenance	59
Recommandation n° 10 : Préciser dans les textes d'application de la loi « ALUR » que la décision de suspension des aides au logement ne concerne que les locataires ayant refusé de négocier un plan	60

Recommandation n° 11 : À titre expérimental, pour les ménages ne présentant pas de difficultés particulières, réduire les délais applicables pour l'établissement du plan d'apurement (sous 3 mois) et le suivi de son exécution (examen tous les 3 mois)	60
Recommandation n° 12 : Dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme des FSL, étudier avec l'ADF l'opportunité de recentrer l'intervention des aides au maintien sur les cas n'ayant pas fait l'objet de jugement, présentant des taux d'effort soutenables, avec un nombre limité de loyers débiteurs	61
Recommandation n° 13 : Étudier des modifications réglementaires pour optimiser les parts respectives au sein du FSL des dépenses de fluides et de logement (accès/maintien/accompagnement), les délais d'intervention et l'accès des locataires du parc privé aux aides	61
Recommandation n° 14 : Développer dans les chartes de prévention des expulsions l'information des bailleurs privés personnes physiques sur leurs droits et ceux de leurs locataires, et sur le recours possible aux commissions locales d'impayés, au FSL et aux professionnels de l'immobilier (libéraux ou associatifs) pour la gestion de leur bien	62
Recommandation n° 15 : Faire du versement en tiers-payant des aides personnelles le principe général, le refus de cette possibilité devant être signifié de manière expresse par le bailleur	63
Recommandation n° 16 : Cibler les moyens de diagnostic rapide sur les locataires du privé pour identifier la nature du problème générant l'impayé	63
Recommandation n° 17 : Inciter les bailleurs du secteur privé à saisir soit les commissions départementales de conciliation, si leurs compétences sont élargies, soit les conciliateurs de justice en cas d'impayé de faible montant	63
Recommandation n° 18 : À l'occasion des CCAPEX ou dans le cadre des révisions des chartes de prévention, engager un dialogue pour mieux ajuster les règlements d'aide sociale à la réglementation des aides au logement et développer les concepts communs (taux d'effort des ménages, analyse des capacités financières...)	64
Recommandation n° 19 : Fixer dans le cadre des chartes de prévention des expulsions des objectifs permettant de suivre et d'évaluer la qualité des diagnostics sociaux et financiers préalables à l'assignation	64
Recommandation n° 20 : Élaborer un document national pour recueillir les données du diagnostic social et financier, susceptible d'être complété au plan local	64

Recommandation n° 21 : Élaborer, selon les priorités et les contextes locaux, des politiques de juridiction qui pourraient s'articuler autour de la création d'antennes de prévention des expulsions locatives, de l'élaboration d'un observatoire de jurisprudence, du développement de la conciliation et de la construction d'outils pour favoriser la présence des locataires à l'audience puis le respect des décisions d'expulsion conditionnelle	66
Recommandation n° 22 : Généraliser par l'effet d'une disposition réglementaire la convocation systématique par lettre simple à l'audience des locataires, assignés aux fins d'expulsion et qui n'ont pas reçu en mains propres l'assignation	66
Recommandation n° 23 : Définir dans le cadre des chartes de prévention le cahier des charges, les intervenants, le périmètre d'intervention (publics concernés) d'une offre de conseil de premier niveau	67
Recommandation n° 24 : Dans le cadre du suivi des chartes de prévention, expliciter les règles de répartition du suivi des ménages en difficulté entre les intervenants	68
Recommandation n° 25 : Renforcer la formation des travailleurs sociaux en matière de logement et diffuser guides et référentiels, notamment sur la mobilisation du FSL, la réglementation des aides au logement, les procédures de sécurisation du paiement du loyer aujourd'hui peu utilisées (MASP) et les procédures d'expulsion et de surendettement	68
Recommandation n° 26 : Prévoir une exception au principe selon lequel la décision de recevabilité du dossier de surendettement interdit au débiteur de faire tout acte qui aggraverait son insolvabilité, s'agissant de sa dette locative, dont le paiement selon les modalités fixées par le juge d'instance, conditionne la suspension des effets de la clause résolutoire du bail	69
Recommandation n° 27 : Prévoir que les modalités de délais de paiement de la dette locative déterminées par le plan conventionnel de surendettement ou les mesures imposées ou recommandées par la commission ou le juge du surendettement se substitueront à celles prévues par la décision judiciaire d'expulsion conditionnelle et suspendront, tout comme elle, les effets de la clause résolutoire, tant qu'ils seront respectés	70
Recommandation n° 28 : Décliner le principe du caractère prioritaire de la créance du bailleur en précisant que la capacité de remboursement du débiteur, même minime, doit être affectée au remboursement de la dette locative	71
Recommandation n° 29 : Définir un objectif de prévention-amont de réduction du nombre de commandements de payer par rapport au	73

Recommandation n° 30 : Créer un tableau de bord des indicateurs liés à la prévention des expulsions locatives pour piloter les objectifs retenus et en assurer le suivi annuel	76
Recommandation n° 31 : Par un travail conjoint entre la CNAF et les fédérations de bailleurs publics et privés, mener des études permettant d'identifier i) les taux d'effort des ménages, ii) la nature des charges réelles (loyers+charges)	77
Recommandation n° 32 : Systématiser à chaque phase de la procédure (administrative et sociale, judiciaire, d'ordre public, hébergement d'urgence) le renseignement dans les applications de gestion : i) du critère parc privé/parc social, ii) du montant, de l'antériorité et de la composition de la dette	77
Recommandation n° 33 : Associer rapidement le ministère de la justice, l'assemblée des départements de France et la CNAF94 à la deuxième phase d'EXPLOC95 (déploiement) afin d'inclure dans les informations disponibles et les indicateurs suivis des données relatives aux délais d'intervention et à la durée de la procédure et, à terme, mener des études permettant notamment de comparer le devenir des ménages ayant fait l'objet d'expulsions fermes et conditionnelles	77
Recommandation n° 34 : Définir et suivre une cohorte de ménages en difficulté de logement	78
Recommandation n° 35 : Définir l'organe de décision interministériel (CILE) en charge de la politique nationale de prévention des expulsions locatives et les modalités de préparation de ses décisions	79
Recommandation n° 36 : Associer les acteurs du logement (ministère, direction d'administration centrale, fédérations de bailleurs et de locataires) à la définition, la gestion et le suivi des politiques en matière d'aides personnelles au logement	80
Recommandation n° 37 : Décliner, sous forme d'engagements, les objectifs et priorités retenus dans le cadre de la stratégie nationale dans les outils contractuels liant l'État et les autres intervenants des politiques de prévention (COG CNAF, conventions avec les bailleurs, contrats avec les collectivités locales)	80
Recommandation n° 38 : Assurer le suivi de la mise en œuvre des objectifs et des indicateurs dans le cadre d'un bilan annuel	81
Recommandation n° 39 : Associer les acteurs des politiques de prévention aux choix nationaux dans le cadre du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	81
Recommandation n° 40 : Réaliser un état des lieux départemental de la charte de prévention des expulsions locatives en vigueur faisant	82

Recommandation n° 41 : Assurer, dans le cadre de la charte et pour le compte du comité de suivi du PDLHPD, la définition d'un objectif de prévention-amont déclinant les orientations nationales et assurer le suivi opérationnel des indicateurs de prévention	83
Recommandation n° 42 : Organiser sous la présidence du préfet, du président du conseil général et du président de TGI une réunion annuelle dédiée au bilan et aux perspectives, ouverte aux magistrats et aux huissiers, faisant le point sur la situation des expulsions	83
Recommandation n° 43 : Inscrire la prévention des expulsions dans les relations avec les bailleurs sociaux dans leurs différentes dimensions de prévention des impayés, de plans d'apurement, de relogement et de mise en œuvre des décisions de justice, dans une stratégie départementale	84
Recommandation n° 44 : Sensibiliser les représentants des bailleurs privés à la mise en œuvre prochaine de la GUL	84
Recommandation n° 45 : Favoriser, dans un cadre régional, les échanges d'expériences sur les différentes dimensions de la prévention et de la gestion des procédures d'expulsions locatives	85
Recommandation n° 46 : Privilégier pour le traitement en prévention amont la création d'une cellule technique commune	86
Recommandation n° 47 : Donner priorité à la proximité locale portée par les collectivités territoriales dans les dispositifs de prévention des impayés locatifs	87
Recommandation n° 48 : Inscrire le rôle des commissions locales de traitement des impayés dans le cadre de l'organisation départementale, via une labellisation et une charte d'engagement	89

ANNEXE 2
Lettre de mission

2. Lettre de mission



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

MINISTÈRE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES
ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ
À LA FAMILLE

*La Garde des Sceaux
Les ministres*



Paris, le **29 OCT. 2013**

Réf : 13019794

Monsieur le chef de service de l'inspection générale de l'administration

Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement
et du développement durable

Monsieur le chef de service de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur l'inspecteur général des services judiciaires

Le Gouvernement s'est fixé comme objectif une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Pour asseoir dans la durée cette action, il a décidé de procéder à une évaluation des politiques publiques, et ce, de façon partenariale avec l'ensemble des acteurs concernés.

Ces évaluations doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique, en tenant compte des besoins actuels et futurs des citoyens. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficacité, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 20 décembre 2012 a décidé de faire procéder en 2013 à une évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives, pour laquelle nous souhaitons votre contribution à travers la réalisation d'une mission conjointe, en accord avec le ministre de l'intérieur.

Cette politique a connu une montée en charge progressive depuis la loi du 31 mai 1990 dite « Loi Besson » et, tout particulièrement, depuis que la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a substitué à une logique d'ordre public une logique de traitement social et préventif de l'expulsion.

Ainsi, les dispositifs de prévention se sont enrichis au fil des évolutions législatives : traitement préventif des impayés des allocataires d'aides au logement (1990) et demande d'enquête sociale au stade de l'assignation (1998), création des protocoles de cohésion sociale (2005), mise en place en 2006 des commissions de coordination des actions de préventions des expulsions locatives (CCAPEX) devenues obligatoires en 2009.

.../...

Ces dispositifs mobilisent un grand nombre d'intervenants : Etat, Conseils Généraux, collectivités locales, organismes payeurs des aides au logement, mais aussi bailleurs publics et privés, juges d'instance, huissiers de justice, ADIL, Banque de France, Action Logement, associations. En ce qui concerne spécifiquement les services déconcentrés de l'Etat, les missions, autrefois segmentées entre préfectures et DDE, intègrent, souvent au sein de mêmes services, les objectifs de suivi des procédures, d'exécution des décisions de justice et de prévention des expulsions locatives, ce qui peut cependant créer une complexité encore mal maîtrisée.

L'impact de ces mesures mises en œuvre depuis 1998 est difficile à mesurer. Certes, le nombre de procédures d'expulsion locative connaît depuis une dizaine d'années une augmentation continue, à tous stades de la procédure. Pour autant, cette augmentation est sans commune mesure avec la dégradation du contexte socio-économique constaté depuis 2008, ce qui tendrait à montrer que les mesures de prévention jouent un réel rôle "d'amortisseur social".

Toutefois, les données manquent pour établir une corrélation réelle entre les actions de prévention et l'évolution du nombre de ménages concernés par une expulsion, de même que pour évaluer le coût de la prévention mais aussi des expulsions elles-mêmes.

Ces politiques constituent un axe fort de l'action de l'Etat et des collectivités concernées en faveur de la cohésion sociale. Il paraît nécessaire d'envisager d'améliorer les dispositions à l'œuvre dans un souci d'en renforcer l'efficacité et la lisibilité, dans l'intérêt à la fois des bailleurs et des locataires, tout en veillant à la meilleure utilisation des ressources consacrées à cette politique.

Ainsi, le diagnostic que vous établirez dans une première phase, devra rendre compte des coûts économiques et sociaux engendrés par une expulsion. Ces coûts sont supportés par les parties prenantes, locataires et bailleurs, mais aussi par la collectivité. A ce titre, et tenant compte de la multiplicité des intervenants publics et privés œuvrant à la prévention des expulsions, vous établirez sur un échantillon de territoires une "cartographie" des moyens mis en œuvre par chaque acteur de la prévention et le coût pour chacun des acteurs. Afin d'avoir une vision globale du coût pour l'Etat du dispositif, vous veillerez à prendre en compte le coût du refus de concours de la force publique.

Vous conduirez les travaux de diagnostic de façon partenariale, en procédant à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires. Vous pourrez utilement vous rapprocher de l'Observatoire Nationale de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) qui, mandaté par le groupe de travail mal-logement du Conseil National de l'Information Statistique, envisage de conduire une étude visant à estimer le coût économique global du processus d'expulsion locative.

Dans une seconde phase, il est attendu que vous dégagiez des pistes d'évolution de la prise en charge de la prévention et de la gestion des expulsions dans la perspective de valoriser des modes de faire existants et de promouvoir de nouvelles pratiques ou organisations à l'aune de leur efficacité dont vous aurez préalablement dressé la méthodologie de l'appréciation des coûts/avantages appréciés globalement, c'est-à-dire en incluant notamment le coût du fonctionnement des services.

Vos propositions devront prendre en compte la mise en œuvre d'une garantie universelle des loyers prévue par le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové présenté au conseil des ministres le 26 juin dernier. L'institution de cette garantie devra permettre à la fois de sécuriser les bailleurs contre les risques d'impayés et de favoriser l'accès au logement des locataires. L'articulation de ce nouveau régime de garantie avec les dispositifs existants de prévention des expulsions sera un axe majeur de vos réflexions et propositions.

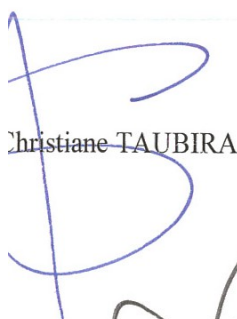
.../...

Vos propositions viseront également à une meilleure maîtrise des crédits d'indemnisation du non-recours à la force publique et à son évaluation comparative avec les alternatives envisageables. Sur ce point, vos travaux devront prendre en compte les résultats de la mission effectuée à l'initiative du Ministre de l'Intérieur sur la maîtrise des dépenses de contentieux rendus à la fin du mois de juillet.

Dans la mesure où cette politique publique est en profonde évolution (finalisation du projet de loi relatif au logement et à l'urbanisme, mise en place de la REATE, mise au point d'un système d'information et de gestion commun aux ministères de l'Intérieur et du logement) et impacte de manière forte l'actualité sociale de nos concitoyens, votre mission se déroulera dans un contexte particulier qu'il vous faudra prendre en compte mais qui devrait faciliter l'intérêt des acteurs concernés.

Vos travaux devront aboutir dans un délai de 6 mois à compter de la présente lettre. Ils se composeront d'un rapport analytique et d'un rapport opérationnel tels que prévus par le cadrage interministériel des évaluations de politiques publiques. Ils seront soumis à l'avis d'un comité de pilotage que nous présiderons et qui permettra d'assurer l'association de tous les partenaires concernés.

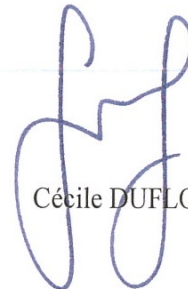
Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages assurera la coordination de cette évaluation. Vous lui rendrez compte à intervalles réguliers de l'état d'avancement de vos travaux et lui ferez part des éventuelles difficultés rencontrées.



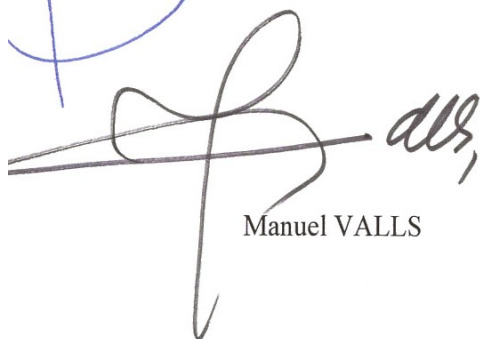
Christiane TAUBIRA



Marisol TOURAINE



Cécile DUFLOT



Manuel VALLS



Dominique BERTINOTTI

ANNEXE 3
Sigles et liste des personnes rencontrées

3. Sigles et liste des personnes rencontrées

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACS	Aide à l'acquisition d'une assurance complémentaire de santé
ADIL	Association départementale d'information sur le logement
ALF	Allocation de logement à caractère familial
ALS	Allocation de logement à caractère social
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Association nationale pour la rénovation urbaine
APAGL	Association pour l'accès aux garanties locatives.
APL	Aide personnalisée au logement
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement personnalisé vers et dans le logement
CAF	Caisse des allocations familiales
CAL	Commission d'attribution des logements.
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDAD	Conseil départemental de l'accès aux droits
CDAPL	Commission départementale des aides publiques au logement
CDD	Contrat à durée déterminée.
CDP	Commandement de payer
CESF	Conseiller en économie sociale et familiale.
CFP	Concours de la force publique
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable.
CIL	Comité interprofessionnel pour le logement
CILE	Comité interministériel de lutte contre les exclusions
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNIS	Conseil national de l'information statistique
COG	Convention d'objectifs et de gestion
COM	Collectivité d'Outre-mer
CQL	Commandement de quitter les lieux.
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CUS	Convention d'utilité sociale.
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
DTT	Direction départementale des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.
DIHAL	Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées
DOM	Département d'Outre-mer

Acronyme	Signification
DEMAT	Direction de la modernisation de l'action territoriale
DREAL	Direction régionale de l'environnement et de l'aménagement et du logement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FSL	Fonds de solidarité logement
GIP	Groupement d'intérêt public
GLI	Garantie pour loyer impayé
GRL	Garantie des risques locatifs
GUL	Garantie universelle des loyers
HLM	Habitation à loyer modéré
IGA	Inspection générale de l'administration.
IGAS	Inspection générale des affaires sociale.
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires.
INC	Institut national de la consommation
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JP	Juridiction de proximité
MAJ	Mesure d'accompagnement judiciaire
MASP	Mesure d'accompagnement social personnalisé
MJD	Maison de la justice et du droit
MNC	Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé.
OPH	Organisme public de l'habitat
PAD	Point d'accès au droit
PDLHPD	Plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PIB	Produit intérieur brut
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PRP	Procédure de rétablissement personnel
PV	Procès verbal
RFP	Réquisition de la force publique
RSA	Revenu de solidarité active
SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
SEM	Société d'économie mixte
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SNPI	Syndicat national des professions de l'immobilier
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
USH	Union sociale pour l'habitat

Liste des personnes rencontrées

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Cabinet

- M. Matthieu ANGOTTI, conseiller technique lutte contre la pauvreté, inclusion sociale
- M. Matthieu GUERLAIN, conseiller technique modernisation de l'action publique
- M. Jérôme PUELL, conseiller technique logement et politique de la ville

Secrétariat général à la modernisation de l'action publique

- M. Julien RENCKI, secrétaire général
- M. Vincent MAYMIL
- M. Vincent LAHUEC

Délégation interministérielle pour hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées

- M. Alain REGNIER, délégué interministériel
- Mme François LAVIEVILLE, adjointe au délégué
- Mme Marie GAFFET, chargée de mission

MINISTERE DE LA JUSTICE

Direction des affaires civiles et du sceau

- Mme Carole CHAMPALAUNE, directrice
- Mme Brigitte AUGIER de MOUSSAC, cheffe du bureau du droit immobilier et de l'environnement
- M. Samuel APARISI, chef du bureau du droit processuel et du droit social
- M. Guillaume MEUNIER, chef du bureau du droit des obligations

- Mme Anne-Gaëlle DUMAS, rédactrice au bureau du droit processuel et du droit social

Direction des Services Judiciaires

- Mme Nathalie RECOULES, sous-directrice de la performance et des méthodes
- Mme Aline DOMEK, cheffe du bureau de la gestion et de la performance

Service de l'accès aux droits et la justice et de l'aide aux victimes

- M. Thierry PITOIS-ETIENNE, chef du service
- Mme Laurence CHAINTRON, cheffe du bureau de l'accès aux droits

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE

Direction générale de la cohésion sociale

- M. Sylvain TURGIS, adjoint à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Mme Éliane GALLERI, cheffe du bureau urgence sociale et hébergement

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

- M. Jérôme VIGNON, président
- Mme Fanny TASSIN, chargée de mission

MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT

Cabinet

- Mme Blanche GUILLEMOT, directrice adjointe de cabinet
- M. Alexis MASSE, conseiller pour la ville et l'égalité des territoires
- Mme Agnès EL MAJERI, conseillère en charge de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

- M. Etienne CREPON, directeur
- Mme Hélène DADOU, sous-directrice des politiques de l'habitat
- Mme Sylvie RAVALET, sous-directrice du financement du logement
- Mme Isabelle KAMIL, cheffe du bureau des politiques sociales de l'habitat
- Mme Raphaëlle GODDET, cheffe du bureau des études financières

- M. Yann LUDMANN, chef de projet urbanisation et coordination du système d'information logement/urbanisme
- M. Fabien CAYLA, chargé d'études sur la prévention des expulsions locatives et le logement des jeunes
- M. Dominique GALLICHER, chargé d'études sur les PDALPD et les FSL

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL)

- M. Jean-Martin DELORME, Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement
- Mme Brigitte AUGIER, chef du service de l'accès au logement et de la prévention des expulsions
- Mme Lucie LABBOUZ, service de l'accès au logement et de la prévention des expulsions

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Direction générale des collectivités locales

- M. Christophe CONTI, chef du bureau du financement des transferts de compétence

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ)

- Mme Pascale LEGLISE, sous-directrice du conseil juridique et du contentieux

Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

- Mme Sophie THIBAUT, directrice
- M. Laurent BUCHAILLAT, adjoint au sous directeur de l'administration territoriale

Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)

- Mme Françoise FUGIER
- M. François GUERILLON
- M. Driss BALIS

ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE

Caisse nationale des allocations familiales

- M. Daniel LENOIR, directeur
- M. Frédéric TURBLIN, direction des politiques familiale et sociale
- Mme Sylvie LE CHEVILLIER

- Mme Mariette DAVAL, responsable du Pôle solidarités (Direction des politiques familiale et sociale)

AUTRES ORGANISMES PUBLICS

Agence nationale d'information sur le logement

- Mme Géraldine CHALENCON, directrice générale
- Mme Nicole MAURY, chargée de mission

Banque de France

- Mme Isabelle GASTAL, chef du service Infobanque et surendettement à la Direction des particuliers
- Mme Anne VALLE, adjointe à la chef du service

Union Nationale des centres communaux d'action sociale

- Mme Marie-Automne THEPOT, responsable du pôle politiques sociales et innovation
- Mme Amandine DESCAMPS, conseillère technique

ORGANISMES PROFESSIONNELS ET ASSOCIATIFS

Action logement

- Mme Caroline MACE, directrice de la prospective, des emplois et des services aux CIL
- Mme Sandrine PERREARD, responsable produits politiques publiques

Association consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

- Mme Simone BASCOUL, vice-présidente
- Mme Laure BOURGOIN, chargée de mission

Association Force Ouvrière consommateurs (AFOC)

- Mme Martine DEROBERT, secrétaire générale
- Mme Jessica VIE, conseillère juridique

Chambre nationale des huissiers de justice

- M. Patrick SAFAR, vice-Président
- M. Pierre-Jean SIBRAN, secrétaire du bureau national

Confédération nationale du logement (CNL)

- M. Eddie JACQUEMART, Président
- M. Raymond HAEFFNER, secrétaire confédéral
- M. Alain GAULON, Président de la fédération du Val-de-Marne

Droit au logement (DAL)

- M. Jean-Baptiste EYRAUD, président
- M. Gabriel PENA, secrétaire général

Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion (FNARS)

- M. Pierre GILLES, vice Pt FNARS
- M. François BREGOU, responsable du service Stratégie et analyse des politiques publiques
- Mme Ninon OVERHOFF, chargée de mission

Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

- Benoît FAUCHARD, administrateur
- Nathalie EZERZER, directrice du service juridique

Fondation Abbé Pierre

- M. Christophe ROBERT, délégué général adjoint

Syndicat national de la propriété immobilière (SNPI)

- Mme Anne-Claire POPOT, directrice juridique

Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

- M. Paul PHILIPPOT, délégué général

Union sociale pour l'habitat

- Mme Béatrix MORA, directrice des politiques urbaines et sociales
- Mme Juliette FURET, politiques sociales
- Mme Marie SYLVESTRE
- M. Michel AMZALLAG, direction des études économiques et financières

PERSONNALITEES QUALIFIEES

Association nationale des juges d'instance

- Mme Anne-Sophie WALLACH, juge chargé du service du tribunal d'instance d'Aubervilliers

Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL)

- Mme Lucie CAHN, directrice générale
- M. Maxime DEBLEDIS, conseiller du Président

GALIAN - Assureur

- M. Jérémie BOUCHITTE, directeur juridique et gestion sociétaires

DANS LES DEPARTEMENTS VISITES

- Le Préfet et les membres du corps préfectoral,
- Le président du TGI, le secrétaire général du CDAD, les magistrats des tribunaux d'instance et ceux des tribunaux de grande instance exerçant les fonctions de juge de l'exécution
- le représentant du président du conseil général (DGA Solidarité)
- le directeur de la Banque de France ou son représentant
- le directeur départemental de la cohésion sociale et ses collaborateurs
- les services du ministère de l'intérieur en charge de l'exécution des décisions de justice
- le directeur de la CAF ou son représentant
- des cadres dirigeants d'organismes d'HLM
- des personnels de CCAS
- les présidents et directeurs des agences départementales d'information sur le logement
- des représentants des associations d'insertion par le logement
- des représentants de services habitat des directions départementales des territoires et des directions régionales pour l'environnement, l'aménagement et le logement
- le président de la chambre départementale des huissiers de justice et le bâtonnier de l'ordre des avocats

ANNEXE 4
Recueil de bonnes pratiques

4. Recueil de bonnes pratiques

4.1. BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE RELOGEMENT

4.1.1. La charte de mutation inter-bailleurs en Loire-Atlantique

Les bailleurs sociaux sont confrontés depuis une dizaine d'années à la nécessité de reloger de nombreux ménages dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Ils ont fait un double constat : une offre adaptée suppose

- une bonne connaissance du ménage et donc un diagnostic approfondi de sa situation et de ses aspirations
- un vivier de logements suffisant et correspondant aux attentes.

Quatre bailleurs ont donc décidé de mutualiser l'offre (en organisant la transparence sur leur parc de logements) et la demande afin de faciliter les parcours résidentiels de leurs locataires ; ils ont identifié cinq motifs, dont la demande de mutation pour raisons économiques (loyer initial trop cher).

Le diagnostic est réalisé par l'ADIL de Loire-Atlantique par entretien au domicile des locataires qui ont demandé une mutation et lui sont signalés par les bailleurs, lesquels fournissent à l'ADIL un pré-diagnostic. L'ADIL assure le relais auprès des travailleurs sociaux compétents si l'entretien met en évidence des besoins non couverts (ouverture de droits par exemple).

Après trois refus, l'ADIL peut retourner rencontrer le ménage. Des aides peuvent accompagner la demande de mutation. En cas de dette, le FSL peut être sollicité pour apurer la dette avant la mutation.

Après la mutation, les locataires sont invités à répondre à une enquête de satisfaction.

Le travail de l'ADIL est financé par les organismes d'HLM (fonds d'innovation sociale) et le Conseil général de Loire-Atlantique.

4.1.2. L'AIVS de Rennes

Outre son rôle de gestionnaire de logements locatifs privés, l'agence immobilière à vocation sociale de Rennes est un relais de la politique de l'habitat de l'agglomération.

Elle intervient notamment dans le cadre du « relogement social prioritaire ».

Ce dispositif concerne tous les publics de l'hébergement d'urgence, dont les ménages menacés d'expulsion.

Elle accueille environ 250 ménages par an, dont les 3/4 rentrent ensuite dans le parc social, dans un délai moyen de 20 mois, sauf quand il s'agit de petits ménages (car il y a une insuffisance d'offre en T1 et T2).

Les situations des personnes bénéficiant de ce dispositif sont signalées par les travailleurs sociaux aux commissions locales de l'habitat, lesquelles orientent selon les cas vers le contingent intercommunal, le contingent préfectoral, les résidences sociales ou l'AIVS.

Cette souplesse permet d'éviter de recourir au DALO.

Les personnes accueillies doivent payer un loyer résiduel de 10 à 15 € et démontrer leur capacité à tenir leur engagement dans le temps. Les loyers sont fixés au niveau de l'allocation logement. Pendant leur séjour, les ménages peuvent disposer d'un accompagnement social financé dans le cadre du FSL (gestion locative adaptée).

Les logements proviennent de plusieurs viviers :

- logements captés dans le cadre de l'intermédiation locative (sous-location),
- biens immobiliers préemptés ou destinés à être démolis ou réhabilités dans une future opération d'aménagement, et mis à disposition par la ville de Rennes ou la communauté d'agglomération, afin d'alimenter un potentiel de logements d'urgence,
- anciens logements du domaine privé de la ville de Rennes, vendus à des bailleurs sociaux et mis à disposition de l'AIVS.

4.2. « LES AIDES À LA QUITTANCE »

4.2.1. L'aide au loyer résiduel du FSL de Loire-Atlantique

Le FSL dans le cadre des aides au maintien a prévu la possibilité de prendre en charge le loyer résiduel après allocation logement pour les ménages du parc privé ou social dont le loyer est « inadapté à leurs ressources ».

Cette aide peut intervenir en prévention de l'impayé ou quand la dette est déjà constituée.

Les revenus des ménages éligibles sont ceux énoncés par le règlement du FSL ; le tiers payant est obligatoire pour que cette aide soit mise en place.

L'aide peut être refusée lorsque le résiduel est inférieur à 35 % des ressources du ménage.

L'aide est apportée sur une durée de six mois maximum et se calcule par différence entre le résiduel à acquitter par le ménage et le résiduel qu'il aurait à charge si le logement était adapté à ses ressources.

Dans le cas où la situation financière du locataire ne serait pas susceptible de s'améliorer dans le délai de perception de l'aide, le locataire est fortement incité à changer de logement qu'il soit déjà logé dans le parc social ou non. Le FSL considère qu'il s'agit d'une mutation « économique ».

Les ménages sont reconnus comme prioritaires au titre du contingent préfectoral du fait même de bénéficier de cette aide, ce qui accroît leurs chances de se voir attribuer un logement.

Le dispositif s'accompagne d'une expérimentation en cours avec quatre bailleurs sociaux, visant à mutualiser l'offre pour répondre au besoin de logements adaptés et accompagner les ménages dans cette mutation, avec le concours de l'ADIL 44.

Le dispositif a bénéficié à 258 ménages en 2012 et 215 ménages en 2013 (119 locataires du parc social et 96 du parc privé). Le coût a été en 2012 de 186 000 €.

4.2.2. Les aides à la quittance proposées par les collecteurs d'Action Logement

Il existe deux types d'aides à la quittance : l'aide sur quittance diffuse (ASQD), dont le principe est précisé par les textes et des aides propres à chaque collecteur.

L'aide à la quittance diffuse est financée par les collecteurs conformément à la loi du 25 mars 2009 dite loi MOLLE, en son article 8 qui définit l'emploi des fonds d'Action Logement. Le code de la construction et de l'habitat (article L.313-3) prévoit que les CIL peuvent financer : « des aides à des personnes physiques pour leurs projets d'accession à la propriété, de réhabilitation de leur logement, d'accès au logement locatif, de changement de logement ou de maintien dans celui-ci » ainsi que « des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social ».

Les CIL prêtent de l'argent aux bailleurs sociaux en contrepartie de réservations. Dans les années 90, le contexte économique permettait aux CIL de proposer des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Les bailleurs sociaux, en lien avec certains collecteurs, ont alors constitué des fonds à partir des intérêts économisés par rapport aux taux du marché, que leur permettait l'emprunt à bas taux offert par les collecteurs. Ceci a permis de constituer une enveloppe d'aide sur quittance au profit des locataires (salariés ou pas) en difficulté.

Ces aides s'articulent avec le CIL-PASS assistance dont la vocation est de soutenir les salariés ou retraités ou chômeurs ayant eu un lien avec le salariat, lorsque ces ménages ne sont pas éligibles aux prêts de type Locapass, car dans une situation financière trop fragile pour assumer un remboursement de prêt.

Plusieurs collecteurs tels qu'Astria, Procilia et GIC Habitat ont mis en place des dispositifs intéressants.

- **Entreprise Habitation Solidarité**

Liée au groupe Procilia, cette structure propose outre une aide à la quittance et aux impayés de facture d'eau ou d'énergie, une aide de 500 € maximum par ménage en cas de retenu d'indus CAF sur les aides au logement qui viendraient à déstabiliser les finances d'un ménage. Les bénéficiaires peuvent être les salariés des entreprises cotisant à un CIL adhérent, que le logement soit situé dans le parc social ou privé, et les locataires des bailleurs sociaux qui ont signé une convention avec EHS.

- **L'action de Droit de cité habitat**

Outre l'aide à la quittance diffuse, cette association liée au collecteur GIC et regroupant 22 bailleurs sociaux et 49 associations d'insertion, a mis en place l'aide à la quittance conventionnée (ASQC). Celle-ci est financée par les bailleurs membres de l'association dans le cadre d'un partenariat tripartite : le bailleur, le GIC et Droit de cité Habitat.

L'Aide sur Quittance Conventionnée (ASQC) permet notamment la reprise du loyer courant, en attendant la mobilisation de dispositifs tels que le Fonds de Solidarité Logement, la Banque de France, ou la signature de protocoles Borloo.

En 2013, 970 ménages ont bénéficié de cette aide financière, versée sous forme de subvention, majoritairement dans le cadre d'une dette locative. L'aide moyenne accordée a été d'un montant de 259 € et le budget dédié à cette action en 2013 a été de 638 000 €.

Les décisions sont prises, deux fois par mois, par une commission réunissant des membres des trois collèges de Droit de Cité Habitat : financeurs (GIC), bailleurs et associations.

- Le montant de l'ASQ est déterminé de façon à permettre au candidat locataire de ne pas se trouver en situation d'impayé de loyer ou de ne pas aggraver son endettement, malgré un déséquilibre financier momentané ; sauf cas exceptionnel, le locataire doit continuer à s'acquitter d'une quote-part de son loyer au moins égale à 10 % de ses ressources.
- La durée varie entre trois et six mois ; un renouvellement peut être sollicité.
- Les aides sont portées mensuellement par le bailleur au crédit du compte des locataires concernés. Droit de Cité Habitat verse l'aide en tiers payant au bailleur mensuellement, sauf demande expresse du bailleur pour un seul versement. Chaque décision fait l'objet d'un engagement du locataire, en amont de l'instruction d'un dossier d'aide sur quittance.

4.2.3. L'aide à la quittance pour les retraités : l'initiative de Pas-de-Calais Habitat

Le conseil d'administration de l'OPAC a décidé d'alléger la quittance de personnes retraitées, occupant des logements de petite taille (T1 et T2) et dont le loyer représente un taux d'effort net supérieur à 25 %. Cet allègement sera pris sur les fonds propres de l'organisme et la mesure entrera en vigueur à l'automne 2014.

4.3. LES BONNES PRATIQUES RELEVÉES EN MATIÈRE DE JUSTICE ET D'ACCÈS AU DROIT

4.3.1. Les pratiques en vue d'une meilleure information des locataires

4.3.1.1. Les antennes de prévention des expulsions

La mission a constaté qu'il existait de nombreux dispositifs d'information à destination tant des locataires que des bailleurs en matière de droit du logement mais que peu d'entre eux étaient spécifiquement consacrés aux expulsions locatives.

En Seine-Saint-Denis, ont été créés en 2007 des pôles dédiés à la prévention des expulsions locatives proposant, au sein du tribunal de grande instance de Bobigny, d'un des tribunaux d'instance et de deux MJD du département des permanences bi-mensuelles tenues par des associations spécialisées en droit du logement, des avocats également spécialisés et des huissiers. Ces pôles, très fréquentés les deux premières années suivant leur mise en place, le sont désormais moins, sans doute en raison d'une publicité insuffisante, mais aussi parce qu'une grande réactivité et proximité géographique sont indispensables en ce domaine. On constate également que les locataires assignés en expulsion sont confrontés à un ensemble de problématiques (perte d'emploi, habitat indigne, surendettement, droit au séjour) rendant nécessaire une approche globale de leur situation, à laquelle une permanence très spécialisée ne répond qu'imparfaitement.

Il existe aussi les dispositifs APPEL (Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives) mis en place dans les départements du Rhône et des Bouches du Rhône. Celui du Rhône s'inscrit dans le cadre des actions du CDAD à tel point qu'il a été labellisé Point d'Accès au Droit, du PLPD et de la CCAPEX. Des permanences hebdomadaires gratuites et sans rendez-vous au tribunal de grande instance et dans deux tribunaux d'instance (pendant les audiences en résiliation de bail) sont organisées conjointement par des avocats, un travailleur social de la CAF et un membre d'une association spécialisée en droit du logement, ayant une connaissance fine des dispositifs susceptibles d'être mobilisés et des acteurs. Ces consultations qui sont en augmentation permettent un diagnostic partagé des causes de l'impayé et une orientation ciblée. Surtout, elles touchent les locataires pour une large part (66%) au plus tard au moment de l'assignation, soit quand la dette n'a pas encore atteint un niveau interdisant l'octroi des aides du FSL (40% des locataires ont une dette inférieure à 3 000 €). Enfin, elles atteignent un public dont on a vu qu'il était plus difficile à toucher, puisque 56 % des locataires qui fréquentent ces permanences sont logés dans le parc privé.

4.3.1.2. La simplification du commandement de payer

Le commandement de payer est un acte d'huissier essentiel puisqu'il s'agit du premier acte de la procédure. Il fait courir un délai de deux mois pour permettre au locataire de régler le montant de la dette locative visé dans l'acte, condition pour que le bail ne soit pas résilié. C'est un document complexe et volumineux contenant de nombreuses informations et reproduisant un certain nombre de dispositions légales¹⁰⁵ à peine de nullité. L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission, y compris les huissiers de justice, ont souligné son manque de lisibilité.

Certaines chambres départementales des huissiers de justice ont donc choisi d'annexer (Seine-Saint-Denis) ou d'intégrer (Charente) à l'acte un document explicatif simplifié (cf document ci-dessous), incitant le locataire à réagir et lui fournissant les coordonnées de structures susceptibles de l'orienter et de l'aider dans ses démarches (MJD, ordre des avocats, ADIL ou toute autre association locale). Si de telles initiatives n'ont pas donné lieu, à un bilan chiffré, permettant d'évaluer quantitativement leur impact en terme de fréquentation de ces structures, leur effet qualitatif, quant à la lisibilité et la compréhension du commandement de payer, s'avère, pour sa part, indéniable.

¹⁰⁵ Cf. articles 14-1 et 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989, 1 et 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 et L.142-1 du code des procédures civiles d'exécution.


 REGION ÎLE-DE-FRANCE
 DÉPARTEMENT DE LA SEINE-SAINT-DENIS

**LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ACCÈS AU DROIT
DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

met à votre disposition des permanences gratuites

Des difficultés à payer votre loyer ? Vous avez des dettes ? Vous êtes convoqués devant le Tribunal et vous risquez de perdre votre logement ?

REAGISSEZ !!!

Dans un cadre assurant une totale confidentialité aux échanges
 Vous pouvez rencontrer un juriste ou un avocat afin de vous orienter,
 de vous renseigner ou de vous conseiller sur votre situation

Association ADEL 93 Association de l'Écluse des Commerçants Léo Lagrange Centre des Avocats du Barreau de la Seine-Saint-Denis Centre Départemental des Médiateurs de Justice de Seine-Saint-Denis

Où prendre rendez-vous ?

<p>Montreuil-sous-Bois à la Maison du Sas-Montreuil Loanta Matoub 416, Place de la République 93100 Montreuil-sous-Bois Tél. : 01 48 51 35 12</p> <p>Associations : tous les mercredis de 14 h à 17 h AOLR 233 les 2^{es} et 4^{es} mardis du mois de 9 h à 12 h Association Léo Lagrange les 1^{er} et 3^{es} vendredis du mois de 14 h à 17 h</p>	<p>Clichy-sous-Bois à la Maison de la Justice et du Droit 201, allée de Gagny 93390 Clichy-sous-Bois Tél. : 01 41 70 38 20</p> <p>Associations : les 2^{es} et 4^{es} lundis du mois de 9 h 30 à 12 h 30 AOLR 233 les 2^{es} et 4^{es} mercredis du mois de 9 h 30 à 12 h 30 AOLR 233 les 2^{es} et 4^{es} vendredis du mois de 14 h à 17 h Associations Léo Lagrange les 1^{er} et 3^{es} mardis du mois de 9 h à 12 h</p>
<p>Aubervilliers à la Maison de la Justice et du Droit 20, rue Bernard et Maccoyer 93100 Aubervilliers Tél. : 01 48 13 32 24</p> <p>Associations : les 1^{er} et 3^{es} mardis du mois de 9 h à 12 h Association Léo Lagrange les 2^{es} et 4^{es} mercredis du mois de 9 h à 13 h</p>	<p>Bobigny à la Mairie 31, rue du Ptit S. Allende - 93000 Bobigny Tél. : 01 41 50 93 13</p> <p>Associations : les 1^{er} et 3^{es} mardis du mois de 9 h à 12 h sans prise de rendez-vous Association Léo Lagrange les 1^{er} et 3^{es} mardis du mois de 9 h à 12 h Associations le 1^{er} mercredi du mois de 14 h à 17 h</p>
<p>Tribunal d'Instance de Saint-Denis 1, passage des Deux Picquets 93200 Saint-Denis Tél. : 01 48 13 37 00</p> <p>Associations : les 1^{er} et 3^{es} lundis du mois de 9 h 30 à 12 h 30</p>	<p>Sondy à l'Abîme de la Renaissance Urbaine 10, avenue Henri Lagrauge - 93140 Sondy Tél. : 01 48 47 21 35</p> <p>Associations : les 2^{es} et 4^{es} mardis du mois de 14h30 à 17h30 sans prise de rendez-vous de 01 48 60 61 30 Associations Léo Lagrange les 1^{er} et 3^{es} vendredis du mois de 9 h à 12 h Associations : les 2^{es} et 4^{es} vendredis du mois de 9 h à 12 h</p>

Référence D1306712/00
D1 04 CIVL2561 STD

Feuillet 6 / 6

4.3.2. La conciliation judiciaire

La conciliation permet aux parties de trouver elles-mêmes une solution à leur différend grâce à l'intervention d'un tiers devant lequel elles explicitent leurs points de vue et qui tente de les rapprocher. Cette solution peut être différente de celle qui serait décidée par un juge (relogement, abandon partiel de dette...) qui est tenu par les demandes des parties et intervient dans un cadre juridique très strict.

Elle peut être menée par un juge ou par un conciliateur de justice désigné par le premier président de la cour d'appel¹⁰⁶.

Dans les tribunaux visités par la mission, elle a été mise en place soit dans le cadre de simples demandes en paiement de loyers, soit lorsque l'expulsion est sollicitée en sus du paiement des loyers.

Ainsi, dans le premier cas, à Arras, Saint-Omer ou Angoulême, des tentatives de conciliation sont mises en œuvre avec les bailleurs sociaux, soit par le juge, soit par le conciliateur de justice, avec un taux de succès estimable et un effet réel sur la prévention des expulsions, puisqu'elles ciblent des dettes de loyer d'un faible montant et permettent d'éviter la suspension des aides au logement. Une expérience similaire menée à Bordeaux produit les mêmes résultats encourageants auprès des bailleurs privés. Les juges qui ont mis en place ces conciliations ont insisté sur le fait que l'intérêt réside à la fois dans le recours à un tiers impartial quand le dialogue est rompu ou n'a pas pu s'établir avec le bailleur, et son caractère solennel.

Certains tribunaux d'instance¹⁰⁷ vont plus loin : ils organisent des audiences de conciliation non plus seulement pour les impayés mais alors que l'expulsion est demandée. La tentative de conciliation est menée par le juge d'instance mais a été préparée en amont par les parties, parfois sous l'égide du conciliateur. Dans ce cas, les parties constatent, comme le ferait le juge, la résiliation automatique du bail¹⁰⁸ mais conviennent d'en suspendre les effets. Elles décident que si les délais de paiement sont respectés, la résiliation du bail sera réputée n'avoir jamais été acquise mais qu'en cas de non paiement d'une mensualité, la procédure d'expulsion sera menée à son terme, si besoin avec le concours de la force publique (cf procès-verbal de conciliation ci-dessous).

Les tribunaux qui ont mis en place cette pratique considèrent qu'elle fait gagner un temps précieux¹⁰⁹. Surtout, elle permet une véritable implication du locataire et présente une vertu pédagogique : le locataire doit être présent à l'audience et signer le procès-verbal, il est partie prenante de la résolution de son litige, il comprend d'autant mieux les termes de l'accord qu'il a participé à son élaboration et que la teneur lui en est expliquée au moment de l'audience.

Certains magistrats considèrent cependant qu'il est difficile de négocier avec le locataire l'éventualité de sa propre expulsion. Cet obstacle est davantage d'ordre culturel et psychologique puisque l'article L.411-1 du code des procédures civiles d'exécution prévoit expressément que l'expulsion peut avoir lieu en vertu d'un procès-verbal de conciliation exécutoire.

¹⁰⁶ Article 3 du décret n°78-381 du 20 mars 1978. Le juge peut déléguer sa mission à un conciliateur de justice. Lorsque la conciliation est menée par le conciliateur, celui-ci établit un constat d'accord qu'il signe avec les parties et les parties peuvent le soumettre à l'homologation du juge, ce constat a donc la même force qu'un procès-verbal de conciliation dressé par le juge ou un jugement.

¹⁰⁷ Par exemple, Troyes, Montreuil-sous-Bois, Béthune.

¹⁰⁸ La clause résolutoire, insérée au contrat de bail, prévoit en cas de non paiement par le locataire de la dette locative visée dans le commandement de payer, la résiliation automatique du bail. On dit alors, en cas de non paiement, que la clause est acquise.

¹⁰⁹ Celui de la rédaction du jugement pour le juge, du délibéré et de la signification du jugement pour les parties.

**COUR D'APPEL DE REIMS
TRIBUNAL D'INSTANCE DE TROYES
Impasse Jean Simon
10026 TROYES**

Tel : 03 25 43 56 10

R.G. n° XXXX

AUDIENCE DE JUGEMENT DU XXX

JUGE :

GREFFIER :

**DEMANDEUR : L'OPH TROYES HABITAT - L'OPHAUBE IMMOBILIER - LA SA MON
LOGIS**

DEFENDEUR(S) : LLL

PROCÈS-VERBAL DE CONCILIATION

Par acte en date du DCB, BBB a donné en location à LLL, un logement situé AAA, moyennant le paiement d'un loyer indexé, des charges outre le versement d'un dépôt de garantie.

Par acte d'huissier de justice en date du DAA, BBB a fait assigner LLL, devant ce tribunal pour obtenir à titre principal :

- le constat de la résiliation dudit bail, suivi au besoin d'une expulsion ;
- sa condamnation à payer la somme de XX €, au titre des loyers et charges impayés, outre une indemnité d'occupation due jusqu'à libération des lieux, égale au montant du loyer et des charges provisionnées, avec actualisation.

A l'audience BBB actualise sa créance à la somme de XX €.

SUR LA CONCILIATION

Vu les articles 21, 128 et suivants du code de procédure civile, ainsi que l'article 384 du même code,
Vu l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution,

A l'audience du Tribunal les parties sont parvenues, à l'issue des débats à se concilier et ont arrêté les dispositions suivantes desquelles, il leur sera délivré sur demande des extraits revêtus de la force exécutoire:

1) Les parties constatent que l'action de BBB est recevable au regard des dispositions l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

2) Les parties fixent la dette due par LLL à la somme de **XX €**, au titre des loyers, charges et accessoire de la dette, arrêtée au DDD à laquelle s'ajoutent les dépens incluant notamment le coût du commandement de payer, celui de l'assignation, de sa dénonciation au Préfet et de la contribution à l'aide juridictionnelle.

3) LLL s'engage à régler sa dette par le règlement de **XX mensualités** de **XX €** chacune, en sus du loyer courant, la première devant intervenir avant le **XX** et les autres avant le même jour de chaque mois, outre une dernière mensualité soldant la dette.

4) Les parties constatent l'acquisition de la clause résolutoire insérée dans le bail au profit de BBB, mais s'accordent à en suspendre les effets pendant le cours des délais de paiement.

5) Les parties décident qu'en cas de règlement par le locataire de l'intégralité de sa dette de loyers, comprenant les échéances courantes et la régularisation de l'arriéré envers BBB dans les termes et délais fixés ci-dessus, la résiliation du bail sera réputée n'avoir jamais été acquise et le bail pourra se poursuivre.

6) Les parties décident qu'à défaut de paiement d'une seule échéance, et 15 jours après une ultime mise en demeure, adressée par Lettre recommandée avec avis de réception, d'avoir à respecter les termes de l'accord, la clause de résiliation du bail recevra de plein droit ses entiers effets de sorte que le bail étant résilié :

-la totalité des sommes dues au jour du présent procès-verbal deviendra immédiatement exigible,

- l'expulsion de LLL et de tous occupants de son/leur chef pourra être poursuivie, en tant que de besoin avec le concours de la force publique, à l'expiration d'un délai de deux mois suivant commandement de quitter les lieux

- LLL sera(ont) redevable(s) d'une indemnité d'occupation d'un montant égal à celui du loyer et des charges et révisable dans les mêmes termes que si le bail n'avait pas été résilié et révisable dans les mêmes termes, jusqu'à la libération des lieux,

Le procès-verbal a été lu aux parties puis revêtu de la signature des comparants, du juge et du greffier.

BBB

LLL

Le Juge

Le Greffier

4.3.3. Les pratiques tendant à favoriser la présence des locataires à l'audience

La présence du locataire à l'audience a de manière générale un impact déterminant sur les décisions rendues par les tribunaux d'instance. Forts de ce constat, un nombre non négligeable de tribunaux d'instance¹¹⁰ ont mis en place des politiques pour favoriser la présence du locataire.

Dans certains tribunaux, le greffe adresse systématiquement avant l'audience un courrier simple au locataire qui n'a pas été cité à personne pour lui indiquer l'importance de sa présence à l'audience et les pièces justificatives qu'il doit apporter (cf document ci-dessous).

Dans d'autres tribunaux, ce courrier n'est envoyé qu'à l'issue d'une première audience où le locataire n'a pas comparu et un renvoi de l'affaire est donc nécessaire. Cette pratique, qui répond à la lettre de l'article 471 du code de procédure civile¹¹¹, épargne un travail inutile au greffe mais prolonge les délais de traitement des affaires et contraint le bailleur à se déplacer à nouveau.

La première solution paraît donc devoir être privilégiée. Les magistrats insistent sur l'efficacité de cette politique qui augmente significativement le taux de présence des locataires¹¹² et renforce l'utilité de l'audience.

¹¹⁰ Arras, Saint-Omer, Lens, Saint-Nazaire...

¹¹¹ *Le défendeur qui ne comparait pas peut, à l'initiative du demandeur ou sur décision prise d'office par le juge, être à nouveau invité à comparaître si la citation n'a pas été délivrée à personne...Le juge peut aussi informer l'intéressé, par lettre simple, des conséquences de son abstention.*

¹¹² Estimation de 20 à 30 %.

TRIBUNAL D'INSTANCE
13 rue Roger Salengro
BP 565
62008 ARRAS CEDEX

Madame, Monsieur,

Vous avez été assigné par votre bailleur mais l'huissier n'a pu vous remettre l'acte à votre personne.

En application de l'article 471 du code de procédure civile, je vous confirme donc que vous êtes convoqué à l'audience du,

Le tribunal attire votre attention sur l'importance de votre présence à l'audience, muni des justificatifs de votre situation.

Modèle de pouvoir de représentation :

Je soussigné(e)
M
demeurant à
donne par la présente pouvoir à M
demeurant à
à l'effet de me représenter à l'audience du
devant le Tribunal d'Instance d'Arras.
Fait à
le

4.4. COMMISSION DE PRÉVENTION DES IMPAYÉS DE VAULX-EN-VELIN

BILAN D'ACTIVITE 2013 DU CCAS DE VAULX EN VELIN SUR LA PREVENTION DES IMPAYES

Mise en œuvre en 2005, l'action de prévention structurée en direction des personnes en situation d'impayés (loyer et énergie) poursuit son essor sur les dernières années.

L'objectif principal reste inchangé. Il est axé sur la prévention et la résolution de l'endettement dans sa globalité, la prévention des expulsions locatives mais surtout le travail accompli avec la famille dès l'apparition d'une dette.

Le service mène une action partenariale en lien avec les bailleurs et les travailleurs sociaux du Conseil Général et de la CAF, qui s'est élargie à la quasi-totalité des bailleurs publics.

4.4.1. Présentation du fonctionnement du service « prévention des impayés »

Afin de mener à bien l'objectif de prévention que s'est fixé le service, trois activités principales émergent : le repérage de l'impayé, la mise en œuvre du contact avec l'utilisateur et l'accompagnement social des personnes en situations d'impayés, les Commissions territorialisées d'impayés de loyers.

4.4.1.1. *Le repérage des impayés*

Le signalement d'une dette se fait par différents biais :

- Les partenaires : bailleurs sociaux, Conseil général (Maison du Rhône, MDR), CAF, Préfecture (qui transmet les assignations), commissariat (qui transmet les enquêtes avant expulsion ainsi que les accords de concours de la Force Publique), associations, service d'aide facultative du CCAS.

Objectif : avoir une connaissance aussi exhaustive que possible de toutes les situations d'impayés sur la commune.

L'usager se manifeste et un premier diagnostic social peut être établi lors d'un entretien.

En fonction de la situation :

- il est orienté vers un partenaire MDR si famille avec enfants
- il se voit proposer un accompagnement social au sein du CCAS ou en collaboration avec un partenaire (MDR, service social du bailleur, CAF...)
- il ne souhaite pas d'accompagnement mais est informé que nous restons à sa disposition.

Si l'usager ne se manifeste pas, le CCAS adresse un courrier de mise à disposition et relance ou propose un rendez-vous à la famille. Une visite à domicile peut être effectuée en cas de non réponse de la famille, en cas d'expulsion imminente ou lors d'un signalement d'une famille en très grandes difficultés (problème de santé, etc).

4.4.1.2. *L'accompagnement social*

Dès lors que le CCAS a pu entrer en contact avec la famille et établir un diagnostic, il est proposé un accompagnement social afin de l'aider à résoudre son endettement et l'ensemble des difficultés liées à son logement. Tous les moyens sont mis en œuvre pour résoudre la situation. L'accompagnement se caractérise par des rencontres régulières au CCAS ou au domicile de l'usager, destinées à travailler sur la situation globale : le budget, la reprise du paiement du loyer, la mise en place d'un plan pour résoudre la dette locative et la mobilisation des différentes aides financières pour aider à la résolution de l'ensemble des dettes, la santé, l'hygiène, la mutation ou le relogement, etc.

Certains accompagnements peuvent se faire en commun avec les travailleurs sociaux du Conseil Général ou de la CAF.

Aujourd'hui, le CCAS travaille en transversalité avec tous les services.

4.4.1.3. *Les Commissions territorialisées d'impayés de loyer (CIL)*

Les CIL sont animées et pilotées par le CCAS. Elles ont lieu tous les 2 mois. En moyenne, une cinquantaine de dossiers sont étudiés. Chaque situation est exposée et sont abordées les démarches déjà effectuées et à venir, les évolutions, le plan d'action pour la résolution de la dette mais également toute autre problématique nécessaire à la compréhension des difficultés.

Les commissions sont un lieu et un temps unique où sont étudiées les situations, souvent les plus complexes en matière d'endettement locatif. Ce lieu doit permettre l'implication de chaque partenaire où les enjeux de chacun sont respectés. Le CCAS reste le garant de la sincérité des diagnostics par les travailleurs sociaux en présence. L'objectif est de lutter contre une logique d'affrontement contre-productive entre intervenants sociaux et bailleurs. Les six bailleurs sociaux de la commune y sont associés.

4.4.2. Le suivi des « ménages »

4.4.2.1. Les alertes

TABLEAU DE L'EVOLUTION DU NOMBRE D'ALERTE GLOBALES (loyer et énergie) PAR ANNEE

	2010	2011	2012	2013
Alertes créées	1049	1573	1438	1466
Alertes traitées	372	315	206	140

Observations : En 2013, 287 alertes impayés de loyer ont été créées, 109 ont été traitées soit 38 %.

4.4.2.2. L'évolution du nombre de suivis

En 2013, 396 personnes ont bénéficié d'un accompagnement social au CCAS, 268 personnes (file active) étaient toujours suivies au 31/12/2013 soit une progression de 26 % (212 personnes suivies au 31/12/2012).

	2010	2011	2012	2013
Nombre de suivis traités	262	273	311	396
Nombre de suivis en cours	115	141	212	268

DUREE DES SUIVIS EN POURCENTAGE

	Inférieur à un an	De 1 à 2ans	De 2 à 3 ans	Plus de 3 ans
Durée du suivi en 2010	56.5 %	33 %	8 %	2.5 %
Durée du suivi en 2011	57.54 %	25.66 %	11.50 %	5.30 %
Durée du suivi en 2012	53.90 %	36.70 %	8.11 %	1.29 %
Durée du suivi en 2013	41.62 %	36.38 %	16.50 %	5.50 %

En 2013, la durée du suivi des tranches « de 2 à 3 ans » et « plus de 3 ans » sont en progression. Cette croissance est due en majorité à la complexité des situations d'endettement, problèmes de santé, d'hygiène, séparation, contrats de travail précaire, passage à la retraite...

TABLEAU DES FINS DE SUIVI EN 2012 et 2013

	Dette soldée	Echéancier respecté	Autre suivi social	Déménagement	Dette annulée	Rupture de contrat	expulsé	Mise sous tutelle	décédé
2012	25	8	6	8	1	41	5	2	1
	25.77 %	8.25%	6.18 %	8.25 %	1.03 %	42.27 %	5.15 %	2.07 %	1.03 %
2013	39	16	11	8	3	48	2	-	1
	30.46 %	12.5 %	8.6 %	6.25 %	2.34 %	37.5 %	1.60 %	-	0.75 %

Constats faits pour l'année 2012

- Evolution de la mission avec 13 nouveaux suivis minimum par mois.
- Augmentation du nombre de suivis budgétaires et administratifs hors dispositif prévention des impayés : 40 pour 31 en 2012.
- La complexité des situations entraîne un accompagnement social plus intensif et plus long.
- Le taux de rupture de contrat est à relativiser. En effet, on a constaté qu'un certain nombre de fin de suivis, sont ré-ouverts quelques mois après.

4.4.2.3. Focus sur l'origine des situations d'endettement et d'impayés

Les causes des situations d'impayés peuvent être multiples :

- réduction du pouvoir d'achat : touche principalement les retraités et les allocataires RSA. Les revenus, déjà faibles, progressent peu. En revanche, les charges courantes prennent une place plus importante dans les budgets. S'ajoute à cela des phénomènes de surconsommation d'énergie en période hivernale, dans des logements mal isolés, qui engendrent des régularisations de charges importantes.
- endettement pour soutien financier aux enfants : les 55/65 ans s'endettent pour contribuer à l'installation ou au soutien financier de leurs enfants.
- baisse de ressources : la perte d'emploi ou le basculement des indemnités chômage au RSA provoquent une baisse de pouvoir d'achat. De plus, les délais d'ouverture de droit à indemnités peuvent aller jusqu'à 3 mois, et les délais de révision d'APL jusqu'à 6 mois, périodes pendant lesquelles le paiement du loyer peut s'avérer impossible. Une inversion a commencé à s'opérer avec l'arrivée et la signature des protocoles de cohésion sociale.
- maladie : les situations de longue maladie engendrent d'une part une baisse de revenus, d'autre part, une période d'absence de ressources, lorsque le conseil médical est sollicité.
- changements dans la composition familiale : pour les allocataires RSA ou les personnes dont les revenus sont constitués de plus de 50 % de prestations familiales, l'avancée en âge des enfants ou leur départ du domicile peuvent avoir des

effets sur la capacité à assumer les charges de logement : baisse des revenus par perte des allocations familiales, logement surdimensionné et montant de loyer trop élevé.

- séparation, divorce ou veuvage.

4.4.2.4. Le public

TABLEAU DE LA COMPOSITION FAMILIALE DU PUBLIC EN POURCENTAGE

	Hommes seuls	Femmes seules	Couples sans enfant à charge	Famille monoparentale	Total
- de 25 ans	1.77 %	3.8 %	0 %	0.5 %	6.07 %
26 à 35 ans	12.18 %	5.92 %	0.5 %	2 %	20.6 %
36 à 45 ans	10.65 %	3.3 %	1 %	3.55 %	18.5 %
46 à 55 ans	13.20 %	10.90 %	0.5 %	2.6 %	27.2 %
56 à 65 ans	7.8 %	8.63 %	0.5 %	1 %	17.93 %
66 ans et plus	5.40 %	3.8 %	0.5 %	-	9.7 %
Total en %	51 %	36.35 %	3.00 %	9.50 %	100 %

À savoir : 8 suivis sont des couples avec enfants à charge soit 2 % contre 10.20 % en 2012.

TABLEAU DU PUBLIC SUIVI PAR CATEGORIE DE RESSOURCES

	Salariés	En recherche d'emploi	Bénéficiaires du RSA	Retraités	Allocation adulte handicapée	Pension d'invalidité	Indemnités journalières	Autres
2012	31.61 %	19.35 %	15.48 %	17.10 %	7.75 %	1.62 %	3.87 %	3.22 %
2013	30.5 %	15.8 %	21.37 %	16.9 %	4.43 %	5 %	3 %	3 %

4.4.2.5. Les outils de l'accompagnement

La mise en place de l'accompagnement social passe par l'adhésion incontournable de l'utilisateur.

En effet, les engagements des deux parties sont nécessaires afin de mener au mieux cet accompagnement et résoudre les difficultés des personnes.

Le travail d'accompagnement repose sur un travail éducatif rendant acteur les personnes dans le règlement de leurs dettes et la résolution de leurs difficultés. Ainsi, un plan d'apurement mis en place aussi minime soit-il, est une première étape.

➤ Le FSL

L'articulation avec le dispositif FSL demeure primordiale, les conditions d'accès ayant été assouplies.

Le nombre de dossiers FSL instruits en 2013 est en augmentation par rapport à 2012 :

- En 2012 : 75 instructions pour 311 suivis
- En 2013 : 126 instructions pour 396 suivis

Les dossiers hors critères sont de plus en plus présentés à la commission FSL afin de pouvoir diminuer un maximum de la dette de loyer et permettre un plan d'apurement

correct pour le solde de la dette. Des mesures ASLL (accompagnement social lié au logement) sont de plus en plus préconisées dans le cadre du FSL.

La priorité est toujours donnée au travail éducatif et à la participation de la famille.

➤ Les aides du CCAS

L'aide alimentaire apportée par le CCAS est bien souvent le premier soutien à l'accompagnement. Elle est apportée sous forme de chèques multi-services et a un objectif éducatif : apporter une aide alimentaire permet de dégager une somme identique pour le paiement du plan d'apurement par exemple.

TABLEAU DES AIDES DIRECTES DU CCAS(EN POURCENTAGE) POUR 2013

	En pourcentage
CMS (bons alimentaires)	74.70 %
Loyer	7.7 %
EDF	3.2 %
GDF	1.5 %
EAU	0.2 %
Assurance habitation	5.7 %
Santé	1 %
Transport	0.5 %
Equipement de la maison	4 %
Caution	0.5 %
Dette crédits	1 %
TOTAL	100

➤ Autres outils d'accompagnement :

36 dossiers Banque de France ont été instruits, 11 dossiers DALO, 4 mesures de protection ont été mise en place et 35 secours financiers auprès des caisses complémentaires ont été sollicités.

En 2013, 140 foyers ont bénéficié d'une aide alimentaire pour un montant total de 26 199 € contre 11 142 € en 2011 pour 163 foyers.

L'aide financière, quant à elle, est sollicitée plus tardivement dans l'accompagnement pour palier à un loyer impayé et (ou) à un plan d'apurement, pour faire diminuer la dette permettant le FSL mais aussi pour le règlement d'une dette d'énergie (électricité, gaz ou eau), pour une assurance habitation (le bailleur engage de plus en plus souvent de résiliation de bail contre les locataires n'étant pas assurés), pour les frais de santé...

Le montant total des aides financières pour 2012 s'élève à 8874 € .

➤ Les dossiers de surendettement

Le surendettement garde une large place. Les personnes touchées par la crise basculent rapidement dans une situation de surendettement. En effet, la crise économique implique une augmentation du surendettement « passif » (perte d'emploi, diminution des ressources et des temps de travail, maladie...) et comme au plan national le nombre de dossiers instruits par notre service est en augmentation.

La diversité des situations nous oblige à chercher et à mobiliser des fonds divers (caisse de retraite complémentaire, service social de l'employeur, sécurité sociale, fonds d'action sociale pour le travail temporaire...).

Parfois, au regard de la situation et malgré l'ensemble des solutions financières, le maintien dans les lieux n'est pas possible. Notre travail consiste à trouver une solution de relogement. La Loi DALO du 5/03/2007 est devenu un outil primordial pour accompagner ces personnes à la recherche d'un nouveau logement. En effet, cette loi prévoit que les personnes mal logées peuvent saisir la commission de médiation de leur département pour réclamer un logement social ou un hébergement.

4.4.3. LES EXPULSIONS

4.4.3.1. La situation en 2013

➤ Les assignations et les CFP

- 201 assignations au Tribunal (contre 149 en 2012).
- 89 concours de la Force Publique (contre 66 en 2012) dont 3 accordés.

TABLEAU DES ASSIGNATIONS ET CFP PAR BAILLEURS EN 2013

	Parc public	BAILLEURS PRIVES	TOTAL
Assignations TI	147	54	201
Concours de la Force Publique	69	20	89
TOTAL	216	74	290

	Parc public	BAILLEURS PRIVES	TOTAL
Assignations TI	73,14 %	26.86 %	100 %
Concours de la Force Publique	77,53 %	22.47 %	100

Le chiffre des assignations au Tribunal et de concours de la Force Publique dans le parc privé est en constante augmentation par la méconnaissance du dispositif « Prévention des impayés » :

- 54 assignations au Tribunal en 2013 contre 43 en 2012
- 20 concours de la Force Publique en 2013 contre 19 en 2012.

TABLEAU DES CFP PAR QUARTIER EN 2013

Quartiers	La Côte	Le Village	Petit Pont Grappinière	Grolières Noirettes	Les Mas Sauveteurs, Cervelières	Centre Ville Vernay Verchères	Ecoin Thibaude
CFP	11	15	7	16	16	14	10

➤ Les expulsions programmées et réalisées

TABLEAU DES EXPULSIONS PROGRAMMEES PAR BAILLEUREN 2013

Bailleurs	Parc public	Parc privé	TOTAL
Nombre d'expulsions programmées	14	3	17

Le chiffre des programmations dans le parc privé s'explique par le fait que nous ne repérons la situation qu'au moment de l'assignation au Tribunal.

TABLEAU DES EXPULSIONS PROGRAMMEES PAR QUARTIER

Quartiers	La Côte	Le Village	Petit Pont Grappinière	Grolières Noirettes	Les Mas Sauveteurs Cervelières	Centre Ville Vernay Verchères	Ecoin Thibaude
Nombre d'expulsions programmées	1	6	0	0	6	3	1

TABLEAU DES EXPULSIONS PAR BAILLEURS EN 2013

	Expulsions programmées	Expulsions annulées	Expulsions réalisées
			En présence du locataire
Bailleur social	14	7	2
Bailleurs privés	3	2	
TOTAL	17	9	

9 expulsions ont été annulées pour les raisons suivantes :

- 3 pour avoir rendu les clés avant la date d'expulsion
- 3 pour avoir fait des versements importants, mise en place d'un plan d'apurement, secours sollicité ou soldé leur dette
- 2 personnes avaient abandonné leur logement
- 1 mise sous tutelle

4.4.3.2. L'évolution sur les dernières années

Les assignations, les CFP, les expulsions programmées et réalisées de 2010 à 2013 :

TABLEAU COMPARATIF DES EXPULSIONS ENTRE 2010 ET 2013

	2010	2011	2012	2013
Assignations ti audiences	120	91	149	201
Concours de la force publique obtenus	87	54	66	89
Expulsions annulées	19	15	28	9
dont rendus de clés	1	1	12	3
Expulsions réalisées	18	19	7	8
En présence des locataires	5	2	1	2
En l'absence des locataires	13	17	6	6

4.4.4. SYNTHESE ET CONCLUSION

L'analyse des données d'activité 2013, en comparaison avec les années antérieures, traduit la dynamique de progression du dispositif constaté depuis sa création. Un certain nombre d'éléments ont marqué cette dynamique et notamment sur les points suivants :

- Repérage des situations : le nombre d'alerte semble se stabiliser et pourrait témoigner de la maturation du dispositif de repérage.
- Evolution du nombre de suivis : la progression est continue depuis la création de la mission (26 % de suivis en plus).

- Evolution du public : le public reçu évolue significativement par rapport aux années antérieures. Notre public, les personnes sans enfants mineurs à charge, constitue toujours la plus grande part de notre public, il est en augmentation par rapport à 2012. En 2012, les hommes et femmes isolés représentaient 69.12 % de notre activité. En 2013, ils représentent 87.35 %. La part des salariés et retraités reste stable mais une augmentation est à noter pour les bénéficiaires du RSA.

Si le nombre de personnes suivies entre 36/55 ans reste inchangé, la tranche des 25/35 ans est en augmentation : 22.30 % en 2012 contre 16.4 % en 2011.

- Evolution de la durée du suivi : en 2013, la durée du suivi des tranches « de 2 à 3 ans » et « plus de 3 ans » sont en progression.
- Evolution des fins d'accompagnement : la procédure concernant les ruptures de contrat a été clarifiée. Si dans un délai de 4 mois, la personne ne s'est pas manifestée malgré les relances, nous clôturons le dossier. Cela concerne 41 suivis sur 97. En effet, certaines situations demandent un accompagnement long souvent difficile à tenir dans la durée pour un public déjà fragilisé. Malgré tout, ce public peut recontacter nos services en cas de nouvelles difficultés. Souvent le CCAS est recontacté par les Partenaires afin qu'une mise à disposition soit renouvelée.
- Evolution du nombre des procédures destinées à la résiliation des baux : à partir du moment où la procédure est engagée, on ne peut que constater la difficulté de réduire le nombre d'expulsion. Celui-ci est resté relativement stable sur la période 2008/2012. Néanmoins, dans un contexte de crise tel que nous le connaissons actuellement, nous aurions pu craindre que ce chiffre ne soit encore plus élevé. Le rythme de progression reste toujours important avec un premier trimestre 2013 dans la même dynamique (15 nouveaux dossiers par mois).

D'autres phénomènes ont également contribué à alourdir la charge de la mission.

Missions hors dispositif impayés de loyer :

- 30 accompagnements budgétaires et administratifs se sont mis en place sur 2013.

Le CCAS est sollicité par les bailleurs pour mettre en place **une médiation** avec le locataire en cas de litige (troubles du voisinage, problème d'hygiène, problème technique dans le logement...) :

- x 29 situations abordées sur 2013

Le service RSA est de plus en plus concerné par les mêmes problématiques.

En 2013 :

- x 30 % des bénéficiaires du RSA suivis au CCAS ont un accompagnement budgétaire
- x 12 % sont en dette de loyer
- x 67 demandes de logement ont été instruites
- x 9 dossiers de surendettement ont été déposés

x 16 dossiers DALO ont été constitués

x 17 FSL ont été instruits

Pour conclure ce bilan 2013, quelques constats :

Fort d'un appui politique volontaire, le dispositif mis en œuvre par le CCAS démontre toute son efficacité, et notamment en réduisant considérablement les cas d'expulsion effective et en évitant dans 90 % des cas restant les situations les plus traumatisantes que sont les expulsions en présence des occupants.

Néanmoins, ce « succès » appelle quelques remarques :

- Si nous avons atteint un niveau de maturité technique satisfaisant, nous sommes également proches de notre capacité d'absorption de nouvelles situations. Il est malheureusement à craindre que dans un contexte de crise et de croissance nulle, les situations d'impayés continuent à progresser et nous mobilisent plus fortement. Et d'autant plus que nous aurons à faire face dès septembre à la perte d'un demi-poste. En effet, un des agents du service, en congés de maternité, devrait revenir à temps partiel pour 50 % de son temps de travail. Remplacé actuellement par un agent à temps complet, nous perdons de fait 50 % de la capacité du poste.
- L'accroissement du nombre d'allocataires RSA en suivi amène également quelques observations. Relativement épargnés jusqu'à présent, du fait d'un accompagnement individualisé et d'outils propres à cet accompagnement plusieurs phénomènes pourraient expliquer cette progression :
 - x Une baisse de pouvoir d'achat : le coût des charges obligatoires (loyer, électricité, eau, produits alimentaires) progresse 2 fois plus vite que l'augmentation des revenus sur les 5 dernières années. Ce phénomène est d'autant plus sensible pour des foyers disposant de peu ou pas de marge de manœuvre financière
 - x Un accompagnement qui malgré un marché de l'emploi saturé reste majoritairement orienté sur l'insertion professionnelle
 - x La disparition de certains outils, comme le FAL, qui permettait la prise en compte de dettes relativement peu élevées
 - x La tension sur le FSL, due à la constance de l'enveloppe départementale à répartir vers un plus grand nombre de bénéficiaires.

Pour terminer, si le CCAS dispose encore d'une certaine marge de progression sur les outils d'accompagnement financier (secours et chèques d'accompagnement), nous n'avons à ce jour plus aucune marge de progression de nos moyens humains, principal outil de l'accompagnement que nous avons mis en œuvre, à fortiori si nous tentons, comme nous en avons le projet, de formaliser notre action auprès des bailleurs privés.

En revanche, et pour finir sur une note plus positive, les services de l'État, par l'intermédiaire de la CCAPEX, semblent montrer une forte mobilisation sur ces sujets et une volonté d'améliorer les procédures et outils existants. Un important travail partenarial est mené dans ce cadre et le CCAS y est étroitement associé, par l'intermédiaire de l'UDCCAS et de la délégation de notre vice-présidente sur ce dossier. À court terme, des avancées significatives pourraient intervenir, et notamment sur la gestion des fonds FSL, tel que le Département s'y engage. Pour le reste, la mobilisation de tous les acteurs

permettrait un traitement plus précoce des situations et par la même un travail plus efficace dans le repérage et le traitement des situations.

4.5. MISE EN PLACE DES COMMISSIONS LOCALES DE TRAITEMENT DES IMPAYÉS DANS LES BOUCHES-DU-RHÔNE – FICHE MÉTHODOLOGIQUE

Objectif des commissions locales

- Favoriser le travail en réseau entre les partenaires (institutionnels mais aussi associatifs) dans le traitement des situations d'impayés et la prévention des expulsions afin d'améliorer :
 - la circulation de l'information entre eux
 - leur réactivité
 - l'accompagnement des personnes défavorisées en mettant en œuvre tous les moyens à disposition pour prévenir l'expulsion (étudier les possibilités de recourir au FSL ; proposer un suivi ou un accompagnement social ; mettre à jour le dossier CAF/MSA et étudier les conditions de rétablissement de l'AL ou de l'APL ; analyser le plan d'apurement ou la possibilité de le mettre en place ; coordonner les interventions des bailleurs et celles des services sociaux ; si besoin, examiner les possibilités de relogement des familles...).

Facteurs favorables à leur mise en place

- Portage par la commune : le CCAS, ou le service logement de la commune lorsqu'il existe,
- Implication des acteurs institutionnels et associatifs concernés par la problématique de l'expulsion,
- Implication des bailleurs sociaux,
- Articulation avec les lieux d'accueil du public en impayé de loyer (APEL, permanences ADIL, autres), car ils permettent notamment la connaissance des situations d'impayés dans le parc privé,
- S'appuyer sur l'esprit de la charte départementale de prévention des expulsions locatives qui légitime auprès de l'ensemble des partenaires une telle démarche.

Conseils d'organisation

- Démarrage progressif mais régulier (1 réunion / trimestre par exemple au départ), avec possibilité d'accroître la fréquence de ces réunions, en fonction des besoins du territoire et des partenaires.
- Objectif initial : créer de la confiance et du lien entre les partenaires.
- Réunions regroupant :
 - ✕ à minima :
 - 1 représentant du CCAS et/ou du service logement de la commune

- 1 représentant du Conseil Général (MDS)
 - 1 représentant de la CAF
- x y associer si possible :
- les représentants des bailleurs sociaux
 - éventuellement, 1 ou des représentants d'associations locales
 - éventuellement, 1 ou des représentants de bailleurs privés
 - 1 représentant de l'UDAF (pour les mesures de tutelle)
- Travail en partenariat (échanges par téléphone ou messagerie) avec le service Prévention des expulsions de la sous-préfecture dont dépend la commune ou celui de la DDCS (pour les secteurs marseillais et les communes qui relèvent de l'arrondissement administratif de Marseille).
 - Territoire géographique de compétence pas trop étendu, mais néanmoins suffisant :
 - x Dans les grandes communes (Marseille, Aix-en-Provence), des commissions infra-communales semblent pertinentes
 - x S'agissant des communes de moins de 5 000 habitants, privilégier l'échelle intercommunale
 - Signature d'une charte de confidentialité par l'ensemble des membres de ces commissions.

Stade de la procédure auquel interviennent ces commissions

- Il peut varier en fonction des spécificités et partenariats locaux. Les commissions locales sont cependant d'autant plus efficaces qu'elles interviennent très en amont de la procédure contentieuse de résiliation du bail, dès le 1^{er} impayé.
- Dans la pratique, lors d'une mise en place de commission, le stade opportun pour l'examen des situations paraît être celui de l'assignation, voire celui du commandement de payer.
- Tout dossier porté à la connaissance de la commission peut être pris en compte, qu'il s'agisse de dette locative ou de procédure d'expulsion pour nuisances d'occupation.

Proposition

- Fonctionnement en réseau ville (CCAS) sur échange d'expériences.

ANNEXE 5
Les coûts de la procédure

5. Les coûts de la procédure

Conformément aux termes de la lettre de mission, les inspections ont conduit un travail de recensement et d'estimation des effectifs et des coûts induits par la procédure de prévention des expulsions locatives. Ce recensement figure à la fin de cette note (tableau n° 1).

Lorsque des chiffres « France entière » n'étaient pas disponibles les données collectées dans les 12 départements visités ont été extrapolées pour fournir une estimation et un ordre de grandeur. S'agissant des effectifs consacrés à la prévention des expulsions dans les préfetures et les DDCS un recensement national spécifique a été effectué sur la base d'un tableau excel à compléter. Certaines données restent toutefois manquantes (communes, CCAS, associations...).

Dans un second temps, pour chaque étape de cette procédure, **les coûts à la charge de ses différents acteurs, passés et à venir, seraient à comparer au montant moyen de la dette locative en pondérant ce dernier par l'espérance de son recouvrement**¹¹³ afin d'analyser la pertinence de la poursuite de la procédure au regard d'une remise de dette, voire d'une annulation. Le raisonnement serait à opérer en coût « marginal » c'est-à-dire visant à comparer, à chaque étape de la procédure, les coûts engagés et à venir (à charge des institutions et/ou du bailleur) avec la dette accumulée par le locataire. S'il s'avérait qu'à un stade donné les coûts à venir soient supérieurs à la dette locative, interrompre la procédure présenterait à l'évidence un avantage pour la société.

Toutefois, en l'absence d'étude globale sur les délais et les montants associés à chaque étape de la procédure d'expulsion locative (ainsi le nombre des commandements de payer « France entière » n'est pas connu ni, a fortiori, la dette locative associée) il n'a pu être possible de conduire cette comparaison. Il peut seulement être présumé que le facteur temps joue sur le montant de la dette locative : ainsi une étude menée par M. Camille François en Seine-Saint-Denis montre que la dette de 75,4 % des ménages croit entre l'assignation et l'audience avec une augmentation moyenne de 77,2 % et médiane de 39,8 %, la durée moyenne du traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative¹¹⁴ oscillant entre 3,9 et 4,3 mois entre 2007 et 2012.

Conformément aux termes de la lettre de mission, les inspections ont conduit un travail de recensement et d'estimation des effectifs et des coûts induits par la procédure de la prévention des expulsions locatives. Ce recensement figure à la fin de cette note (tableau n° 1).

Lorsque des chiffres « France entière » n'étaient pas disponibles les données collectées dans les 12 départements visités ont été extrapolées pour fournir une estimation et un ordre de grandeur. S'agissant des effectifs consacrés à la prévention des expulsions dans les préfetures et les DDCS un recensement national spécifique a été effectué sur la base d'un tableau excel à compléter. Certaines données restent toutefois manquantes (communes, CCAS, associations...).

Dans un second temps, pour chaque étape de cette procédure, **les coûts à la charge de ses différents acteurs, passés et à venir, seraient à comparer au montant moyen de**

¹¹³ Toujours inférieure à 100 %.

¹¹⁴ Entre le moment où le greffe du tribunal reçoit l'assignation et celui où la décision est rendue.

la dette locative en pondérant ce dernier par l'espérance de son recouvrement¹¹⁵ afin d'analyser la pertinence de la poursuite de la procédure au regard d'une remise de dette, voire d'une annulation. Le raisonnement serait à opérer en coût « marginal » c'est-à-dire visant à comparer, à chaque étape de la procédure, les coûts engagés et à venir (à charge des institutions et/ou du bailleur) avec la dette accumulée par le locataire. S'il s'avérait qu'à un stade donné les coûts à venir soient supérieurs à la dette locative, interrompre la procédure présenterait à l'évidence un avantage pour la société.

Toutefois, en l'absence d'étude globale sur les délais et les montants associés à chaque étape de la procédure d'expulsion locative (ainsi le nombre des commandements de payer « France entière » n'est pas connu ni, a fortiori, la dette locative associée) il n'a pu être possible de conduire cette comparaison. Il peut seulement être présumé que le facteur temps joue sur le montant de la dette locative : ainsi une étude menée par M. Camille François en Seine-Saint-Denis montre que la dette de 75,4 % des ménages croît entre l'assignation et l'audience avec une augmentation moyenne de 77,2 % et médiane de 39,8 %, la durée moyenne du traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative¹¹⁶ oscillant entre 3,9 et 4,3 mois entre 2007 et 2012.

5.1. Précautions méthodologiques

Si l'unique débiteur est le locataire, en revanche les coûts s'imputent sur différentes institutions. **Un avantage global pourrait donc se traduire pour chacun des acteurs par des gains ou des pertes et donc par des transferts de charges entre eux** (par exemple, si interrompre le processus au stade pré-contentieux de l'assignation en apurant la dette locative via une augmentation des aides FSL annulerait à terme le coût du contentieux à la charge du ministère de la justice, la charge augmenterait immédiatement pour le FSL).

Les acteurs ont des « anticipations rationnelles » : leurs comportements et stratégies aux différents stades ne résultent pas que d'un raisonnement sur les coûts et dettes mais peuvent également être conditionnés par les perspectives ouvertes par la suite de la procédure, notamment lorsqu'elles sont contraignantes (ainsi, pour la moitié des CFP exécutés le logement est déjà vide à l'entrée dans les lieux ce qui montre que la perspective d'une intervention a pu déclencher le départ).

Les coûts de la redondance : ainsi, des enquêtes redondantes de la direction de la solidarité du Conseil Général, des CCAS, de la CAF, des associations d'accompagnement peuvent être menées auprès des mêmes personnes (un tiers des « enquêtés » sujets d'une enquête sociale sont déjà connus par ailleurs par les services sociaux). Les services de police et de gendarmerie font souvent des enquêtes sans connaître les informations collectées auparavant. Inversement, la présentation séparée des budgets et des ETP consacrés par chacun des acteurs à la prévention des expulsions ne prend qu'imparfaitement en compte **les mises à disposition croisées de personnels, les financements partenariaux** et les économies d'échelle.

Le fait que **cette politique publique ne parvient pas à toucher *in fine* toute sa cible** puisqu'au niveau national 61 % des locataires ne sont pas présents aux audiences des TI et que la préfecture de Seine-Saint-Denis estime qu'il en reste, au stade de l'expulsion, 25 % « ayant échappé à tous les radars sociaux : personnes ayant des troubles psychiatriques,

¹¹⁵ Toujours inférieure à 100 %.

¹¹⁶ Entre le moment où le greffe du tribunal reçoit l'assignation et celui où la décision est rendue.

des personnes âgées avec des revenus insuffisants» et pour lesquels seule l'enquête de police permet d'appréhender la situation avant l'expulsion.

Enfin, le fait qu'il apparaît impossible de distinguer avec une précision suffisante le coût de la prévention en « amont », du coût de la procédure judiciaire « en aval » car différents acteurs peuvent accomplir les mêmes tâches aux stades « amont » et « aval » (exemple des enquêtes sociales), même si, à l'évidence, l'effort du ministère de la justice, par exemple, ressort principalement du contentieux¹¹⁷ et celui du ministère de l'intérieur de son exécution. En outre, une part des dépenses de personnels et de subventions mobilisées en prévention des expulsions, qui peuvent être en première analyse comme un coût, contribuent à limiter le nombre de procédures contentieuses et induisent indéniablement un avantage, même si ce dernier ne peut être mesuré dans tous les cas.

5.2. Les chiffres-clés de la procédure

- Une enquête de l'USH sur les impayés et les expulsions menée en 2012 auprès des bailleurs sociaux fait état d'un taux d'impayés (créances/quittancements en fin d'année) de 7,9 %. Cette proportion est particulièrement stable depuis 2007 au moins.
- Selon l'USH, à la fin 2012, 17,5 % des locataires présents étaient en retard de paiement de loyer, 6,3 % en retard de trois mois ou plus et 1,3 % (soit 51 000 d'entre eux) en retard d'un an ou plus. Durant ses déplacements, la mission a corroboré ces ordres de grandeur : un bailleur social de Lyon gérant 25 000 logements fait état de 5.000 incidents d'impayés annuels, soit 20 % des baux, un autre gérant 36.000 logements en constate 23 %.
- La CNAF recense 209 000 allocataires en situation d'impayés au 31 décembre 2012, soit 3,5 % des allocataires.
- Le nombre de commandements de payer (CDP) est inconnu, mais il est vraisemblablement au moins deux fois plus nombreux que celui des assignations. Ainsi, l'USH fait état de 114.000 CDP en 2012 pour le parc social, ce dernier représentant 40 % du total des logements loués.
- 146 224 assignations aux fins d'expulsion pour impayés de loyers devant les TI (dont 58.000 pour le parc social).
- 115 086 décisions de justice ordonnant une expulsion (dont 43 189 rendues en présence du locataire)
- 49 685 commandements de quitter les lieux (CQL) prononcés (dont 28 000 pour le parc social).
- 11 487 concours de la force publique (CFP) effectivement accordés (dont 6 000 pour le parc social).

¹¹⁷ Mais pas seulement eu égard au rôle des CDAD dans la prévention et au fait qu'un jugement d'expulsion conditionnelle accordant des délais est également un élément de prévention de l'expulsion.

5.3. Détail des coûts et ETP

5.3.1. Les conseils généraux

Le budget des FSL représentent près de 300 M€, alimentés majoritairement par les conseils généraux (198 M€ en 2012 selon les statistiques du ministère de l'intérieur, dont 93 M€ sont compensés par l'État) mais aussi des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), fournisseurs d'énergie, d'eau, organismes HLM et CAF. Certaines parts du FSL ont pour objectif le maintien dans le logement (parts « maintien dans le logement » qui a concerné 61.000 ménages en 2010 et « accompagnement social lié au logement »). En 2012, ces parts sont respectivement de 48 M€ et 66 M€¹¹⁸ soit un total de 114 M€. Ce soutien du FSL n'intervient pas qu'au stade des impayés, car, compte tenu des délais de saisine et d'instruction, une proportion est attribuée après le jugement d'expulsion. Ces aides, qui sont en partie des avances, sont remboursées par les ménages défaillants dans une proportion que la mission n'a pas pu déterminer.

De plus, le travail social lié à la prévention des expulsions mobilise des agents des conseils généraux : signalement par les CAF des impayés aux services des CG ; enquêtes sociales lors des assignations et parfois enquêtes au stade de l'expulsion. Toutefois, notamment lorsque les publics concernés ne sont pas connus des travailleurs sociaux des conseils généraux, ces enquêtes peuvent être réalisées par des associations conventionnées ou des agents des CCAS. S'agissant des enquêtes sociales réalisées en cas d'assignation, elles nécessitent en moyenne six heures de travail (trois rendez-vous et la participation aux réunions). Dans le département des Bouches-du-Rhône, pour 416 000 résidences locatives, 3 676 enquêtes sont réalisées en régie par le département pour 6 900 assignations (les CCAS réalisant les autres), auxquelles s'ajoutent 2 600 enquêtes sociales au stade du CFP, sollicitées par la préfecture. Dans le Gard, le CG estime leur coût à 117 000 € pour celles effectuées par des associations (724 personnes rencontrées) et à 120 000 € pour celles effectuées en régie (725 personnes rencontrées), soit un coût unitaire de 165 €. Dans le Pas-de-Calais, en 2013, le FSL a confié la réalisation de 1 588 enquêtes à neuf associations qui ont également réalisé 977 enquêtes « portes closes » dans les cas d'impossibilité de contacter le locataire défaillant. Le FSL a financé ce poste à hauteur de 288 820 € qui se répartit entre les enquêtes « complètes » pour 252 777 € et les « portes closes » pour 37 467 € : ainsi, une enquête sociale « complète » coûte 159 € contre 38,4 € pour une enquête sociale « portes closes ». Au niveau national comme il est estimé que la moitié des assignations donnent lieu à enquête (soit près de 75 000 enquêtes/an), en négligeant la part des « portes closes », le coût annuel des enquêtes est estimé à 12 M€, et la mobilisation de personnels, hors accompagnement social de droit commun, très difficile à quantifier, équivaut à 250 ETP.

5.3.2. Les communes et EPCI

Le chiffre des dépenses et des ETP des communes dédiés à la prévention des expulsions ne peut être connu car il nécessiterait un recensement national. Il pourrait être supérieur à 1 000 car les communes sont sollicitées pour chercher des solutions de relogement pérenne tandis que les CCAS le sont au titre des secours et des solutions de relogement d'urgence. Ainsi, de nombreux travailleurs sociaux des communes interviennent dans la prévention des expulsions dans le cadre de commissions locales impayés, la réalisation d'enquêtes sociales ou encore au stade du CFP via la participation aux commissions de prévention des expulsions (ainsi, quatre ETP à Aubervilliers, commune de 75 000 habitants, 3,5 ETP à

¹¹⁸ Toutes les données FSL dans la présente note résultent de chiffres extrapolés « France entière » d'après le recensement mené par la DHUP en 2012 auprès de deux-tiers des départements.

Melun, ville de 40 000 habitants, au titre des problématiques de logement au sens large). En outre, des communes ou EPCI financent des points d'information, une part du budget de l'ADIL, ainsi que le FSL pour un montant annuel de l'ordre de 10 M€.

5.3.3. Les CAF et MSA

La CNAF a recensé 209 000 situations d'impayés au 31 décembre 2012, soit 3,5 % des allocataires (parc privé et social). Pour 77 % des impayés¹¹⁹, elle maintient les APL et l'AL (y compris tiers-payant pour les bailleurs), d'un montant moyen s'élevant à 189 € pour l'ALS, 279 € pour l'ALF et 238 € pour l'APL. Pour les 23% restants, dans l'hypothèse où la durée moyenne de la suspension est supérieure à un an, la dépense annuelle évitée ou reportée est de l'ordre de 57 M€ pour les CAF, compte non tenu des éventuels rappels. Par ailleurs, les CAF et la MSA financent les FSL pour un montant annuel de 20 M€.

La CNAF estime que les ETP consacrés au traitement des impayés sont au minimum de 176 et ceux consacrés aux offres d'accompagnement social de 438.

Pour les CAF, une estimation de 614 ETP France entière, comprenant la gestion des allocations en cas d'impayés et l'accompagnement social.

5.3.4. Les bailleurs, privés et sociaux

Les bailleurs sociaux consacrent des ETP à la prévention, au suivi des défaillances de loyers, à la concertation avec les instances départementales, au suivi des ménages en difficulté, aux protocoles d'apurement. En Gironde, chez les bailleurs sociaux du département, ces tâches représentent 98 ETP pour 88 000 logements gérés, soit un peu plus d'un ETP pour 1 000 logements¹²⁰. Pour un bailleur social de Marseille gérant 13 000 logements, trois conseillers sont chargés de démarches pré-contentieuses soit un ETP pour 4 000 logements. Dans le Gard, un bailleur gérant 8 000 logements y consacre deux ETP. En Seine-Saint-Denis, dans un office HLM gérant 23 000 logements, cinq agents (quatre conseillers en économie sociale et familiale –CESF– et une assistante sociale) s'occupent du traitement social des impayés. Un bailleur social à Lyon gérant 25 000 logements consacre 30 ETP à la gestion des impayés, dont 12 CESF, soit plus d'un ETP pour 1 000 logements. Un bailleur social du Rhône gérant 36 000 logements consacre 30 ETP à la gestion des impayés dont six CESF et 16 ETP pour la phase contentieuse, soit moins d'un ETP pour 1 000 logements.

Le total des emplois consacrés à la gestion et la prévention des impayés par les bailleurs sociaux peut donc être estimé à une moyenne de 3 500 ETP au plan national pour 4,7 millions de logements sociaux.

Pour les impayés, 5,5 millions de courriers de relance sont émis par année, soit 3,5 M€ annuels. Par ailleurs, les bailleurs sociaux financent le FSL pour un montant annuel de l'ordre de 8 M€.

Le coût des apurements et remises de dette dans le cadre des commissions de surendettement : Lorsque la dette en matière locative est diminuée, voire annulée dans le cadre d'un plan d'apurement ou d'une PRP. 194 742 dossiers de surendettement déclarés

¹¹⁹ En novembre 2013, d'après la CNAF, sur 225.571 allocataires alors en défaut de paiement, les aides étaient suspendues pour 2.912 d'entre eux pour impayés de moins de un an et pour 18.087 pour impayés de plus de un an.

¹²⁰ Dans ce décompte figurent des travailleurs sociaux, au nombre de 10 en Gironde (56 en Seine-Saint-Denis), soit environ 1 travailleur social pour 5.000 logements sociaux et environ 1.000 ETP au niveau national.

recevables en 2012, d'un montant moyen de 38 060 €. Des dettes locatives sont recensées dans 45,9 % d'entre eux, pour un montant moyen de 3 833 €, soit 10 % de la dette moyenne. D'après l'USH, 46 M€ de créances ont été effacées en 2012 suite à une PRP ou un apurement partiel. Pour les bailleurs privés le total de ces apurements n'est pas connu.

En outre, selon l'USH, les bailleurs sociaux ont supporté un coût annuel de 160 M€ de créances locatives admises en non-valeur en 2011¹²¹. Au total, les créances irrécouvrées ont représenté 0,93 % des produits. Pour les bailleurs privés le coût annuel des impayés n'est pas connu mais en prenant en compte le fait que la masse totale des loyers de baux privés est 80 % plus élevée que celle des baux sociaux¹²² et en appliquant le même pourcentage de créances irrécouvrées, on aboutit à un ordre de grandeur de 400 M€.

Le coût pour les bailleurs sociaux des « aides à la quittance » : Un bailleur social du département des Bouches-du-Rhône y consacre 30 000 € pour 13 000 logements, mais cette pratique n'est pas généralisée et tout décompte national est impossible.

Pour l'ensemble des bailleurs, privés et sociaux, s'ajoute le coût des actes d'huissiers et de la procédure : un bailleur l'estime de 1 500 à 1 700 €, du commandement de payer (CDP) à l'expulsion avec concours de la force publique (CDP, assignation et sa dénonciation au préfet et aux organismes sociaux, CQL, PV de tentative d'expulsion, réquisition de la FP, expulsion¹²³), hors frais de déménagement et de remise en état des locaux et d'éventuels honoraires libres demandés au bailleur (dans les cas complexes...). S'agissant des avocats, cela dépend s'ils rédigent ou non l'assignation : 400 à 800 € le dossier (pour des bailleurs privés).

5.3.5. Les associations

Elles ont un rôle essentiel de prévention et de conseil pour les locataires et les bailleurs. Elles sont financées par le budget de l'État, la Caisse de garantie du logement locatif social, les collectivités territoriales, les établissements publics...

L'ANIL notamment recense 840 000 consultations par an dont 35 430 sur les impayés et les expulsions, principalement au stade de l'assignation (dans les 120 lieux de permanence ou via le n° vert SOS impayés) qui sont assurées par 650 collaborateurs (dont 400 juristes) sachant que les autres consultations en matière de logement participent de la prévention des expulsions car elles permettent de bonnes relations entre bailleurs et locataires.

5.3.6. Le financement des garanties et assurances locatives (chiffres source IGF-CGEDD)

Au titre de la garantie des loyers impayés (GLI) : souscrite par 10 à 15 % des propriétaires privés pour 800 000 baux. Coût moyen de la garantie représentant 2 à 2,5 % du loyer, à la charge des bailleurs.

¹²¹ L'USH souligne que la pratique la plus fréquente d'imputation des dettes effacées est le passage en charges exceptionnelles tandis que l'admission en non-valeur relève de l'exploitation courante (pertes sur créances irrécouvrables). Ces deux montants doivent donc s'additionner pour obtenir un coût total des impayés. Il est cependant possible que certains organismes aient passé des effacements de dette en pertes sur créances irrécouvrables.

¹²² En 2012, les loyers réels, acquittés par les locataires, représentent 67,3 Mds. € (43,3 Mds. € dans le parc privé ; 24 Mds. € dans le parc social). Source comptes du logement.

¹²³ Le PV coûte 206 € TTC. 33 € de frais pour les forces de l'ordre (tarif administratif). 100 à 300 € pour le serrurier

Au titre de la garantie des risques locatifs (GRL2) : souscrite pour 384 314 baux de propriétaires privés fin 2013, soit moins de 5 % des baux. Coût net de 26,8 M€ en 2012, financé par Action Logement (pour les salariés) et l'État (pour les non salariés) pour les publics éligibles¹²⁴ (dits « compensables »). Ce dispositif devrait être supplanté par la GUL à compter du 1^{er} janvier 2016, dont le coût prévisionnel est de 450 M€ en pleine charge, financé par Action Logement (pour 160 M€) et le budget de l'État.

Au titre du Locapass : garantie de neuf mois de loyers et charges sur 36 mois. Souscrit par 139.700 locataires du parc social fin 2013. Coût net de 47,8 M€ en 2011 pour Action Logement.

5.3.7. Pour l'État

Ministère de la justice

En 2012 selon la DSJ, le contentieux des expulsions mobilise 137 ETP de magistrats et 229 ETP de greffiers. Le taux d'appel de ce contentieux, de l'ordre de 3 %, mobilise 14 ETP de magistrats et 12 ETP de greffiers.

En termes de frais de justice, ce contentieux représente 17 % du contentieux des TI¹²⁵ et 25 % de celui de la justice civile, à rapporter à 65 M€ annuels de frais de justice civile (source PAP programme 166 pour 2014), soit un coût de 3 M€.

La prévention des expulsions mobilise une part des subventions des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD, dotations d'un montant de 4,7 M€ en 2013) dans la mesure où des CDAD ont créé une offre de consultations juridiques relatives au contentieux locatif.

Ministère du logement

D'après un recensement effectué par la mission auprès des préfetures de l'ensemble des départements, 150 ETP sont affectés à l'instruction des dossiers et à l'animation de la prévention des expulsions dans les DDCS et DREAL.

La dotation pour les astreintes DALO est de 34,3 M€ en 2014 (programme LOLF 135, action n° 4) dont une part (15 %¹²⁶) est liée au relogement prioritaire de personnes en menace d'expulsion d'un logement soit 4,8 M€.

Ministère des affaires sociales

Le programme 177 finance 1.242 M€ annuels de crédits dévolus à l'hébergement. Au sein de ces crédits, 321,9 M€ sont fléchés pour l'hébergement d'urgence auxquels se rajoutent 56,2 M€ pour les places d'hébergement d'urgence dans les CHRS. Ainsi, 378,1 M€ financent l'hébergement d'urgence.

En Île-de-France, 53.000 personnes sont hébergées quotidiennement selon la DRIHL¹²⁷ et d'après les deux dernières enquêtes « flash » qu'elle a réalisées en 2010 et 2012, 8 à 10 % des personnes hébergées en hôtel indiquaient qu'une expulsion (au sens large : d'un

¹²⁴ Dont le taux d'effort est supérieur à 28 % ou qui ont un contrat de travail précaire ou encore les publics spécifiques.

¹²⁵ 115.000 décisions sur 660.000 jugements rendus par les TI.

¹²⁶ Conjointement à d'autres motifs, source : rapport du Comité de Suivi DALO 2012.

¹²⁷ 10.000 en Solibail, 18.000 en CHRS et CHU et 25.000 en hôtel, hors demandeurs d'asile.

logement, d'un foyer, d'un squat, d'un hôtel...) était le motif de leur demande d'hébergement¹²⁸. En l'absence d'enquête nationale, l'extrapolation de ce pourcentage à la France doit être effectuée avec précaution compte tenu de la tension spécifique sur le secteur du logement dans cette région ; en outre, dans cette enquête, l'expulsion est entendue au sens large puisqu'elle ne concerne pas que le logement principal ; enfin, elle n'inclut pas l'hébergement en CHRS et CHU.

Pour ces raisons qui vont toutes dans le sens d'une minoration, la mission retient un pourcentage « France entière » de 5 % et donc une dépense publique d'hébergement d'urgence résultant de l'expulsion d'un logement estimée à 19 M€.

Ministère de l'intérieur

D'après un recensement effectué par la mission auprès des préfetures, 250 ETP seraient dédiés à la gestion des procédures liées aux expulsions.

S'y ajoutent les ETP de policiers et de gendarmes pour les enquêtes préalables au concours de la force publique et pour l'exécution du CFP, lequel mobilise en moyenne deux agents durant une demi-journée, à multiplier par 11.487 CFP effectivement réalisés, soit 50 ETP.

Enfin, le ministère de l'intérieur (programme 216) assume le coût de l'indemnisation du refus du CFP : 52 M€ en 2012 en prenant en compte les reports de charges entre exercices.

¹²⁸ Cette enquête concerne les hébergements en hôtel et n'inclut pas les autres structures d'hébergement. Les autres motifs sont la rupture familiale, conjugale ou amicale (41 %), les migrations (25 %), les femmes victimes de violence (3%).

Tableau n° 1 : dépenses et emplois consacrés à la prévention et au contentieux des expulsions chaque année (estimation)

Prévention des expulsions locatives	Conseils généraux	CCAS et communes	CAF	Bailleurs sociaux	Bailleurs privés	GRL 2 ET LOCAPASS	Associations	Ministères du logement / Affaires sociales	Ministère de l'intérieur	Ministère de la justice
ETP consacrés à la prévention / contentieux des expulsions locatives	250	<i>Chiffre inconnu (2)</i>	614	3500	Non pertinent	Personnels APAGL et Action Logement	Chiffre inconnu	150	300	392
Dépenses directes et/ou d'intervention (en M€ annuels) (1)	114 M€	Chiffre inconnu	Aides aux impayés : 20 M€ Dépenses évitées ou reportées : -57 M€	220 M€ + coûts des procédures	400 M€ + coûts des procédures	74 M€	Chiffre inconnu	Hébergement de personnes expulsées d'un logement : 19 M€	52 M€	3 M€

(1) Hors dépenses de structure

(2) Ordre de grandeur d'un millier d'ETP

NB : ainsi qu'il est précisé dans l'introduction, les ETP et les dépenses recensés dans ce tableau ne peuvent pas être additionnés sans précaution du fait de l'existence généralisée dans le traitement administratif et social des expulsions locatives de subventionnements croisés, de mises à disposition de personnels et de délégations de tâches. Ces chiffres sont en outre à rapporter à la masse des loyers en France de **67 300 M€** et à celle des allocations logement, de **16 720 M€** en 2012.

Comme indiqué dans le rapport (orientation n° 7 « Mieux connaître les parcours »), la mission appelle à affiner la connaissance des dettes et des délais en étudiant des cohortes.

ANNEXE 6
La procédure judiciaire

6. La procédure judiciaire

L'expulsion consiste en l'évacuation d'une personne d'un immeuble ou d'un lieu habité lorsqu'elle l'habite sans droit.

C'est une des rares mesures d'exécution sur les personnes qui demeure et compte tenu des conséquences dramatiques qu'elle a sur le plan humain, elle est très réglementée et ne peut être poursuivie qu'en vertu d'une décision de justice¹²⁹.

La présente annexe se propose de décrire l'évolution ces vingt dernières années du cadre législatif dans lequel sont rendues les décisions d'expulsion (1) avant d'examiner, la juridiction compétente pour décider de l'expulsion et de ses modalités (2), les différentes actions en résiliation du bail (3) et enfin les délais auxquels elles sont soumises (4).

6.1. Le cadre législatif

La politique de prévention des expulsions a connu une montée en charge progressive depuis la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson. Le terme de prévention des expulsions n'y est pas encore employé mais, pour la première fois, l'expulsion est analysée sous l'angle des difficultés économiques, sociales et familiales que rencontre le locataire et non plus comme un simple rapport de droit privé et la sanction du non respect par le locataire de ses obligations. Sont créés au sein de chaque département des fonds de solidarité pour le logement (FSL) chargés d'accorder, selon des conditions bien précises, des aides financières aux locataires en difficulté. Ceux-ci sont informés, au stade du commandement de payer, de la faculté de saisir le FSL pour bénéficier de cette aide de la collectivité et éviter ainsi la procédure d'expulsion.

La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions renforce le dispositif : il ne s'agit plus simplement de mettre à disposition du locataire des droits et de l'informer qu'il peut en bénéficier mais de l'aider à les mettre en œuvre. Ainsi, les bailleurs sociaux ont désormais l'obligation trois mois avant l'assignation de saisir la Section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) ou la Caisse des allocations familiales (CAF) afin de décider du maintien ou de la suspension des aides au logement. Le Préfet joue un rôle central en amont de la procédure judiciaire, puisqu'il est automatiquement informé, par l'huissier, deux mois avant l'audience, de toute assignation aux fins d'expulsion pour impayé, et doit diligenter une enquête sociale, mobiliser les acteurs, afin d'informer le juge. Cette enquête permet au juge de prendre une décision en toute connaissance de cause et d'accorder, même d'office, des délais de paiement au locataire en état de régler sa dette locative.

La loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 complète cet édifice en étendant aux demandes reconventionnelles présentées par les bailleurs, en cours de procédure aux fins de résiliation de bail motivées par l'existence d'une dette locative, leur notification au préfet. Elle renforce également le traitement préventif des expulsions dans le parc social, en permettant le maintien des aides au logement une fois la résiliation du bail prononcée, à condition que soit signé un protocole entre le bailleur et le locataire, sous contrôle des CDPAL. En ce faisant, elle entérine le principe, déjà introduit

¹²⁹ Cf article L.411-1 du code des procédures civiles d'exécution.

par la loi de 1998, d'un traitement différencié des impayés et des expulsions entre le parc social et le parc privé.

La loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale fait obligation à l'Etat, juridiquement responsable du DALO, de reloger les ménages qui ont déposé un recours et qui appartiennent à l'une des six catégories définies par la loi dont les menacées d'expulsion. Il devient donc garant de leur relogement.

La loi n°2009-323 du 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, rend obligatoire au sein de chaque département la mise en place des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). Celles-ci ont été prévues dès la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) mais n'ont vu le jour qu'à partir de 2010, au moment où leur création est devenue obligatoire. L'objectif de ces commissions est de coordonner l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté et de permettre un traitement global de l'impayé de son apparition jusqu'à l'éventuel concours de la force publique. La loi de 2009 précise également que la mission d'enquête menée par les services ou organismes saisis par le préfet, lorsqu'une procédure aux fins d'expulsion locative lui est dénoncée, devra être contradictoire à l'égard du locataire et du bailleur.

Enfin, la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) consacre un chapitre à l'amélioration de la prévention des expulsions et prévoit notamment à partir du 1^{er} janvier 2015, le signalement à la CCAPEX par les huissiers de justice des commandements de payer délivrés pour le compte d'un bailleur privé (personne physique ou société civile constituée exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré) au-delà d'un certain montant et d'une certaine ancienneté de dette qui seront fixés par arrêté du préfet de département. Elle porte à trois ans la durée des délais de paiement que peut accorder le juge et lui donne le pouvoir de vérifier d'office tout élément constitutif de la dette. Enfin, elle améliore la couverture des bailleurs contre le risque d'impayé en créant un dispositif de garantie universelle des loyers, notamment destiné à prévenir les risques d'expulsion.

6.2. La juridiction compétente

6.2.1. Pour rendre la décision d'expulsion

En vertu de l'article R.221-38 du code de l'organisation judiciaire, le tribunal d'instance connaît des actions dont un contrat de louage d'immeubles à usage d'habitation est l'objet, la cause ou l'occasion. Les demandes en résiliation de bail d'habitation relèvent donc de sa compétence exclusive. Elles ne peuvent être formées que par voie d'assignation (c'est-à-dire par acte d'huissier de justice).

La juridiction des référés peut être saisie pour constater l'acquisition de la clause résolutoire insérée au bail (cf infra partie 3.1). Le pouvoir du juge est alors limité, il ne fait que constater la résiliation du bail qui présente un caractère automatique dès lors que les conditions en sont réunies. C'est une décision urgente et qui relève de l'évidence, en ce qu'elle ne se heurte à aucune constatation sérieuse¹³⁰. La décision rendue par le juge des référés est une ordonnance de référé.

¹³⁰ Art 828 du code de procédure civile : « Dans tous les cas d'urgence, le juge du tribunal d'instance peut, dans les limites de sa compétence, ordonner en référé toutes les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend. »

Le juge du fond est en revanche seul compétent pour apprécier la demande en résiliation de bail pour manquement de l'une des parties, à ses obligations (cf infra partie 3.2). Il peut également constater la résiliation du bail. La décision qu'il rend est un jugement.

En pratique, les tribunaux d'instance rendent plus de décisions au fond qu'en référé¹³¹. Il en va ainsi car les juges du fond sont saisis de demandes aux fins de constatation de la résiliation du bail. En effet, les bailleurs forment une demande principale en constatation de la résiliation du bail, mais par mesure de précaution, dans l'hypothèse où les conditions de cette résiliation ne seraient pas réunies, ou encore où le locataire soulèverait une constatation sérieuse que le juge des référés ne peut trancher, forment également une demande subsidiaire tendant au prononcé de la résiliation du bail. Or, ces deux demandes ne peuvent être formées que devant le juge du fond. Autrement dit, les jugements au fond ne font bien souvent que constater l'acquisition de la clause résolutoire.

Dans tous les cas, le tribunal d'instance territorialement compétent est celui de la situation de l'immeuble¹³².

6.2.2. Après la décision d'expulsion

Dès lors qu'une décision de résiliation du bail et d'expulsion a été rendue, le juge d'instance n'est plus compétent pour statuer sur une demande de sursis à expulsion.

C'est le juge des référés qui peut accorder des délais pour quitter les lieux jusqu'à la signification du commandement de quitter les lieux tandis que le juge de l'exécution devient compétent à partir de ce moment là, puisque comme son nom l'indique, il est désigné pour connaître des difficultés relatives aux titres exécutoires (que constituent une ordonnance comme un jugement) et des contestations qui s'élèvent à l'occasion de leur exécution forcée.

Enfin, le juge de l'exécution dans le cadre de la procédure de surendettement peut être saisi d'une demande aux fins de suspension de la procédure d'expulsion¹³³.

6.3. Les actions en résiliation du bail

Le tribunal peut être saisi de deux types de demandes : une demande en constatation du jeu de la clause résolutoire insérée au bail ou une demande tendant au prononcé de la résiliation du bail pour manquement du locataire à son obligation de payer son loyer et les charges locatives.

6.3.1. Le constat de la résiliation du bail

La plupart des contrats de baux contiennent une clause résolutoire qui prévoit que le bail sera résilié de plein droit, c'est-à-dire automatiquement, si le locataire ne paie pas son loyer et ses charges aux termes convenus.

Le bailleur ne peut en réclamer l'application qu'après la délivrance préalable d'un commandement de payer (acte extrajudiciaire délivré par un huissier de justice) resté sans effet et la résiliation automatique doit être judiciairement constatée.

¹³¹ 60 176 au fond et 54 370 en référé en 2012, 59 493 au fond et 54 176 en référé en 2011.

¹³² Article R.221-48 du code de l'organisation judiciaire.

¹³³ Article L.331-3-2 du code de la consommation.

Le commandement a pour but d'informer le locataire du manquement à son obligation de paiement et du risque de résiliation du bail en cas de défaut de régularisation de la situation dans un délai de deux mois. Il s'agit d'un acte décisif, raison pour laquelle il doit contenir à peine de nullité un certain nombre de dispositions dont l'une destinée à informer le locataire de la faculté qui lui est offerte de saisir le FSL dont l'adresse doit être précisée.

Si le locataire ne règle pas les causes du commandement dans le délai de deux mois, le juge après avoir vérifié que la somme est due¹³⁴, et n'a pas été réglée intégralement dans le délai, constate la résiliation du bail.

Le juge peut toutefois reporter ou échelonner le paiement des sommes dues par le locataire, soit à la demande de ce dernier soit d'office¹³⁵. Il apprécie si le locataire est en situation de régler sa dette locative ainsi que les besoins du bailleur. Si le locataire respecte les délais fixés par le juge, la clause résolutoire est réputée n'avoir jamais joué et le bail se poursuit. Dans le cas contraire, en cas de défaillance du locataire pendant l'exécution de l'échéancier, la clause résolutoire reprend son plein effet. Le locataire doit donc respecter scrupuleusement à la fois le montant des échéances fixées par le juge (il peut évidemment verser davantage mais pas moins) et la date des échéances. Il n'est en principe pas besoin d'une nouvelle mise en demeure. Certains juges subordonnent cependant dans leur décision la reprise des effets de la clause résolutoire à l'envoi par le bailleur d'une ultime mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception. En cas de non réaction du locataire dans un délai fixé par la décision à compter de la réception de ce courrier, le bail est considéré comme résilié.

6.3.2. Le prononcé de la résiliation du bail

Dans ce cas, le juge dispose d'un pouvoir souverain pour apprécier si le manquement du locataire est suffisant pour justifier une résiliation du bail, en fonction notamment de l'importance de la dette, de la fréquence des retards de paiement. Il a ainsi pu être jugé que le retard systématique dans le paiement du loyer, sans justification, était constitutif d'un manquement caractérisé aux obligations contractuelles motivant la résiliation judiciaire du bail¹³⁶.

6.4. Les délais de procédure

Les délais de la procédure à partir de la délivrance du commandement de payer jusqu'à l'exécution avec l'intervention de la force publique peuvent se classer en trois catégories :

6.4.1. Les délais incompressibles prévus par les textes

- un délai de deux mois entre le commandement de payer et la délivrance de l'assignation, pendant lequel le locataire peut régler les causes du commandement¹³⁷, ce délai ne vaut qu'en cas de constat de la résiliation du bail,

¹³⁴ La loi ALUR lui donne le pouvoir de vérifier d'office tout élément constitutif de la dette.

¹³⁵ C'est-à-dire de lui-même sans que le locataire en fasse la demande.

¹³⁶ Civ 1ère, 10 juin 2008,

¹³⁷ Cf. art 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

- un délai de trois mois entre la saisine par les organismes HLM de la CAF ou de la MSA et la délivrance de l'assignation, délai qui est supprimé par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite ALUR. L'objectif de ce délai était de favoriser la mise en place d'un plan d'apurement de la dette locative dont le respect conditionnait le maintien des allocations dont bénéficie le locataire. Ce délai pouvait être abrégé si l'organisme payeur se prononçait avant son expiration,
- à partir du 1^{er} janvier 2015, un délai de deux mois s'imposera aux bailleurs personnes morales entre la saisine de la CCAPEX et la délivrance de l'assignation¹³⁸,
- un nouveau délai de deux mois entre l'assignation et l'audience, durant lequel les services sociaux compétents réalisent un diagnostic social et financier destiné au tribunal¹³⁹. Ce délai a pour objectif de permettre au juge de se prononcer et notamment d'accorder des délais de paiement au locataire en parfaite connaissance de sa situation d'ensemble sur le plan familial, économique et social, y compris en tenant compte des éléments recueillis par les organismes payeurs en ce qui concerne les locataires bénéficiaires d'aides au logement,
- le délai d'appel : il est de 15 jours à l'encontre d'une ordonnance de référé et d'un mois à l'encontre d'un jugement, et court à compter de la signification de la décision au locataire par acte d'huissier. En principe, l'appel a un effet suspensif, ce qui signifie que la décision ne peut être exécutée tant que la cour d'appel n'a pas statué. Pourtant, l'appel n'a pas cet effet et la décision peut être exécutée sans attendre l'arrêt de la cour d'appel, lorsque la décision rendue est une ordonnance de référé et lorsque le juge du fond a ordonné l'exécution provisoire à la demande du bailleur. En pratique, le taux d'appel est très faible, de l'ordre de 3,5%,
- un délai de prévenance de deux mois entre la délivrance du commandement de quitter les lieux et la demande de concours de la force publique¹⁴⁰,
- un délai de deux mois pour permettre au préfet d'octroyer ou non ce concours, un défaut de réponse dans ce délai valant décision implicite de rejet,
- la trêve hivernale entre le 1^{er} novembre et le 31 mars de chaque année¹⁴¹.

Peuvent s'ajouter à ces délais incompressibles, ceux accordés par le juge.

6.4.2. Les délais accordés par le juge

Le juge d'instance peut accorder au locataire des délais de paiement de la dette locative ayant pour effet de suspendre les effets de la clause résolutoire. Ces décisions représentent 40,6 % de l'ensemble des décisions d'expulsion rendues par les tribunaux d'instance en 2012, soit 46 724 décisions sur un total de 115 086¹⁴². Les magistrats

¹³⁸ Cf. art 27-2 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite ALUR.

¹³⁹ Cf. art 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

¹⁴⁰ Cf. art L.412-1 du code des procédures civiles d'exécution.

¹⁴¹ Cf. art L.412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

¹⁴² Champ : Métropole + DOM + COM de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

interrogés accordent souvent des délais sur 24 mois, soit le maximum légal¹⁴³, voire davantage quand le bailleur est d'accord.

Le juge d'instance qui ordonne l'expulsion, le juge des référés (avant la délivrance du commandement de quitter les lieux) ou le juge de l'exécution (après la délivrance dudit commandement) peuvent encore surseoir à l'exécution de l'expulsion pour une durée allant d'un mois jusqu'à un an¹⁴⁴ lorsque le relogement des personnes expulsées ne peut avoir lieu dans des conditions normales¹⁴⁵. Pour apprécier s'il y a lieu d'accorder de tels délais et en apprécier la durée, le juge tient compte de la bonne ou mauvaise foi de l'occupant à exécuter ses obligations, des efforts qu'il aura fournis pour se reloger, ainsi que des situations respectives du propriétaire ou de l'occupant s'agissant de leur âge, leur état de santé, leurs ressources et leur situation familiale.

Il est formé entre 4.000 et 4.700 demandes sur ce fondement par an¹⁴⁶, dont un peu plus de la moitié est acceptée au moins partiellement, soit un peu moins de 2 % du nombre annuel de décisions d'expulsions locatives.

Enfin, lorsque le locataire a déposé un dossier de surendettement et que la commission de surendettement l'a déclaré recevable, elle peut saisir le juge du tribunal d'instance aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur. Le nombre de demandes de suspension est en moyenne de 2 000 par an et la suspension peut durer jusqu'à deux ans.

6.4.3. Les délais de traitement des affaires et de mise à exécution des décisions

Ces délais sont les plus difficiles à appréhender : si on se réfère aux chiffres fournis par le ministère de la justice¹⁴⁷, la durée moyenne de traitement judiciaire des demandes d'expulsion locative¹⁴⁸ est passée de 3,9 mois à 4,3 mois entre 2007 et 2011¹⁴⁹, avant de diminuer légèrement pour atteindre 4,2 mois en 2012¹⁵⁰. Ce délai est satisfaisant si on prend en compte le fait qu'il inclut un délai incompressible de deux mois entre l'assignation et l'audience.

On relève cependant dans certains tribunaux, qui pratiquent le contingentement des affaires c'est-à-dire qui fixent un nombre maximum d'affaires pouvant être examinées par audience des délais d'audiencement pouvant parfois aller jusqu'à neuf mois. Les avocats ou les huissiers le savent et réservent auprès du greffe une date d'audience longtemps à l'avance, parfois même avant la délivrance du commandement de payer. Ce délai n'est pas inclus dans la durée de traitement des affaires du ministère de la justice car les huissiers et avocats ne délivrent pas l'assignation dès que la date de l'audience leur est donnée mais dans un temps assez proche de celle-ci. Cette pratique répond à l'objectif de fluidifier les audiences notamment dans les tribunaux très chargés ou aux effectifs insuffisants. Elle

¹⁴³ Porté à 36 mois par l'article 27 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite ALUR.

¹⁴⁴ Délai porté à 3 mois et 3 ans par l'article 27-VII de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 dite ALUR modifiant l'article 412-4 du code des procédures civiles d'exécution.

¹⁴⁵ Cf. art L.412-3 et L.412.4 du code des procédures civiles d'exécution.

¹⁴⁶ Source ministère de la justice RGC SDSE.

¹⁴⁷ Source SDSE-BDSE-service support et moyen du ministère-secrétariat général.

¹⁴⁸ Entre le moment où le greffe du tribunal reçoit l'assignation et celui où la décision est rendue.

¹⁴⁹ Avec une durée inférieure en référé (entre 3,2 et 3,5 mois) et supérieures au fond (entre 3,9 et 4,3 mois).

¹⁵⁰ À titre de comparaison, pour l'ensemble des TI, la durée moyenne des affaires terminées est passée de 4,7 mois à 5,3 mois.

n'en contribue pas moins à un allongement significatif quoique non recensé des procédures.

D'autres délais sont encore moins quantifiables : les délais de signification¹⁵¹ puis de mise à exécution des décisions (une décision peut être rendue, signifiée au locataire et être mise à exécution bien plus tard¹⁵² parce que le bailleur n'estime pas opportun de la faire exécuter de suite (négociations et plans d'apurement en cours...) ; on recense également des délais de délivrance des commandements de quitter les lieux et de demande de concours de la force publique, des délais d'instruction de ces demandes et, enfin, des délais pour y répondre et faire exécuter les décisions octroyant le concours de la force publique. À l'heure actuelle, ces délais ne sont pas connus. L'application EXPLOC devrait intégrer dans sa seconde phase de déploiement leur suivi.

¹⁵¹ Par acte d'huissier de justice.

¹⁵² Sauf jugement réputé contradictoire qui est non avenu s'il n'a pas été notifié dans les six mois de sa date ; cf. art. 478 du code de procédure civile.

ANNEXE 7

Procédure administrative de concours de la force publique

7. Procédure administrative de concours de la force publique

7.1. Le cadre d'ensemble

L'article 50 du décret n° 92-755 du 31 juillet 1992 précise que toute décision de refus de l'autorité compétente doit être motivée. Le défaut de réponse dans un délai de deux mois équivaut à un refus.

Dans sa décision n°98-403 du 29 juillet 1998, le Conseil Constitutionnel a rappelé que le préfet est tenu d'accorder le concours de la force publique pour faire exécuter la décision de justice d'expulsion locative. La décision de justice ne saurait être subordonnée à l'existence d'une offre de relogement avant d'accorder le concours. Seul un motif sérieux lié à la sauvegarde de l'ordre public peut justifier un refus qui donne droit à indemnisation de l'Etat.

La politique publique construite sur le « droit au logement » a effet développé les dispositifs de protection des locataires les plus fragiles¹⁵³. Les différentes lois intervenues dans ce domaine ? depuis la loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement, ont réorienté la procédure d'expulsion en ajoutant à une « logique d'ordre et de sécurité publique, une logique plus sociale et préventive¹⁵⁴ ».

Il en résulte un équilibre beaucoup plus délicat entre le droit de propriété et le droit au logement qui ont tous deux valeur constitutionnelle. En l'état, la notion de refus pour troubles à l'ordre public inclut les expulsions qui, en raison de considérations impérieuses d'ordre public (personnes âgées, handicapés..), seraient de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine (CE, 3 juin 2010 Ministre de l'intérieur, de l'Outre mer et des collectivités locales c/ époux Ben Amour).

7.2. La demande de concours de la force publique

La demande de concours de la force publique n'est recevable qu'au terme d'un délai de deux mois suivant la notification de la copie du commandement de quitter les lieux au préfet (CE 18 février 2010 Société d'Habitation à Loyer modéré de Guyane). Le Conseil d'Etat a été également amené à préciser (CE, 14/11/2011, Paris Habitat OPH) que l'existence d'une tentative matérielle d'exécution du jugement d'expulsion de la part de l'huissier n'est pas une condition légale de l'octroi de la force publique.

Le préfet dispose d'un délai de deux mois pour rendre sa décision sur la demande de concours de force publique, une décision implicite au terme des deux mois valant refus implicite et droit à indemnisation dans une logique de réparation. Ce délai est utilisé à réaliser des enquêtes menées par les forces de sécurité, d'une part, et à recueillir l'avis des maires qui sollicitent à cet effet leur CCAS, d'autre part.

¹⁵³ Conseil d'Etat, Rapport public 2009, « Droit au logement, droit du logement ».

¹⁵⁴ L'administration face aux expulsions locatives A la recherche d'un équilibre entre répression et prévention AJDA n°35 2012.

7.3. La mise en œuvre du concours de la force publique

Le Conseil d'État a réduit le moment à compter duquel débute la date d'indemnisation, à 15 jours à compter de la saisine de l'huissier sur la base de l'octroi du concours de la force publique (CE, 27 janvier 2010 OPAC Habitat Marseille Provence). Or des délais de mise en œuvre de ce concours sont souvent utiles pour permettre la préparation éventuelle de l'hébergement d'urgence.

La concentration des sollicitations d'huissiers auprès de la police ou de la gendarmerie, à la veille de la trêve hivernale, ne pouvant être toutes satisfaites sur un plan matériel est un problème souvent évoqué. Les huissiers font état de décisions de concours de la force publique sur le mois d'octobre qui ne peuvent être réalisées dans des délais aussi réduits alors que leurs demandes de concours sont réparties, selon eux, tout au long de l'année. Les forces de sécurité se plaignent de la concentration des demandes d'huissier au cours de cette période, ainsi pour le département de l'Hérault, avec cinquante demandes au mois d'octobre pour 70 sur l'ensemble de l'année. Il reste que les décisions prises avant la trêve hivernale, d'accord comme de refus, font courir l'indemnisation durant l'ensemble de la durée de la période hivernale.

Dans plusieurs départements (Aube, Charente) où la mission s'est déplacée, des rencontres ont lieu de façon régulière sous l'égide du directeur de cabinet du préfet avec les huissiers et les forces de l'ordre en vue de réguler les dates de réalisation des expulsions.

Cette régulation permet d'étaler, dans un cadre concerté, la réalisation des expulsions qui ont fait l'objet d'un accord. Elle trouve sens dans le cadre d'un terrain d'entente avec les huissiers en ce qui concerne les modalités d'indemnisation éventuelles. Cette régulation permet également de mieux gérer l'approche en termes d'hébergement d'urgence.

ANNEXE 8
Le rôle des aides personnelles au logement

8. Le rôle des aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement versées par les caisses de sécurité sociale de la branche famille (CAF et MSA) occupent une place à part dans le système de prestations sociales puisqu'elles sont affectées directement à une fonction : le logement. Elles occupent également, au sein de la politique du logement, une place originale, puisqu'elles constituent le mécanisme majeur de solvabilisation des ménages et, en conséquence, sont un outil important de prévention des impayés de loyer et donc des expulsions locatives.

La présente annexe traite des masses financières en jeu (I) et de la gestion par la branche de ces prestations (II).

Encadré n°1 : principales caractéristiques des aides au logement

Il existe trois types d'aides personnelles au logement, chacune étant ouverte, sous condition de ressources, tant aux locataires qu'aux propriétaires supportant une mensualité d'emprunt.

L'allocation de logement à caractère familial (ALF) a été créée par une loi du 1er septembre 1948 à l'occasion de la réforme libéralisant les loyers. Dans le contexte de cette réforme, il s'agissait de venir en aide aux familles pour l'accès au logement. Les caisses d'allocations familiales ont donc assez logiquement reçu la charge de gestion et de liquidation de ces aides. La conception des aides au logement comme outil de la politique familiale s'observe encore aujourd'hui dans la prise en compte très marquée, dans le barème, de la situation familiale. Elle est ouverte aux ménages percevant certaines prestations familiales ou qui ont un enfant ou certaines personnes à charge. Elle est également ouverte pendant cinq ans aux ménages n'ayant pas d'enfant à charge et âgés de moins de 40 ans à la date de leur mariage.

L'allocation de logement à caractère social (ALS) a été créée par la loi du 16 juillet 1971 pour venir en aide à des ménages rencontrant des difficultés financières d'accès au logement – personnes âgées, personnes handicapées, puis jeunes salariés. En 1986, le bénéfice de l'ALS a été étendu aux chômeurs de longue durée non indemnisés puis à partir de 1989 aux bénéficiaires du RMI. La création de l'ALS a constitué une inflexion dans la politique des aides personnelles puisque désormais, en sus des objectifs de politique familiale, celles-ci visent à soutenir, selon une logique de statut, les ménages ne constituant pas des familles en situation de fragilité.

L'aide personnalisée au logement (APL) a été créée par la loi du 3 janvier 1977 dans le contexte d'une diminution des aides dites « à la pierre ». Contrairement aux deux premières allocations qui figurent dans le code de la sécurité sociale, l'APL relève du code de la construction et de l'habitat. Elle est conçue dans une logique d'individualisation de l'effort collectif pour le logement, un complément plus qu'une alternative aux aides à la pierre. Elle est ouverte aux locataires des logements conventionnés avec l'Etat (logements des organismes d'HLM ou des SEM) ou l'ANAH, quelle que soit leur date de conventionnement et aux accédants à la propriété ayant souscrit un prêt d'accession à la propriété (PAP), un prêt conventionné (PC) ou un prêt d'accession sociale (PAS). La création de l'APL a apporté une nouvelle dimension à la politique des aides personnelles au logement puisque, en sus de leur objectif social et familial, celle-ci constitue désormais un élément essentiel de la politique du logement social. À l'origine, l'APL vise à garantir un taux d'effort plafonné aux locataires du logement social et établit donc un lien entre l'aide,

le montant des ressources des locataires et le montant des loyers pratiqués dans le parc social. Or, les loyers du parc social sont eux-mêmes déterminés par la réglementation du ministère chargé du logement et par les aides à la pierre dont bénéficient les organismes constructeurs. De ce point de vue, l'APL est originellement indissociable de la politique de construction du logement social.

Il existe un ordre de priorité pour l'attribution de ces différentes aides : les ménages éligibles à l'APL perçoivent cette aide, puis ceux qui le sont à l'ALF et enfin, tout ménage qui n'est éligible ni à l'APL ni à l'ALF est, par construction, éligible à l'ALS.

Source : IGAS/MNC « Évaluation des aides personnelles au logement », mai 2012

8.1. Le rôle majeur des aides personnelles au logement

8.1.1. Un taux de couverture et un effort financier élevés

Globalement, la dépense totale en logement, qui réunit les dépenses courantes et d'investissement, s'élève¹⁵⁵ en 2012 à 458,1 Mds € (22,5 % du PIB).

La France se caractérise par des dépenses publiques pour le logement élevées, de l'ordre de 42,2 Mds € par an en 2012, soit 2,1 % du PIB¹⁵⁶, contre 1,1 % en moyenne de l'UE¹⁵⁷. Parmi ces dépenses, les prestations sociales *stricto sensu* ont représenté une somme de 18,3 Mds. € en 2012 (0,90 % du PIB), dont 8,2 Mds € à destination des locataires du secteur privé et 6,8 Mds€ à destination de ceux du secteur social¹⁵⁸.

Selon l'INSEE¹⁵⁹, en 2011, 16,4 Mds € d'aides personnelles ont été versés à 6,1 millions de ménages pour financer leurs dépenses courantes de logement. Ces allocations représentaient en moyenne :

- 18,2 % des dépenses courantes des locataires du parc social (proportion stable depuis 1999 ; 14,5 % en 1985),
- 14,5 % de celles des locataires du parc privé (12 % en 1993 ; 8 % en 1985).

En vingt ans, la part des dépenses courantes de logement couvertes par les aides s'est accrue pour les locataires, passant de 11,5 % en 1991 à 15,9 % en 2011. Ceci s'explique notamment par l'extension à partir de 1990 des aides personnelles à des publics de plus en plus larges, en particulier aux personnes isolées sans enfant (principalement les étudiants).

¹⁵⁵ Cf. Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS), « Les comptes du logement 2012, premiers résultats 2013 », février 2014.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Cf. Centre d'Analyse Stratégique (CAS) : « Tableau de bord des dépenses publiques européennes », février 2012.

¹⁵⁸ S'y ajoutent 3 Mds€ destinés aux locaux d'habitation collective concernant personnes âgées et personnes handicapées et 0,9 Md€ à destination des propriétaires occupants

¹⁵⁹ Cf. INSEE, *France-portrait social*, Édition 2013, novembre 2013, p. 220-221.

A la mi 2012, 6,22 M de ménages¹⁶⁰ bénéficient des aides personnelles au logement, soit un ménage sur cinq vivant dans un logement. Au total, selon la CNAF, en comptant les éventuels conjoints et personnes à charge, un peu moins de 13 millions de personnes sur 65,6 millions d'habitants sont couvertes en 2012 par une aide au logement (12,5 millions en métropole et 0,5 million dans les DOM)¹⁶¹. Parmi les locataires, la part s'élève à plus de deux sur cinq (43,4 % des locataires en 2012¹⁶²).

Les régimes sociaux sont par construction les contributeurs majoritaires de ces aides (50,7 % du montant versé en 2012), au titre de l'ALF (et d'une part de l'APL représentant l'équivalent de l'ALF). L'État participe à hauteur de 33,9 % à travers sa dotation au Fonds national d'aide au logement (Fnal) et l'affectation d'une part de la taxe sur le tabac à ce fonds. Les cotisations employeurs au titre de l'ALS en financent 15,1 %¹⁶³.

Tableau : Bénéficiaires et dépenses en APL (2007-2013)

Nombre de foyers bénéficiaires des APL*, France métropolitaine**, 2007-2013	Nombre de foyers bénéficiaires	Montants, en millions d'euros courants
Décembre 2008	2 517 212	6 304,8
Décembre 2009	2 516 425	6 449,6
Décembre 2010	2 519 813	6 594,5
Décembre 2011	2 576 574	6 881,4
Décembre 2012	2 618 207	7 158
Décembre 2013	2 681 983	ND
Evolution, 2008-2013	+ 164 771 (+ 6,5 %)	+ 853,2*** (+ 13,5 %)**

Source : CNAF

* Il s'agit de la principale aide au logement. En métropole, environ 44 % des bénéficiaires d'aides au logement perçoivent l'APL et 37 % l'ALS. L'ALF couvre une part plus faible (19 %). Dans les DOM, la répartition entre les aides est différente : il n'existe pas d'APL, la majorité des bénéficiaires perçoit l'ALF (61 % des bénéficiaires des DOM) et les autres l'ALS (39 %)¹⁶⁴.

** Il n'existe pas d'APL dans les DOM. À Mayotte seule l'ALF pouvait être versée avant 2013, l'ALF et l'ALS étant versées dans les autres départements d'outre-mer et dans les COM de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

*** Sur 2008-2012 (4 ans) ; soit + 3,4 % par an, une hausse presque sept fois supérieure à celle de la population française (+ 0,5 % par an en moyenne entre 2006 et 2013 selon l'INSEE).

¹⁶⁰ 2,66 millions de ménages (dont 2,512 millions locataires) pour l'APL (montant moyen : 236 € pour les locataires) ; 2,26 millions de ménages (dont 2,2 millions locataires) pour l'ALS (montant moyen : 189 € pour les locataires) ; 1,3 million de ménages (dont 1 million locataires) pour l'ALF (montant moyen : 309 € pour les locataires). Cf. CGDD, *op. cit.*

¹⁶¹ Cf. DONNE (S) et SALESSES (C) : « Les aides personnelles au logement ; données de cadrage de 2002 à 2012 », CNAF, *Politiques sociales et familiales*, n°114, décembre 2013, p. 70.

¹⁶² Cf. Fondation Abbé Pierre, 18e rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, septembre 2013.

¹⁶³ Cf. CGDD, *op. cit.*, p. 93.

¹⁶⁴ Cf. DONNE (S) et SALESSES (C), *op. cit.*, p. 70.

Tableau : Proportion de bénéficiaires de l'APL (2008-2013)

2009-2013, nombre de foyers bénéficiaires au titre de l'APL	APL, Décembre 2008	Ratio / population, Décembre 2008	APL, Décembre 2013	APL/habitant, Décembre 2013
Aube	17 026	5,6	17 645	5,8
Bouches-du-Rhône	83 415	4,2	87 268	4,4
Charente	12 258	3,5	12 858	3,6
Dordogne	9 746	2,4	10 084	2,4
Gard	26 537	3,8	28 172	3,8
Gironde	50 963	3,6	57 751	3,8
Hérault	39 300	3,8	42 685	3,9
Loire-Atlantique	51 747	4,1	56 936	4,3
Pas-de-Calais	77 446	5,3	77 647	5,3
Rhône	89 156	5,2	97 966	5,4
Seine-et-Marne	48 902	3,7	53 208	3,9
Seine-St-Denis	98 938	6,5	107 164	6,9
France métropolitaine	2 517 212	4	2 681 983	4,1

Source : CNAF pour les APL ; INSEE pour les populations départementales (pour les populations au 31 décembre 2013, estimation à partir des données au 1^{er} janvier et des taux de croissance démographique entre 2006 et 2013 : + 0,5 % au niveau national).

Pour autant, les prestations sociales liées au logement (hors FSL) ne représentent *in fine*, en 2012, que 2,9 % de l'ensemble des prestations sociales, soit le niveau atteint en 1990-91 : cette part a progressivement augmenté jusqu'en 2000 (3,5 % du total), avant de s'éroder depuis lors¹⁶⁵. Et malgré ces aides, le logement occupe une place majeure dans le budget des ménages : ceux-ci consacrent, en 2012, 22,2 % de leur revenu disponible brut aux dépenses courantes de logement (nettes des aides), soit deux fois plus qu'aux dépenses d'alimentation ou de transport.

8.1.2. Des dispositifs nécessaires mais insuffisants : les aides locatives au logement face à la hausse des prix

Plusieurs études, tant macro- que micro-économiques, ont démontré, dans le contexte français, le caractère inflationniste des aides personnelles locatives au logement, pour les ménages éligibles (c'est-à-dire ceux aux revenus modestes), titulaires de nouveaux baux dans le parc privé. Ainsi, selon une étude menée pour le compte de la CNAF, entre 50 % et 80 % des allocations logement perçues par les ménages à bas revenus auraient été absorbées par les augmentations de loyer¹⁶⁶ : pour les deux premiers déciles de revenus, la hausse des loyers a été plus forte que pour le reste de la population, ce qui a eu pour effet de porter le montant de leur loyer brut au mètre carré à un niveau similaire à celui des ménages les plus aisés, et ce dès 1996.

Les raisons de cette hausse des loyers bruts à court terme tiennent au caractère peu ou pas élastique de l'offre de logement à court et moyen terme, les observations précitées ayant été réalisées au moment du « bouclage » susmentionné des aides au logement dans la première moitié des années 1990¹⁶⁷. Les causes résident également dans la segmentation des marchés locatifs et dans la vraisemblable sélection des locataires aidés. Or, l'attribution d'aides personnelles au logement contribue à la solvabilisation de demandeurs jusqu'alors inéligibles à ces aides, créant une tension sur les marchés des logements qui leur sont accessibles et dont les prix sont libres à la relocation. Par ailleurs, la hausse des loyers sur les segments de marchés locatifs concernés a touché, lors du

¹⁶⁵ Cf. CGDD, *op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁶⁶ Cf. KESTEMAN (N) : « Le logement, une crise durable ? », CNAF, *Politiques sociales et familiales*, n°114, décembre 2013, p. 25.

¹⁶⁷ C'est-à-dire au moment de la généralisation des aides au logement à la totalité de la population, qui va de 1986 à 1993 (chômeurs non indemnisés, titulaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation d'insertion, extension de l'aide personnalisée au logement au parc locatif social existant et aux foyers de jeunes travailleurs, et, à partir de 1991, à toutes les autres catégories exclues, y compris les étudiants).

« bouclage » des aides au logement, non seulement les locataires aidés, mais également ceux non aidés demandeurs des mêmes logements, du fait de l'inélasticité de l'offre financièrement accessible.

Mais parallèlement, il apparaît que les aides personnelles s'avèrent en fait insuffisamment solvabilisatrices pour une partie des allocataires : selon la Fondation Abbé Pierre, « *une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des loyers et des charges. Et au final ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment les ménages pauvres et modestes* »¹⁶⁸.

La progression du nombre d'allocataires dépend de différents facteurs, dont les principaux sont la conjoncture du marché de l'emploi, le niveau des revenus, la démographie des ménages (nombre et composition), les revalorisations des loyers plafonds. Dès lors, en raison de la sous-actualisation des aides (cf. *infra*)¹⁶⁹, le nombre d'allocataires global est finalement resté stable entre 2001 (6,216 millions de bénéficiaires) et 2012 (6,219 millions) ; toutefois, ce chiffre dissimule une forte reprise entre 2007 et 2011 (+ 5,2 %), du fait de la conjoncture économique dégradée¹⁷⁰ (et + 6,5 % pour le nombre de bénéficiaires des seuls APL entre 2007 et 2013, cf. Tableau *supra*).

Depuis 2002, la distribution des aides personnelles au logement s'est en effet resserrée autour des ménages disposant de faibles ressources : plus de la moitié des ménages allocataires ont des revenus qui les placent sous le seuil de pauvreté en 2010 (sachant que c'est le cas de près de 60 % des bénéficiaires isolés et de plus de 70 % des couples allocataires). L'évolution des revenus d'exclusion des aides (c'est-à-dire des plafonds de revenus au-delà desquels aucune aide n'est accordée aux ménages) en témoigne, puisque sont désormais exclus de l'APL :

- une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,08 Smic net (contre 1,11 en 2002) ;
- un ménage mono-actif avec deux enfants dès qu'il perçoit 2 Smic net (contre 2,06 en 2002) ;
- un ménage mono-actif avec cinq enfants dès qu'il perçoit 2,44 Smic net (contre 2,53 en 2001)¹⁷¹.

Dans ces conditions, les aides ne couvrent plus les dépenses réelles des ménages. Depuis 10 ans, on assiste en effet à un net décrochage entre les aides personnelles au logement et les dépenses réellement supportées par les ménages, qui s'explique principalement par des actualisations de barème insuffisantes¹⁷².

D'après un récent rapport de l'IGAS¹⁷³, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont ainsi progressé de 32,3 % entre 2000 et 2010, tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15,1 %. Le phénomène est le

¹⁶⁸ Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 103.

¹⁶⁹ Cf. KESTEMAN (N), CNAF, *op. cit.*, p. 26. Et Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 106.

¹⁷⁰ 5,99 millions de bénéficiaires en 2007 ; 6,19 millions en 2008 ; 6,10 millions en 2009 ; 6,11 millions en 2010 et 6,12 millions en 2011. Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 104.

¹⁷¹ Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 104.

¹⁷² Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007. Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 105.

¹⁷³ IGAS, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans mais le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 10,9 %. D'où un effort financier croissant de la part des ménages, d'autant plus important que ceux-ci disposent de revenus modestes.

S'agissant plus précisément des locataires bénéficiaires d'aides au logement (hors étudiants et allocataires vivant en foyers), selon l'étude de la CNAF susmentionnée, un million d'entre eux subissent un taux d'effort net supérieur à 33 %, 85 % de ces derniers étant logés dans le parc privé. Les taux d'effort nets médians des locataires bénéficiaires d'aides au logement ont augmenté entre 2001 et 2010, du fait du décrochage des loyers plafonds d'avec les loyers réels (72 % des loyers des allocataires se situent désormais au-delà du plafond en 2012, contre 58,2 % en 2001). Dans cette population, la hausse du taux d'effort net a été plus marquée pour les ménages du premier quartile de revenu (passant en moyenne de 19 % à 28 % entre 2001 et 2010), les isolés (de 22 % à 26 %), et les couples sans enfant (de 19 % à 22 %).

8.2. La gestion des droits aux aides personnelles au logement

La branche famille met en œuvre des prescriptions réglementaires en matière de gestion des droits à prestation et a rénové son organisation suite au transfert des commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL).

8.2.1. Le suivi et le traitement des impayés

Depuis la suppression des CDAPL, les CAF sont chargées du traitement et du suivi des situations d'impayés : leur compétence dans ce domaine a été étendue depuis le 1^{er} janvier 2011 aux impayés de loyer au titre de l'APL. Leur rôle, en amont de la procédure judiciaire d'expulsion locative proprement dite, est donc essentiel : il concerne tant la détection de l'impayé (par information du bailleur), que la recherche de la conclusion et de la mise en œuvre d'un plan d'apurement de la dette ou l'orientation, idéalement dans le cadre de la CCAPEX, vers les dispositifs d'aides des autres partenaires.

8.2.1.1. Les procédures

Les documents fournis au réseau des caisses¹⁷⁴ par la caisse nationale précisent aux gestionnaires des comptes et des droits les mesures applicables. Le principe général est que les CAF sont obligatoirement informées par les bailleurs des impayés entre le 2^{ème} et le 3^{ème} mois (en cas de tiers-payant). Suite à la constitution de l'impayé, elles ne maintiennent le versement des aides au logement que si un plan d'apurement a été conclu avant le 7^{ème} mois d'impayé.

La loi « ALUR » a modifié les rédactions des articles L. 533-4 du code de la sécurité sociale et L. 351-12 du code de la construction et de l'habitation pour préciser que lorsque le locataire ne règle pas la part de la dépense de logement à sa charge, le bailleur doit le signaler à l'organisme payeur « dans des conditions fixées par décret ». Aujourd'hui, l'impayé est établi :

- en tiers payant, quand le locataire ne paie plus la part de loyer restant à sa charge (loyers et charges moins aides) depuis au moins trois mois de suite ou lorsque le montant de sa dette est égal à deux fois le montant mensuel brut du loyer et des

¹⁷⁴ Dossiers repères n°2 sur la prévention des expulsions : aspects réglementaires et outils de gestion (novembre 2010).

charges. Dès que l'impayé est établi, le bailleur dispose de trois mois pour le signaler ;

- lorsque le locataire bénéficie directement de l'aide,
 - ✗ si la périodicité est inférieure à trois mois, dans l'hypothèse de deux échéances consécutives ou non, totalement impayées ou leur équivalent en montant,
 - ✗ si la périodicité est supérieure ou égale à trois mois, dans l'hypothèse d'une échéance totalement impayée un mois après la date d'exigibilité ou son équivalent en montant.
 - ✗ Le bailleur doit le signaler immédiatement. À sa demande, formulée dans les trois mois suivant le signalement, il peut bénéficier du tiers-payant.

Les sanctions en cas de non-signalement consistent à rembourser les sommes perçues à l'organisme payeur et paraissent adaptées à la mission.

La suspension des aides est vue comme un levier destiné à mobiliser le locataire et le bailleur aux fins de résolution amiable du litige – elle a cependant pour effet de faire croître mécaniquement le taux d'effort du ménage, au moins à titre transitoire, voire sa dette. La procédure est la suivante :

- dès la connaissance de l'impayé, la CAF demande au bailleur/prêteur s'il souhaite percevoir l'aide au logement en tiers payant et dispose d'un délai de trois mois (pendant lequel l'aide est maintenue) pour faire connaître sa décision. Si le bailleur ne se manifeste pas pendant ce délai ou refuse le tiers payant avant la fin des trois mois, l'aide au logement est suspendue sauf si un plan d'apurement a été signé dans la même période ;
- dès la connaissance de l'impayé encore, la CAF doit orienter le dossier vers la procédure la plus adaptée à la situation de l'allocataire : soit un plan d'apurement que la CAF devra approuver, soit, si la situation familiale, professionnelle et financière, ainsi que le montant de la dette ne permettent pas de l'envisager, l'orientation vers un dispositif d'aide aux impayés et/ou la saisine de la CCAPEX. Quelle que soit l'orientation retenue, les documents de la CNAF précisent que la CAF « a toujours la possibilité de maintenir l'aide dès lors qu'elle est versée en tiers payant et que l'allocataire s'acquitte de son loyer courant » ;
- concernant les protocoles Borloo et le bénéfice de l'APL, le principe est que le droit à l'APL est suspendu dès la résiliation de bail mais peut être rétabli à réception d'un protocole comprenant un plan d'apurement de la dette approuvé par la CAF. Celle-ci peut alors saisir le FSL, s'il n'a pas été déjà saisi et si le règlement intérieur du dispositif le permet, et d'autre part estime les rappels afin qu'ils soient retenus dans le plan d'apurement, détermine les modalités de versement de ceux-ci et doit vérifier régulièrement que le protocole est respecté ;
- enfin, concernant l'intervention d'une commission de surendettement ou d'une garantie des risques locatifs (GRL), les CAF doivent s'assurer de la mise en place d'un plan conventionnel de redressement de la dette ou d'un plan amiable de traitement de la dette pour poursuivre les versements de l'aide au logement et vérifier tous les six mois leur bonne exécution.

Les CAF ont donc distingué cinq processus¹⁷⁵ pour lesquels les étapes de traitement et de suivi du dossier ont été précisées aux personnels et les systèmes d'information adaptés (intégration des règles de droit dans le système d'information Cristal). Si ces règles et processus résultent très largement de prescriptions réglementaires et offrent, a priori, une faible latitude aux organismes, la mission a pu constater que des pratiques parfois divergentes étaient à l'œuvre.

8.2.1.2. La pratique

Les CAF utilisent fréquemment les latitudes ouvertes par la législation ou les circulaires de la caisse nationale. Ainsi, elles maintiennent parfois les aides au-delà du 6^e mois d'impayé sur recommandation d'une commission interne ou de la CCAPEX, et au vu d'éléments probants sur l'implication du ménage, c'est-à-dire la reprise du paiement du loyer courant, sans toujours exiger que le plan d'apurement soit honoré au préalable. Ainsi, dans le Pas-de-Calais et en Charente, même en l'absence de plan, la reprise du loyer courant durant trois mois permet la poursuite durant six mois supplémentaires du versement de l'APL. Bien que les circulaires de la CNAF¹⁷⁶ précisent que : « l'avis rendu par la CCAPEX ne lie pas les instances décisionnaires, dont la CAF, qui demeurent souveraines dans leurs décisions », les recommandations ou avis des CCAPEX sont généralement pris en compte.

En outre, les caisses essaient d'articuler les procédures en matière d'AL et APL avec les actions des autres partenaires. Ainsi, en Gironde, si les rappels permettent d'annuler la dette et qu'il n'y a pas d'indu frauduleux, tout le rappel est versé pour solder la dette ; si le rappel ne couvre pas toute la dette, le FSL est sollicité pour verser le reliquat ou des rappels semestriels sont opérés le temps que le plan de remboursement du protocole Borloo suive son cours.

Enfin, il faut signaler que le défaut d'articulation avec la procédure de surendettement a pu générer des pratiques hétérogènes. La clarification des règles opérée récemment par le législateur devrait unifier les pratiques :

- La loi n°2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation a prévu d'automatiser le rétablissement de l'APL lorsqu'un dossier de surendettement est considéré comme recevable par la commission de surendettement.
- l'article 93 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a étendu le bénéfice du rétablissement aux allocations de logement familiales et sociales (ALS et ALF).

La procédure est la suivante :

- La commission de surendettement dispose d'un délai de trois mois à compter du dépôt du dossier pour examiner la recevabilité de la demande
- La décision de recevabilité d'une demande de traitement d'une situation de surendettement emporte rétablissement du bénéfice des allocations logement Le versement est effectué en principe en tiers paiement jusqu'à la transmission par le

¹⁷⁵ Traitement de l'impayé locatif AL et APL, traitement de l'impayé d'accession à la propriété AL et APL, traitement de l'impayé en cas de « procédure Borloo », traitement de l'impayé lié à la procédure de surendettement, traitement de l'impayé en lien avec la GRL. Ainsi, le processus de traitement de l'impayé locatif AL et APL se décline-t-il en quatre étapes : recevoir et traiter un signalement d'impayé locatif, élaborer un plan d'apurement ou un avenant, suivre l'évolution du plan d'apurement, soumettre l'impayé au FSL, saisir la CCAPEX.

¹⁷⁶ Dossier repères sur la mise en place de la CCAPEX, juillet 2010.

bailleur à l'organisme payeur des notifications des plans, mesures ou jugement mettant fin à la procédure, qui lui sont adressées par la commission de surendettement.

- À réception des plans, mesures ou jugements, l'organisme payeur rétablit le versement de l'allocation logement sous réserve de la reprise du paiement du loyer courant et du respect des conditions prévues par la commission de surendettement, ou le juge. Parallèlement, il décide, le cas échéant, des modalités de versement du rappel de l'allocation correspondant à la période de suspension
- *En cas de plan conventionnel* : à réception de celui-ci, le versement de l'APL est maintenu, sous réserve de la reprise du paiement du loyer courant et du respect des conditions prévues par la commission. Tous les six mois, l'organisme payeur vérifie la bonne exécution du plan d'apurement au moyen d'une attestation. En cas de non-réception ou non-respect du plan, la CAF ou la CMSA suspend les droits à l'APL ou à l'AL et sollicite l'avis de la CCAPEX ;
- *En cas de moratoire* : le paiement de l'APL est maintenu, sous réserve du paiement du loyer courant, mais l'organisme payeur ne procède pas au paiement des rappels. À la fin du moratoire, soit un plan conventionnel de redressement est établi et le paiement de l'APL se poursuit sur la base de ce plan, avec paiement des rappels, soit la procédure est orientée vers un rétablissement personnel et le paiement de l'APL se poursuit, mais sans paiement des rappels.
- *En cas de redressement personnel* : la décision efface la dette. L'allocataire est considéré comme étant à jour, le paiement de l'APL est maintenu, sous réserve du paiement du loyer courant. Aucun paiement de rappel ne peut être effectué, dans la mesure où il ne s'est acquitté d'aucune charge de logement sur la période.

8.2.1.3. Des règles de gestion contestées

Au-delà du constat qui a été fait de pratiques parfois divergentes entre caisses (et qui résultent assez inévitablement des latitudes qu'offre le cadre juridique¹⁷⁷), demeurent trois problèmes récurrents :

- les abattements et neutralisations opérés sur les ressources en cas de changement de la situation professionnelle, qui visent à adapter le montant des droits à l'évolution perçue par la caisse des ressources du foyer, ne garantissent pas la lisibilité et la stabilité des droits des allocataires¹⁷⁸. Or celles-ci sont essentielles pour déterminer les engagements des ménages (de règlement du loyer courant ou de la dette locative) et garantir leur suivi ;
- la fongibilité des indus, introduite par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, conduit en outre à faire dépendre les montants d'aides au logement des rectifications opérées à raison d'indus générés sur d'autres prestations (AAH, RSA, prestations familiales) ;

¹⁷⁷ La fédération des associations pour la promotion et l'insertion dans le logement (FAPIL), dans une enquête menée en août 2011 auprès de 36 agences immobilières à vocation sociale, a montré ainsi que 15 % des CAF de l'échantillon ne suspendent jamais les aides, les autres les suspendant dans des délais variables, allant de deux mois après le signalement à plus de six mois.

¹⁷⁸ En 2010, pour les aides personnelles au logement, les indus constatés se sont élevés à 614,8 millions d'euros et les rappels à 955,9 millions d'euros, soit une masse de 1,571 milliard de prestations dont le paiement n'est pas intervenu à bon droit, soit près de 10 % des prestations versées (Source : IGAS/MNC, Évaluation des aides personnelles au logement, mai 2012).

- l'information des bailleurs (en cas de tiers-payant) ou des locataires sur les décisions des CAF paraît, de l'avis unanime, perfectible tant pour les montants concernés que pour la justification des décisions et le calendrier de leur mise en œuvre. Dans tous les départements, a été dressé le constat du formalisme des échanges, le plus souvent écrits, avec les CAF et de la difficulté à coordonner et faire coïncider les actions des uns et des autres.

Concernant le bénéfice de l'allocation en revanche, le développement du projet d'intégration des demandes d'aides au logement (IDEAL) qui vise à récupérer directement des systèmes d'informations des bailleurs sociaux les éléments nécessaires à la demande d'instruction d'APL devrait permettre de gagner en rapidité et productivité. Dans de nombreux départements visités, les bailleurs sociaux procèdent encore à des avances lors de l'entrée dans le logement.

8.2.2. Les organisations retenues

Le transfert des CDAPL a conduit de nombreuses CAF à s'interroger sur leur organisation en matière de traitement des impayés.

- Certaines CAF ont conservé une approche duale : d'un côté, la partie administrative, composée de techniciens conseils opérant dans le cadre des services de production, de l'autre côté, la partie sociale, avec l'intervention de travailleurs sociaux sur des familles cible (cf. *supra*) ;
- D'autres ont défini des personnes référentes (conseiller technique ou référent logement), qui peuvent, en fonction des effectifs et du nombre de dossiers, se réunir dans le cadre d'une cellule technique chargée du suivi des dossiers ;
- D'autres enfin ont choisi d'impliquer les techniciens conseils et les travailleurs sociaux, en les regroupant dans une cellule dédiée ou pôle logement.

Dans la prise en compte des situations le plus en amont possible, la mission relève l'effet très positif des décroisnements opérés entre les deux métiers des CAF¹⁷⁹, notamment dans les « pôles logement » qui tendent à se multiplier et peuvent aller jusqu'aux thématiques de logement indécents. Ces décroisnements permettent aussi de faciliter le travail avec les partenaires.

¹⁷⁹ Dans l'Hérault, la singularité du dispositif repose sur le fait que le plan d'apurement effectué par le propriétaire et le locataire doit être validé par un travailleur social de la CAF, pour qu'il permette le maintien de l'AL

ANNEXE 9

**L'intervention sociale et la prévention des expulsions
locatives**

9. L'intervention sociale et la prévention des expulsions locatives

Les politiques de prévention des expulsions locatives sont dominées par une approche sociale du traitement des difficultés d'impayés.

Mise à disposition des ménages d'un travailleur social, élaboration d'un diagnostic ayant pour ambition de dresser un panorama transversal des difficultés du foyer, proposition d'une démarche d'accompagnement et appui à la constitution d'une demande d'aides financières : telles sont les principales pratiques mises en œuvre au profit des ménages.

La présente annexe précise les acteurs et outils de l'intervention sociale (I) et les difficultés de coordination du travail social (II).

9.1. La mobilisation de l'intervention sociale : une mosaïque d'acteurs et d'outils

9.1.1. Une grande diversité d'origines dans les acteurs du travail social

Depuis les lois de décentralisation, la compétence de droit commun en matière d'aide sociale relève des conseils généraux¹⁸⁰.

À ce titre, le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale, qui définit les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département, et notamment celles du FSL. Il détermine en outre les conditions d'intervention du travail de polyvalence traditionnel¹⁸¹ (organisation des territoires d'action sociale en circonscriptions ou unités territoriales, maisons des solidarités ou centres médico-sociaux, etc).

Pour autant, le sujet de la prévention des expulsions locatives met en exergue l'extrême diversité des acteurs sociaux qui vont intervenir, en complément ou par délégation des services du conseil généraux, auprès des ménages concernés.

9.1.1.1. Les travailleurs sociaux du conseil général

Dans les départements examinés par la mission, les travailleurs sociaux du conseil général œuvrent généralement dans le cadre de la polyvalence de secteur : si leur territoire est restreint géographiquement, leur compétence doit être globale et embrasser la diversité des difficultés économiques, sociales, médicales des foyers qu'ils reçoivent, convoquent, visitent.

De ce fait, et dans la plupart des cas, le logement est souvent vu comme un problème parmi d'autres que rencontre une famille. Cependant, deux temps mobilisent plus particulièrement les travailleurs sociaux : l'enquête sociale (cf *infra*) et l'instruction de la demande d'aide au maintien dans le logement du FSL

¹⁸⁰ L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 lui confie la charge de « l'ensemble des prestations légales d'aide sociale » à l'exception des prestations qui demeurent à la charge de l'État.

¹⁸¹ Cette polyvalence de secteur avait ainsi été définie par la circulaire du 22 octobre 1959: « Elle met à la disposition des usagers, des assistantes sociales capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs problèmes sanitaires, sociaux, économiques, psychologiques et de les aider à mettre en œuvre les moyens d'y porter remède avec le concours éventuel des services spécialisés ».

L'instruction de la demande d'aide du FSL, tant pour une aide financière que pour un accompagnement social lié au logement connaît des modalités diverses.

Les décisions peuvent être centralisées au chef-lieu de département (Seine-et-Marne), les assistantes sociales étant chargées d'instruire les dossiers ; des organisations plus déconcentrées existent aussi (Pas-de-Calais). En outre, les problématiques du FSL peuvent être regardées d'une manière assez étanche ou incluses dans une vision plus large (et plus partenariale) des sujets logement¹⁸².

9.1.1.2. Les travailleurs sociaux des caisses de sécurité sociale

Au-delà de ses fonctions réglementaires (cf. annexe VIII), d'information et de conseil, la branche famille a développé une mission d'accompagnement en direction des familles en situation d'impayé.

Un dossier repères précisait en septembre 2012 les domaines de cette intervention des caisses d'allocations familiales (CAF)¹⁸³, dont le public cible est constitué des familles bénéficiaires d'une allocation de logement familiale (ALF), sauf élargissement rendu possible par un partenariat et des moyens supplémentaires. L'intervention consiste à prévenir la suspension des aides et/ou la procédure d'expulsion selon plusieurs étapes :

- Proposition d'une offre de contact pour informer, conseiller et évaluer les besoins de la famille ;
- Offre d'information, conseil et orientation en faveur de la famille en situation d'impayé de loyer. Il s'agit d'informer la famille sur les conséquences de l'impayé sur le versement de l'aide, les risques de procédures judiciaires d'expulsion, les dispositifs d'aide existants et les démarches à réaliser pour les saisir ; il s'agit aussi d'orienter vers les opérateurs et dispositifs spécialisés dans le domaine du logement ainsi que vers les structures et services d'aide aux familles de la CAF ou de ses partenaires ;
- Offre d'accompagnement social : i) réalisation d'un diagnostic sur la situation sociale de la famille et les causes de l'impayé, avec étude globale des droits aux prestations légales et sociales, ii) élaboration, mise en œuvre et suivi d'un projet global d'accompagnement social de la famille.

Les résultats paraissent limités.

Une note du 21 mars 2013 de la direction des statistiques, des études et de la recherche proposait une synthèse globale de l'enquête de satisfaction des allocataires sur les offres de service travail social¹⁸⁴. Elle fait apparaître que seuls 57 % des allocataires ont été informés des conséquences de l'impayé de loyer ou du non remboursement d'emprunt sur leur allocation de logement et précise que « ce résultat est étonnant dans la mesure où c'est la base de l'information sur les droits ». Au final, « quasiment 38 % des allocataires

¹⁸² Ainsi, dans l'Hérault, le conseil général s'est doté d'une mission transversale (Espace Hérault) compétente sur la prévention des expulsions locatives et le FSL. En Charente, un groupement d'intérêt public (GIP) assure une mise en commun des actions.

¹⁸³ CNAF, Dossiers repères travail social, septembre 2012 : « Les offres de service du socle national de travail social et leurs contributions à l'offre globale de services ». L'offre de services a été précisée dans le cadre de la nouvelle COG 2013-2017 qui vient de débiter (2013-2017).

¹⁸⁴ Quatorze CAF ont interrogé (en juin – juillet 2012) 1360 allocataires ciblés par les offres de service du socle national de travail social de la branche Famille, afin de mesurer leur degré de satisfaction et leur perception de l'impact des interventions.

déclarent que l'intervention du travailleur social n'a pas permis de traiter le problème d'impayé ».

9.1.1.3. Les travailleurs sociaux des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale

Les centres communaux d'action sociale (CCAS) sont fréquemment missionnés pour réaliser les enquêtes sociales au stade de l'assignation.

En outre, dans les départements où des commissions locales d'impayés de loyer (et de prévention des expulsions) sont actives, le rôle des travailleurs sociaux des communes est important, ces commissions étant fréquemment communales¹⁸⁵. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, département qui ne comporte que 43 communes (mais dont deux ont plus de 100.000 habitants), 14 communes ont une commission locale d'impayés de loyers (CLIL) et de prévention des expulsions. Parmi ces communes, Aubervilliers a un service dédié à la prévention des expulsions (quatre personnes) qui suit dans le temps les familles. En Seine-et-Marne, la commission locale de Melun examine les dossiers dès le 3^{ème} mois d'impayé et octroie également des aides en amont de l'intervention du FSL.

D'autres CCAS interviennent encore ultérieurement, au stade de la réquisition de la force publique, les préfets informant généralement les maires qu'il va être procédé à une expulsion avec le concours de la force publique sur le territoire de leur commune, ce qui remobilise les équipes locales tant pour ré-examiner le dossier au fond (aides mobilisables, éventualité d'un plan) que pour envisager le relogement de la famille.

9.1.1.4. Les « travailleurs sociaux » des bailleurs sociaux

La mission a constaté que de nombreux bailleurs sociaux ont recruté¹⁸⁶ des agents ayant une formation en travail social (CESF, le plus souvent) qui viennent compléter l'action que mènent leurs gestionnaires d'agence, chargés de clientèle, services pré-contentieux et contentieux, aux formations plus juridiques. Ces travailleurs sociaux sont chargés, selon des modalités diverses, de nourrir l'action des bailleurs en matière pré-contentieuse (information des locataires, repérage des difficultés, orientation) comme dans le cadre de la procédure (suivi des échéances des plans, conseils pour la gestion du « budget de famille »). Pour les ménages les plus fragiles, ils peuvent avoir recours à des dispositions spécifiques : demande de mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour des ménages ayant déjà eu des dettes, veille sur les ménages ayant bénéficié d'une aide FSL-accès, mise en place de baux glissants...

À titre conclusif de ce panorama, on peut également souligner que des travailleurs sociaux de CCAS ou d'associations missionnées à cet effet (par l'Etat, le conseil général, par la commune, par le bailleur) peuvent enfin accompagner les ménages en voie d'expulsion dans le cadre d'une intermédiation locative.

¹⁸⁵ Elles peuvent aussi exister au niveau des arrondissements, sous l'égide des sous-préfets.

¹⁸⁶ En Seine-Saint-Denis, existait depuis 1995 un dispositif, en cours de fermeture, de financement, par le conseil général, de postes de travailleurs sociaux auprès des bailleurs.

9.1.2. Des outils variés qui ne permettent cependant pas de toucher toutes les cibles

Au-delà des enquêtes sociales destinées aux juges et des dossiers d'aides financières, dans l'instruction desquelles les travailleurs sociaux peuvent intervenir, les leviers mobilisés dans le dialogue avec le locataire prennent la forme d'un accompagnement, plus ou moins contraignant et plus ou moins accepté.

9.1.2.1. Les enquêtes sociales et financières

Le juge est censé disposer d'une enquête financière et sociale¹⁸⁷ réalisée, à la demande du préfet, par les services sociaux compétents¹⁸⁸. Cette enquête lui permet de se prononcer en « connaissance de l'ensemble des éléments de la procédure administrative et sociale, y compris les éléments recueillis par les organismes payeurs en ce qui concerne les locataires bénéficiaires d'aides au logement »¹⁸⁹.

Le principe initial était que les agents du conseil général fussent en charge de ces enquêtes. Pour différents motifs (résistance des travailleurs sociaux à objectiver un constat pouvant donner lieu à une expulsion, décroissance des déplacements à domicile, développement d'une fonction de guichet et d'accès à des aides), cette fonction est de plus en plus déléguée, ce qui permet par ailleurs de conventionner avec les structures, qui, elles, pratiquent le « aller vers », sur les méthodes et les résultats.

Les modalités restent cependant diverses.

- Certains départements assurent « en régie » l'intégralité des enquêtes par leurs travailleurs sociaux (cas de l'Essonne, qui a été cité à la mission) ;
- d'autres ne réalisent l'enquête que pour les familles dites « suivies », concept qui obéit lui-même à des règles diverses¹⁹⁰, les autres enquêtes étant réparties auprès des centres communaux d'action sociale (Seine-et-Marne, Loire-Atlantique) ou d'associations missionnées à cet effet (Seine-Saint-Denis) ou de l'ADIL (Gironde);
- d'autres enfin ont choisi de déléguer intégralement la fonction de réaliser les enquêtes soit à plusieurs associations financées à cet effet par le FSL (Pas-de-Calais), soit à un prestataire unique (l'ADIL en Dordogne) ;
- dans le cas particulier de l'Aube, aucune enquête sociale n'est réalisée.

9.1.2.2. Les aides au maintien dans le logement

Les budgets des FSL représentent actuellement près de 300 M€, alimentés majoritairement par les Conseils généraux mais aussi par des communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), fournisseurs d'énergie, d'eau, organismes d'HLM et CAF.

¹⁸⁷ Qui devient « un diagnostic social et financier » en vertu de l'article 27 de la loi « ALUR ».

¹⁸⁸ Cf. art 24 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 modifié par l'article 60 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi MOLLE.

¹⁸⁹ Cf circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives.

¹⁹⁰ Généralement, les familles bénéficiaires du RSA ou suivies au titre de l'ASE ou ayant vu un travailleur social du département au cours de l'année écoulée.

Les FSL interviennent dans les processus d'impayé à travers la mise en jeu du cautionnement (quand celui-ci a été nécessaire pour faciliter l'accès à un logement), les aides au maintien dans le logement, celles aux impayés de fluides et enfin le financement de mesures d'accompagnement social (ASLL). Les choix locaux sont déterminants dans la part accordée à chaque mode d'intervention : aides sous forme de prêts exclusivement dans certains départements (rare), part relative des aides entre accès et maintien dans le logement très variable, proportion croissante des aides aux impayés d'eau et d'énergie, conditions de ressources des publics éligibles.

Certaines de ces différences sont illustrées dans le tableau n°1 comparant les budgets consacrés au maintien dans le logement.

Comme on le voit, en 2010 près de 61.000 ménages ont pu bénéficier d'une aide au maintien du FSL. Il convient de préciser que les aides au maintien figurant ci-dessous peuvent être complétées par d'autres dispositifs du FSL, en premier lieu l'accompagnement social lié au logement.

Tableau n° 1 : Les aides au maintien dans les budgets des FSL des départements visités

Département	Dépense du FSL (€)	Dépenses en faveur du maintien (€)	Part des aides et interventions (en %)	Montant des subventions dans les aides	Part des subventions dans les aides	Nombre de ménages ayant demandé une aide au maintien	Nombre de ménages aidés	Aide moyenne ménage
Aube	893 656	210 005	23,5	207 397	99%	632	343	612
Charente	2 004 664	291 648	14,5	55 131	19%	643	380	767
Dordogne	1 591 728	104 888	6,6	97 120	93%	479	314	334
Card	4 595 856	909 561	19,8	507 647	56%	1 230	929	979
Cirone	8 805 343	1 366 468	15,5	951 158	70%	2 830	1 688	810
Hérault	10 159 377	1 219 355	12	469 226	38%	1 724	1 026	1 188
Loire-Atlantique	6 633 442	1 187 469	17,9	1 065 890	90%	1 563	1 368	868
Pas-de-Calais	10 962 822	1 605 800	14,6	1 288 138	80%	2 310	1 026	1 565
Seine-et-Mame	-	-	-	-	-	-	-	-
Seine-Saint-Denis	11 617 798	2 464 353	21,2	1 677 502	68%	2 067	1 091	2 259
Bouches du Rhône (3)	17 486 486	1 828 187	10,4	982 771	50%	NR	1 440	1 269
Rhône	6 304 899	1 860 432	29,5	1 860 432	100%	2 276	1 718	1 082
France entière	292 283 155	53 977 313	18,5	41 866 932	78%	87 642	60 816	888

Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- 1) le nombre de ménages aidés n'est connu que pour 84 départements
- 2) le nombre de ménages aidés n'est connu que pour 82 départements. En conséquence les moyennes calculées le sont pour les FSL ayant fourni les deux informations
- 3) Source : Conseil général des Bouches-du-Rhône

En ce qui concerne le montant moyen au niveau national, il doit être entendu comme le montant moyen dépensé par les FSL ayant renseigné l'enquête sur les aides au maintien, soit 84 départements sur les 92 ayant répondu.

Les disparités constatées entre les douze départements visités mériteraient d'être mises en perspectives avec des données d'autres départements de même taille ou de même richesse. Les données nationales manquent cruellement. En effet, les remontées faites au ministère du Logement sont tardives et parfois lacunaires, créant un point aveugle dans le pilotage des PDLHPD, tant au niveau national que départemental.

Tableau n° 2 : Les dépenses des FSL (effort par habitant)

Département	Population totale (1)	Nombre de Résidences principales	Nombre de Logements locatifs	Dépenses FSL 2010 (2) (en €)	Effort €/habitant	Effort €/RP (3)	Effort (3) €/logements locatifs
Aube	303 298	151 512	51 818	893 656	2,9	5,9	17,2
Charente	351 563	156 917	48 710	2 004 664	5,7	12,8	41,2
Dordogne	412 082	185 227	53 470	1 591 728	3,9	8,6	29,8
Gard	701 883	303 043	114 348	4 595 856	6,5	15,2	40,2
Gironde	1 434 661	638 492	264 514	8 805 343	6,1	13,8	33,3
Hérault	1 031 974	460 798	191 947	10 159 377	9,8	22	52,9
Loire-Atlantique	1 266 358	545 646	195 984	6 633 442	5,2	12,2	33,8
Pas-de-Calais	1 461 257	586 639	230 755	10 962 822	7,5	18,7	47,5
Seine-et-Marne	1 313 414	501 051	173 186	-	-	-	-
Seine-Saint-Denis	1 515 983	578 228	326 795	11 617 798	7,7	20,1	35,6
Bouches du Rhône (4)	1 967 299	848 326	416 473	17 486 486	8,8	20,6	41,9
Rhône	1 708 671	747 082	382 398	6 304 899	3,6	8,4	16,5

Sources : (1) Recensement 2009

(2) enquête DHUP

(3) L'effort consenti par les FSL ne concerne pas que les locataires (certains FSL ont un dispositif d'aide aux accédants en difficultés, aux copropriétaires concernés par un plan de sauvegarde ; quant aux aides pour les impayés d'eau et d'énergie, elles sont ouvertes aux propriétaires également). Toutefois, les aides aux locataires sont majoritaires.

(4) Source : Conseil général des Bouches-du-Rhône

Aujourd'hui, chaque département fixe son règlement d'intervention de l'aide sociale. Comme le montre le tableau n°3 joint en fin d'annexe, ceux-ci diffèrent fortement non seulement en matière d'éligibilité (niveau de ressources) mais surtout en matière de définition des situations où les aides peuvent être mobilisées : des conditions de montant ou d'ancienneté de la dette peuvent exister ; les aides peuvent être exclues en cas de procédure de surendettement ou non ; des taux d'effort maximaux sont parfois définis ; les conditions en matière de reprise des loyers courants sont disparates. Dans tous les cas, les dispositions sont déconnectées de la réglementation en matière d'aides au logement – auxquelles les aides du FSL doivent théoriquement servir d'appui et de complément, selon la logique classique de l'aide sociale. Un effort de cohérence doit donc être introduit.

9.1.2.3. Les différents accompagnements sociaux

a) L'accompagnement social lié au logement (ASLL)

Généralement mis en œuvre par des associations financées sur le FSL, l'ASLL vise à accompagner les familles et à favoriser leur reprise d'autonomie dans la maîtrise de leurs ressources et de leurs charges. Il s'agit¹⁹¹ de favoriser la mise en place d'un budget prévisionnel lié au logement dans le cas d'un accès, la prise de conscience de l'importance du paiement du loyer, l'aide à l'apurement d'un arriéré de loyers, le suivi de l'intervention financière du FSL. Dans les cas le justifiant, l'accompagnement peut être étendu à des interventions portant sur l'environnement du logement de la famille : appropriation du logement, prise en compte des problèmes d'hygiène, insertion sociale dans l'immeuble, le quartier, la commune.

¹⁹¹ DGUHC, Lettre-circulaire du 7 juin 2001 relative aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement

b) L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

Un fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) a été créé en 2011¹⁹² pour financer des actions d'accompagnement au profit des personnes reconnues prioritaires et urgentes par les commissions de médiation dans le cadre du DALO. Son périmètre a depuis été étendu à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence.

Réalisé par des associations agréées et sélectionnées par appel à projet, il comprend une phase de diagnostic et une phase d'accompagnement, dont la durée et l'intensité varient selon les cas. L'AVDL ne doit pas se substituer à un accompagnement déjà initié mais peut compléter un accompagnement « transversal », sur le volet logement.

La mission a pu constater qu'en dépit d'effectifs réduits, l'intervention très en amont de l'AVDL choisie dans le département de l'Hérault offrait de bons résultats, notamment liés à la signature d'un contrat d'accompagnement matérialisant l'engagement du locataire/accédant.¹⁹³

c) La mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)¹⁹⁴

La MASP est une mesure administrative visant un public qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources. Elle comporte 3 niveaux d'intervention¹⁹⁵.

Selon les estimations de la Cour des comptes citées dans le rapport du Sénat du 31 janvier 2012¹⁹⁶, 49 % des bénéficiaires d'une MASP le sont pour des motifs d'impayés de loyer et autres impayés liés au logement (eau, électricité, gaz, assurance habitation, etc.). Le dispositif monte très lentement en charge, la mission ayant constaté l'absence de mise en œuvre de MASP 3 dans de nombreux départements (Île-de-France par exemple) et la faible mobilisation des MASP2 en amont des jugements d'expulsion.

9.2. La coordination du travail social : un partage des interventions complexe

La décentralisation de l'action sociale, confiée aux conseils généraux et le portage par les CAF de la politique sociale d'aide au logement d'une part, l'intervention de plusieurs ministères (logement, affaires sociales, intérieur, justice), d'autre part, rendent difficiles la coordination et la convergence d'action des parties prenantes.

En matière d'intervention sociale comme pour les autres volets de la procédure, la question de la gouvernance- nationale et territoriale - dans un contexte de compétences

¹⁹² Article 60 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

¹⁹³ L'exécution pour l'exercice 2013 s'élève à 10,8 M€ pour les ménages DALO, avec un report de programmation à hauteur de 0.7 M€ sur l'année 2014 (pour Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées), et 11.7 M€ pour les ménages non DALO.

¹⁹⁴ Loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

¹⁹⁵ MASP 1 (accompagnement social et budgétaire lié au logement avec contractualisation avec la personne), MASP 2 (un opérateur perçoit les prestations en lieu et place (et avec l'accord) du bénéficiaire, paie le loyer et travaille au maintien dans le logement), MASP 3 (sur décision du juge, les prestations sont versées directement au conseil général dans le cadre d'une gestion directe sous contrainte).

¹⁹⁶ Rapport d'information au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

très partagées - est donc centrale, Ainsi, alors que la nouvelle COG 2013-2017 de la CNAF indique que « l'offre d'accompagnement social sera accentuée pour favoriser la résorption des impayés et le maintien ou le relogement de l'allocataire et sa famille dans un logement », elle précise que « les engagements sur la prévention des impayés et la lutte contre l'indécence des logements sont fortement conditionnés par la mise en place d'un partenariat opérationnel liant les CAF, les ADIL, les bailleurs, les FSL et les CCAPEX »¹⁹⁷ : on ne peut que partager ce constat.

9.2.1. Une intervention sociale à divers moments de la procédure mais le plus souvent tardive

Les différents intervenants sociaux entrent en contact (ou tentent d'entrer en contact) avec les locataires aux différents stades de la procédure, du premier impayé jusqu'à l'octroi de la force publique. Dans de nombreux cas, l'intervention est d'autant plus renforcée que la perspective de l'expulsion se rapproche. Il est cependant délicat d'en déterminer un motif unique, qui serait le manque de vigilance des services sociaux :

- Un nombre important de locataires refusent ou ne donnent pas suite aux sollicitations dans la phase amont de la procédure (courriers non ouverts, refus des convocations, non réponse aux appels) et une part d'entre eux sont plus réceptifs après le commandement de quitter les lieux : les délais de la procédure peuvent expliquer que la mobilisation du locataire comme des intervenants sociaux croisse à proximité de l'expulsion ;
- Les cas complexes sont définis de manière unanime par les acteurs comme les cas où chaque organisme (bailleur, conseil général, commune, CAF) n'a pu trouver, seul, de solution : la mise en commun de ces cas complexes, notamment dans le cadre de la CCAPEX, permet une intervention plus dynamique ;
- Enfin, si en amont de la procédure, tous les locataires n'ont pas besoin d'une intervention sociale, en aval en revanche, la perspective de l'expulsion justifie une intervention sociale systématique.

9.2.2. Une démultiplication enquêtes de toute nature et un manque de partage de l'information

9.2.2.1. Des enquêtes qui peuvent être nombreuses

La circulaire relative aux CCAPEX prévoyait d'éviter le plus possible de multiples instructions des mêmes dossiers par les partenaires et de favoriser un examen commun de la situation du ménage pour une décision partagée (maintien de l'aide personnelle au logement, aide financière, accompagnement social renforcé par les travailleurs sociaux du conseil général).

Or, on assiste souvent à une dispersion des efforts et l'intervention d'un référent social unique tout au long de la procédure, qui serait souhaitable, est un objectif qui n'est pas toujours tenu. On peut observer des cas où :

¹⁹⁷ COG 2013-2017, Fiche n° 8 : Favoriser, pour les familles, des conditions de logement et un cadre de vie de qualité.

- un ménage peut être suivi en tant que « public connu » par le travail social de secteur (au titre de l'aide sociale à l'enfance par exemple)...
- puis être vu par une association dans le cadre de l'enquête d'assignation...
- avant d'être contacté au stade de l'expulsion par un travailleur du CCAS de la ville où est situé le logement...
- avant que les services de police ou de gendarmerie ne procèdent eux-mêmes à une nouvelle enquête, certes de nature différente.

9.2.2.2. Des informations qui sont inégalement partagées

L'insuffisance de la coordination entre travailleurs sociaux se manifeste en amont de la procédure (au stade des enquêtes) comme en aval (les connexions se font parfois mal entre services sociaux et acteurs de l'hébergement d'urgence). Elle se retrouve entre le monde social et d'autres sphères plus administratives. Dans un domaine où le partage d'informations actualisées est déterminant pour la mise en œuvre d'actions efficaces, la mission a pu constater de multiples difficultés, notamment pour l'exercice de la médiation sociale.

La confidentialité des données issues du travail social constitue un frein potentiel au travail partenarial, fréquemment cité à la mission comme exemple de marge de progrès. La mission a entendu des travailleurs sociaux rétifs à l'idée que leurs enquêtes soient adressées à des tiers comme les services préfectoraux quand, dans d'autres départements, ces mêmes enquêtes sont adressées systématiquement et en routine aux sous-préfectures.

Or le sujet paraît juridiquement bordé. Le CASF précise en son article L. 121-6-2 que par exception aux dispositions du code pénal¹⁹⁸, « les professionnels qui interviennent auprès d'une même personne ou d'une même famille sont autorisés à partager entre eux des informations à caractère secret, afin d'évaluer leur situation, de déterminer les mesures d'action sociale nécessaires et de les mettre en œuvre. Le coordonnateur a connaissance des informations ainsi transmises. Le partage de ces informations est limité à ce qui est strictement nécessaire à l'accomplissement de la mission d'action sociale »

Le législateur vient en outre de préciser les règles par une modification de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement qui i) étend le secret professionnel aux membres de la CCAPEX, ii) organise la transmission des informations des travailleurs sociaux aux membres administratifs de la CCAPEX¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Art L 226-13 qui précise que la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

¹⁹⁹ Article 27 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. La nouvelle rédaction précise que « Les membres de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives et les personnes chargées de l'instruction des saisines sont soumis au secret professionnel dans les conditions prévues à l'article 226-13 du code pénal. Par dérogation aux dispositions de ce même article, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale, définie à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles, fournissent aux services instructeurs de la commission les informations confidentielles dont ils disposent et qui sont strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du ménage au regard de la menace d'expulsion dont il fait l'objet. »

Annexe IX

Tableau 3 : Les aides au maintien dans les budgets des FSL des départements visités				
	Modalité : Prêt, aide, mixte	Recevabilité	En cas de surendettement	Observations
Aube	Secours de 25 à 100 % pour ménages ayant un QFJ <9,50€ + prêt Prêt pour ménages ayant un QFJ >9,50 € et <13,60 €/jour	<ul style="list-style-type: none"> • Si caution solidaire actionnée et défaillante • si titre d'occupation (bail, PCS, délai de paiement accordé par le juge) • si mise en place tiers payant • reprise du paiement du loyer 	Aucun prêt dès recevabilité en commission ou en plan conventionnel de surendettement	Le FSL finance en + de l'ASLL, un ASLD (= diagnostic court de 4 à 6 semaines à déclenchement rapide pour identifier difficultés et capacités de mobilisation). 281 mesures en 2012. Efficace face au phénomène de porte close et dans la reprise des paiements
Charente	85 % prêt et 15 % subvention	<ul style="list-style-type: none"> • Une seule aide maintien par période de 3 ans • favoriser le respect du plan d'apurement avant recours au FSL • reprise du paiement du loyer entre 6 et 9 mois selon la hauteur de la dette 	Refus de toute aide si orientation en PRP	Plafond = 4000€ sauf exception (cf CFP accordé)
Dordogne	Subvention très majoritaire	<ul style="list-style-type: none"> • Reprise du paiement du loyer qd dette > « mois de loyer différentiel • mise en place du tiers payant • caution solidaire ou Locapass déjà activés • Délai d'instruction 2 mois réduit à 1 mois en cas de procédure d'expulsion • dérogations sur ressources ou délai de 36 mois entre 2 aides du FSL pour ménages sous CQL • taux d'effort <40 % 	NR	Financement de l'ADIL (1 assistante de médiation locative) dans le cadre de la prévention des expulsions (prise de contact dès signalement de l'impayé et constitution d'un dossier pour tous les partenaires + montage dossiers FSL si nécessaire)

Annexe IX

Gard	Prêt et secours, remboursables ou non, selon capacités (remboursement de 16 €/mois minimum x 36 mois et solde non remboursable pour les plus pauvres)	<ul style="list-style-type: none"> Loyer+charges hors aides personnelles ne doit pas dépasser 33 % impayé de 3 mois résiduels reprise du paiement des loyers pendant 3 mois minimum avant procédure judiciaire, l'aide peut aller jusqu'à 18 loyers résiduels en cas de procédure judiciaire et qd le ménage a repris le paiement du loyer ou indemnité d'occupation, l'aide intervient sur le solde de la dette quel que soit le montant 	Oui dans le but de prévenir l'expulsion	En contrepartie, le bailleur doit signer un nouveau bail si l'ancien a été résilié et abandonner la procédure judiciaire
Gironde	Aide plafonnée à 12 mois de loyer résiduel et montant maxi fixé à 2500 € selon taille ménage et exceptions prêt exclusivement (9 % des ménages aidés), prêt et subvention (24%), subventions exclusivement (67%)	<ul style="list-style-type: none"> Reprise paiement du loyer depuis 1 mois minimum garant absent ou insolvable 	En cas d'orientation en PRP la commission FSL statue au vu de la décision judiciaire	Saisine exclusivement sur intervention sociale
Hérault	Subvention et prêt 2300 € maxi sauf si permet de solder la dette et condition pour rétablissement aides au logement + capacité de l'emprunteur à rembourser pendant 36 mois	<ul style="list-style-type: none"> Le locataire doit avoir un bail non résilié au moment de la demande reprise du paiement du loyer différentiel pendant 2 mois consécutifs avant la demande 	En cas de plan d'aménagement de dette BDF, la révision de la créance sera validée par la commission FSL Refus si dossier déposé	Le bailleur doit s'engager à maintenir le débiteur dans le logement et abandonner les poursuites

Annexe IX

	possibilité d'articuler prêt et subvention en fonction des ressources et de la composition familiale	<ul style="list-style-type: none"> 3 mois d'impayés de loyer résiduel pas accessible en cas de plan d'apurement validé par CAF/MSA ou cautionnement 	en PRP surendettement	
Loire Atlantique	<p>2 types d'aide</p> <ul style="list-style-type: none"> aide pour impayé de loyer aide au loyer résiduel (subvention sur 6 mois maxi ; différence entre le loyer adapté dont relèverait le locataire et loyer résiduel). 	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'effort net ne peut excéder 40 % aide peut être activée plusieurs fois reprise du paiement du loyer pendant 3 mois, voire 6 mois quand la dette est > 3500 € le bailleur renonce à une partie de sa créance selon un barème fixé prise en charge partielle ou totale des frais de procédure le loyer résiduel est <ou égal à 35 % des ressources Si pas de perspectives de plus grande solvabilité du locataire, le bailleur social est invité à proposer un logement à loyer plus adapté) 	<p>La délivrance d'une aide FSL peut être conditionnée par le dépôt d'un dossier auprès de la BDF dans certains cas</p> <p>la dette a fait l'objet d'un jugement PRP</p>	
Pas de Calais	Prêt, subvention, ou les 2 plafonné à 4000 €	<ul style="list-style-type: none"> Dette mini 3 mois de loyer possibilité d'une période probatoire reprise du paiement du loyer résiduel pendant 3 mois consécutifs (voir 6 si dette >1600 €) le bailleur doit accepter la mutation dans son parc si taux d'effort avec remboursement de l'aide est >40 % ; la famille de son côté doit accepter le principe de la mutation allocation logement en tiers payant 	Rejet en cas d'orientation PRP	Éligibilité : 1 seule fois pour le même logement quel que soit le motif Une aide tous les 5 ans maxi Missions confiées à des associations avant entrée en phase judiciaire pour procéder à des enquêtes sociales et rencontrer les ménages

Annexe IX

Seine et Marne	Prêt remboursable sur 60 mois maxi et/ou secours aide plafonnée à 4500 € (dont secours plafonné à 800 €)	<ul style="list-style-type: none"> • dette locative maximum 4500 € • reprise du paiement du loyer résiduel depuis 3 mois mini • absence de caution ou d'assurance • pas de prêt accès ou maintien en cours, pas de créance irrécouvrable au titre du FSL 	FSL intervient si entraîne le rétablissement du bail ou un relogement plus adapté, sauf si PRP homologuée	Le bailleur doit signer un nouveau bail si ancien résilié et envoyer copie à la commission FSL abandon possible d'une partie de la dette par le bailleur
Seine St Denis	Plafond : 12 mois de loyer plein	<ul style="list-style-type: none"> • Reprise du paiement du loyer entre 3 et 10 mois selon le nombre de mois d'impayés antérieurs et le montant de la dette • le bailleur doit avoir engagé toutes les procédures (signalement CA, CDP, assignation) ; sinon, s'engage à renoncer à 10 % de la dette prise en charge par le FSL 	Lien est fait avec la procédure pour connaître risque d'expulsion si orientation PRP = pas de FSL en attente de la décision du juge. Après faillite civile : non	<p>Aide accordée une seule fois sur 5 ans</p> <p>Le bailleur doit re-signer un bail sans période probatoire</p> <p>FSL maintien peut financer aides dans du logement temporaire si le bailleur ou l'hôtelier s'engage à loger le locataire pendant 1 an et que celui-ci paye son loyer</p>

ANNEXE 10

**Éléments de contexte sur la pauvreté et les conditions de
logement**

10. Éléments de contexte sur la pauvreté et les conditions de logements en France

10.1. Une paupérisation croissante en France

10.1.1. Depuis le milieu des années 2000, la pauvreté augmente à nouveau

Être pauvre, c'est être « *exclu des modes de vie courants dans une société* », selon la définition du sociologue Peter TOWNSEND²⁰⁰. Selon l'INSEE, la France métropolitaine comptait 4,86 millions de pauvres en 2011²⁰¹ si l'on fixe le seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian et 8,73 millions en considérant le seuil à 60 %. Dans le premier cas, le taux de pauvreté en France ressort à 7,9 % et dans le second à 14,3 %. En termes de revenus, le niveau de vie médian atteignant 1 630 €/mois, le seuil de pauvreté à 50 % correspond à moins de 814 € mensuels pour une personne seule et à moins de 977 € par mois pour celui à 60 %. Depuis 1970, le seuil de pauvreté à 60 % a doublé en euros constants : les pauvres d'aujourd'hui sont donc *a priori* plus « riches » que ceux d'il y a 40 ans, sauf qu'entre temps, le mode de vie n'est plus le même.

La pauvreté avait fortement baissé des années 1970 au milieu des années 1980 puis elle a augmenté entre 1984-1996 et diminué entre 1996 et 2002 avec le retour de la croissance économique. Entre 2002 et 2011 le nombre de personnes pauvres au seuil de 50 % a augmenté de 1,1 million (+ 29,6 %, six fois plus vite que la population) et au seuil de 60 % de 1,2 million (+ 16,4 %, trois fois plus vite que la population). De 2008 à 2011, la dégradation économique a entraîné le basculement d'une part des « classes moyennes inférieures » dans la pauvreté : le nombre de pauvres au seuil de 50 % a augmenté de 585 000 (+ 13,7 % soit + 4,6 % par an) et de 893 000 en considérant le seuil à 60 % (+ 11,4 % soit + 3,8 % par an).

Tableau n°1 : Nombre de pauvres suivant les seuils considérés (1970-2011) (Source Insee)

Nombre de pauvres (taux de pauvreté), en millions (en % de la pop. métropolitaine) 1970-2011	Au seuil de 60 % du revenu médian	Au seuil de 50 % du revenu médian
1970	8,65 (17,9 %)	5,79 (12 %)
1975	8,49 (16,6 %)	5,19 (10,2 %)
1984	7,24 (13,5 %)	4,15 (7,7 %)
1990	7,85 (13,8 %)	3,75 (6,6 %)
1996	8,18 (14,5 %)	4,55 (8,1 %)
2002	7,50 (12,9 %)	3,75 (6,5 %)
2008	7,84 (13 %)	4,27 (7,1 %)
2011	8,73 (14,3 %)	4,86 (7,9 %)

Pauvreté et chômage sont étroitement corrélés ; or, le nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories confondues atteint quasiment 6 millions de personnes.

À côté de cette progression du chômage, on enregistre une montée des emplois précaires (12 % des salariés ont un contrat temporaire) — et une augmentation du sous-emploi.

²⁰⁰ JEANNEAU : « Un état des lieux alarmant », *Alternatives économiques*, n°319, décembre 2012, p. 58.

²⁰¹ Cf. INSEE-première, n°1464, septembre 2013.

Plus de 1,3 million d'actifs sont dans cette situation. Selon la Fondation Abbé Pierre, 3,7 millions de personnes vivent ainsi dans un ménage confronté à cette difficulté²⁰².

Enfin, pauvreté et inégalités sont indissolublement liées. Entre 2008 et 2011, le niveau de vie médian du dixième le plus aisé de la population (D9) a progressé de 1,5 %²⁰³, passant de 36 900 € à 37 450 € par an tandis que celui du dixième le moins favorisé (D1) a diminué de 3,7 % (de 10 920 € à 10 530 €) : le « rapport inter-décile » (D9 / D1), qui avait diminué de 3,5 à 3,4 entre 1996 et 1999 pour rester stable pendant dix ans, a augmenté à 3,5 en 2010, puis 3,6 en 2011, avec de remarquables disparités territoriales²⁰⁴. Les inégalités se sont creusées et désormais l'indice de GINI a de nouveau atteint, en 2011, son niveau de 1979.

Encadré : L'indice de GINI

L'indice de GINI mesure le degré d'inégalité du niveau de vie. Il varie entre 0 et 1, la valeur 0 correspondant à l'égalité parfaite (tout le monde a le même niveau de vie), la valeur 1 à l'inégalité extrême (une personne a tout le revenu et les autres n'ont rien). En 2008, il valait 0,289 en France et s'étalait entre 0,247 (Danemark) et 0,743 (Namibie) ; le Royaume-Uni se situant à 0,360, la Russie à 0,399, les Etats-Unis à 0,408, la Chine à 0,469 et le Brésil à 0,570. La France demeure donc un pays relativement égalitaire, même si l'indice a progressé de 5,9 % entre 2008 à 2011 (alors qu'il avait augmenté seulement de 3,6 % entre 1996 et 2007).

10.1.2. La hausse du nombre des allocataires de minima sociaux

Il est également possible d'appréhender la pauvreté à partir des allocataires de minima sociaux. Fin 2011²⁰⁵, 3,7 millions de personnes percevaient l'un des neuf minima sociaux²⁰⁶, en hausse de 2,4 % en 2011 (après celle de 2,5 % en 2010). En comptabilisant les ayants-droits (conjoint, enfants...), plus de 6,6 millions d'individus bénéficiaient d'une allocation, soit près de 10 % de la population.

Cette évolution est surtout imputable à l'augmentation du nombre de bénéficiaires de la partie socle du revenu de solidarité active (RSA, 1^{er} juin 2009) dont la montée en charge s'est achevée avec sa substitution, le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM au revenu minimum d'insertion (RMI : RSA socle) et à l'allocation de parent isolé (API : RSA socle majoré)²⁰⁷. Fin décembre 2013, le RSA (tous dispositifs confondus) était versé par les CAF à près de 2,3 millions de foyers.

Tableau n°2 : Nombre de foyers bénéficiaires du RSA (2009-2013)

²⁰² Cf. Fondation Abbé Pierre, 18^{ème} rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, septembre 2013.

²⁰³ Le niveau de vie médian du vingtième le plus aisé de la population a, pour sa part, progressé de 3,3 %.

²⁰⁴ Selon l'INSEE, le rapport inter-décile en 2011 s'échelonne entre 2,8 (Vendée) et 6,2 (Paris) ; Loire-Atlantique : 3,1 ; Dordogne et Charente : 3,2 ; Seine-Saint-Denis : 3,8 ; Bouches du Rhône : 3,9.

²⁰⁵ Cf. DREES : « La hausse du nombre d'allocataires des minima sociaux se poursuit en 2011 », Études et Résultats n°844, juin 2013.

²⁰⁶ En l'espèce : Revenu de solidarité active socle, ex-RMI-API, allocation aux adultes handicapés (AAH), allocation supplémentaire d'invalidité (personnes âgées), allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion ou allocation temporaire d'attente, allocation équivalent retraite, « minimum vieillesse » (ASPA), allocation veuvage, Revenu de solidarité -minimum social spécifique aux DOM.

²⁰⁷ En outre, le RSA a été étendu aux jeunes de moins de 25 ans (« RSA jeunes »), le 1^{er} septembre 2010 en France métropolitaine et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM, sous réserve qu'ils aient travaillé au moins deux années au cours des trois dernières années (auparavant, seuls ceux ayant la charge d'un enfant ou d'un enfant à naître pouvaient le percevoir).

Nombre de foyers bénéficiaires du RSA, 2009-2013	RSA : RSA socle + RSA activité (métropole seule)	RSA Socle (métropole seule)
Juin 2009	1 478 357 (1 478 357)	1 067 960 (1 067 960)
Décembre 2009	1 697 357 (1 697 357)	1 116 935 (1 116 935)
Décembre 2010	1 797 714 (1 797 714)	1 154 348 (1 154 348)
Décembre 2011	2 032 370 (1 834 770)	1 346 309 (1 180 802)
Décembre 2012	2 142 264 (1 930 353)	1 435 751 (1 260 072)
Décembre 2013	2 296 022* (2 066 716)	1 538 165 (1 352 410)

Source : CNAF

* RSA socle et activité : 1 791 000. Pour mémoire : RSA activité seul : 505 000 fin 2013.

Compte tenu du mode d'indexation, fixé sur l'évolution des prix et non sur celle des revenus, les minima sociaux ont décroché du SMIC : RMI/RSA (de 48,7 % en 1990 à 43,5 % en 2011) ; API/RSA (de 64,9 % à 55,8 %) ; ASS (de 48,7 % à 43,5 %) ; AAH (de 67,8 % à 66,3 %) ²⁰⁸.

10.1.3. Les caractéristiques de la pauvreté en 2011

10.1.3.1. Caractéristiques démographiques et spatiales : les jeunes urbains particulièrement touchés

La pauvreté touche en premier lieu les mineurs (*seuil de 60 %* : taux de 19,5 % en 2011, contre 14,3 % en moyenne métropolitaine), les étudiants (18,9 %) et les jeunes adultes (18-29 ans : 16,2 %). Parmi les 4,9 millions de pauvres *au seuil de 50 %*, 1,7 million (plus du tiers du total) sont des enfants ²⁰⁹ et des adolescents ; ils sont 2,7 millions *au seuil de 60 %*. Plus d'une personne pauvre sur deux a donc moins de 35 ans. C'est entre 18 et 24 ans que le taux de pauvreté est le plus élevé (21,8 % en 2010). À l'inverse, les plus de 60 ans sont moins souvent concernés : 4 % sont pauvres *au seuil de 50 %*, deux fois moins que la moyenne métropolitaine.

La pauvreté touche l'ensemble du territoire mais avec des inégalités spatiales ²¹⁰. La dégradation s'exprime dans le fait que selon une étude réalisée par l'association des petites villes de France (APVF) 9 maires sur 10 ont maintenu, voire augmenté, leur volume d'aides en 2012.

10.1.3.2. Des catégories sociales inégales face à la pauvreté

Compte tenu des faibles indemnités versées aux demandeurs d'emploi, en particulier aux jeunes et à ceux en fin de droits (ASS) ²¹¹, le taux de pauvreté *au seuil de 50 %* du niveau de vie médian est de 23,7 % chez les chômeurs (et de 38,9 % *au seuil de 60 %*, soit 1 million de personnes). Il est de 16,6 % chez les inactifs – plus du double du taux moyen (7,9 %). Inactifs et chômeurs forment à eux seuls la moitié de la population démunie. En France, le diplôme jouant un rôle particulier pour l'accès à l'emploi, ce taux est de 10,9 % pour les

²⁰⁸ Cf. JEANNEAU (L), *op. cit.*, p. 59.

²⁰⁹ La notion « d'enfants pauvres » reflète celle des parents. Ils le sont parce que leurs parents ont des revenus insuffisants, du fait du chômage, des bas salaires ou des temps de travail (temps partiel, intérim, CDD, etc.).

²¹⁰ Valeurs extrêmes : 8,6 % dans les Yvelines et 24,8 % en Seine-Saint-Denis (Paris : 14,4 %).

²¹¹ Au 1^{er} janvier 2014 : 16,11 € par jour et 483,3 € par mois pour une personne seule. Selon les ressources du demandeur d'emploi, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée à taux plein ou à taux réduit. Elle peut être maintenue en cas de reprise d'activité.

personnes sans diplôme, contre 3,3 % pour les bac +2. Au total, 43,6 % des pauvres n'ont aucun diplôme contre 4,6 % disposant au moins du niveau bac +2.

Toutefois, un million de personnes exercent un emploi mais disposent, après avoir comptabilisé les prestations sociales (primes pour l'emploi, allocations logement, etc.) ou intégré les revenus de leur conjoint, d'un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté. En effet, ce taux de *pauvreté à 50 %* est de 8,1 % chez les ouvriers, 10,1 % chez les employés, 11,6 % chez les indépendants et 1,6 % chez les cadres supérieurs. Ces « travailleurs pauvres » sont même 1,9 million en considérant le *seuil à 60 %*, et sont particulièrement concernés par les augmentations de loyer. L'existence de travailleurs pauvres résulte de plusieurs facteurs : (i) la stagnation des revenus et la faiblesse des salaires et notamment du niveau du salaire minimum ; (ii) le temps partiel, qui réduit en proportion les niveaux de vie ; (iii) enfin, le fractionnement des emplois : petits boulots, alternances de phases d'emploi et de chômage ou d'inactivité.

10.1.3.3. La persistance de la grande pauvreté

En 2011, plus de 2,16 millions de personnes sont en situation de grande pauvreté (seuil à 40 % du niveau de vie médian), soit 3,2 % de la population vivant avec moins de 652 € par mois pour une personne seule ; ils étaient 1,34 millions en 2002 et 2,03 millions en 1996 : sur la période 2002-2011, la hausse est donc de 61,2 %. Pour ces personnes, il est quasiment impossible de se loger. Ainsi, 3,6 millions de personnes sont mal-logées²¹² selon la Fondation Abbé Pierre -et 2,78 millions de personnes vivent dans des conditions de logement très difficiles, insalubres ou surpeuplés²¹³.

La France compte par ailleurs près de 141 000 SDF, selon une évaluation réalisée par l'INSEE dans les centres d'hébergement en 2012 ; ce nombre a très fortement augmenté entre 2001 et 2012 : + 65 %. Contrairement aux idées reçues, une part significative des SDF dispose d'un emploi, d'après une récente étude de l'INSEE²¹⁴. Mais le « non-logement » prend également d'autres formes, moins visibles dans l'espace public mais non moins préoccupantes : cabanes dans les bois, squats, camping à l'année, bidonvilles, hébergement chez des amis ou de la famille (411 000 hébergements chez des tiers de façon contrainte), accueil dans des structures d'hébergement saturées...L'exclusion du logement se manifeste également de façon dramatique à travers la réapparition de situations que l'on croyait disparues, telles que les bidonvilles qui se développent aujourd'hui à la périphérie des villes²¹⁵ ou encore de situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissement de marchands de sommeil...Or, ces différents visages de l'habitat indigne²¹⁶ renvoient à un phénomène massif qui concerne environ 600 000

²¹² Selon la Fondation Abbé Pierre, cinq dimensions sont aujourd'hui constitutives du mal-logement : (i) l'absence de logement personnel, (ii) les difficultés d'accès au logement, (iii) les mauvaises conditions d'habitat, (iv) les difficultés de maintien dans le logement, (v) le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence ».

²¹³ Cf. Fondation Abbé Pierre, 18ème rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, septembre 2013, p. 58 et pp. 242 et suiv. (800 000 personnes vivent dans des logements surpeuplés, mais ce nombre dépasse les 3,2 millions pour les personnes habitant dans ces logements surpeuplés au sens large).

²¹⁴ Début 2012, un quart des SDF usagers des services d'aide occupaient un emploi et 9 sur dix ont déjà travaillé au cours de leur vie. Les SDF ayant un emploi ont des conditions d'hébergement plus stables que les autres sans domicile. Mais ils occupent des emplois très précaires : 22 % déclarent ne pas avoir de contrat de travail et 15 % sont intérimaires, stagiaires ou saisonniers. En outre, deux SDF sur trois travaillent depuis moins d'un an chez le même employeur, et trois sur cinq perçoivent un salaire inférieur à 900 € par mois. Cf. INSEE-Première, n°1494, avril 2014.

²¹⁵ Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 63.

²¹⁶ Rappel : La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE) a donné un contour et une définition juridique à la notion d'habitat indigne : « *constituent*

logements d'après les estimations ministérielles, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.

10.1.3.4. L'étendue du surendettement²¹⁷

Entre 2009 et 2013, le nombre de dossiers de surendettement déposés à la Banque de France est en hausse de 3,1 %, soit 0,6 % par an ; toutefois, le nombre de décisions d'orientation vers une procédure de rétablissement personnel (PRP, impliquant *in fine* un effacement de la dette) a singulièrement augmenté : + 66,2 % (soit + 13,2 % par an). Parallèlement, l'endettement moyen des dossiers recevables s'établit, en France métropolitaine, à 39 200 € en 2013, contre 34 456 € en 2010, soit + 13,8 % en quatre ans, ce montant élevé étant imputable aux crédits immobiliers souscrits par les ménages.

Tableau n°3 :Le surendettement des ménages (2009-2013)

Surendettement des ménages, France métropolitaine, 2009-2013	2009	2010	2011	2012	2013
Dossiers de surendettement déposés	216 396	218 102	232 493	220 836*	223 012
Décisions d'orientation vers une PRP (avec et sans liquidation judiciaire)	41 045	43 098	58 196	67 411	68 235
Proportion d'orientation vers une PRP	19 %	19,8 %	25 %	30,5 %	30,6 %

Source : BdF, d'après le Baromètre du surendettement, 4^{ème} trimestre 2013, p. 2

* Métropole + DOM : 222 988 dossiers.

En 2012, selon l'enquête typologique de la Banque de France de mars 2014, la situation au regard du logement confirme la forte majorité de locataires (78,3 %) parmi les ménages endettés, bien que la dette liée au logement soit marginale dans l'endettement global. La situation au regard de l'emploi exprime les difficultés professionnelles des personnes surendettées, avec la présence de 26,9 % de chômeurs, de 11,6 % sans profession et de 9,9 % sans activité (invalidité, congé maladie de longue durée, congé parental). D'un point de vue socioprofessionnel, ce sont les employés (35,7 %) et les ouvriers (24,8 %) qui demeurent les plus représentés.

S'agissant des revenus, 77,7 % des ménages surendettés ont des ressources mensuelles inférieures ou égales à 2 000 €, 49,1 % inférieures au SMIC et 10,9 % inférieures au RSA socle. **Ainsi, plus d'un dossier sur deux est caractérisé par une absence de capacité de remboursement** et 30 % des dossiers sont finalement reconnus comme exprimant des situations « irrémédiablement compromises ».

Depuis 2009, 960 333 dossiers ont été déclarés recevables, donc présentant un niveau d'endettement manifestement excessif au regard des capacités de remboursement : 392 922 plans conventionnels de règlement ont été conclus entre les débiteurs et leurs créanciers tandis que, dans les cas où aucune solution négociée n'a pu être mise en place, 270 877 mesures ont été imposées ou recommandées. Enfin, 277 985 dossiers ont été orientés vers la PRP. Au total, le nombre de ménages en cours de désendettement, ayant bénéficié ou sur le point de bénéficier de mesures, est de 801 000 fin 2013, contre 688 000 fin 2010, soit + 16,4 %.

10.1.4. Le point sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté

Le plan gouvernemental contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a été rendu public le 22 janvier 2013, à l'occasion d'une réunion du Comité interministériel de lutte contre

un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état (ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés) expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

²¹⁷ Cf. Banque de France, Enquête typologique 2012 et Baromètre du surendettement de décembre 2013.

l'exclusion (CILE, qui n'avait pas été réuni depuis 2006). Plusieurs mesures ont été annoncées :

- Le rattrapage du RSA socle (43 % du SMIC en 2012) sur son niveau relatif d'origine de 50 % du SMIC. Il sera augmenté de 10 % (en sus de l'inflation) à l'horizon 2017 avec une première revalorisation de 2 % dès septembre 2013 (493 € pour une personne seule). Le gouvernement lancera en parallèle une réforme du RSA activité, qui souffre d'un non-recours record (68% des personnes éligibles ne le demandent pas), en articulation avec la prime pour l'emploi ;
- Une « garantie » jeunes pour les 18-25 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation, en situation d'isolement et de grande précarité, pour pallier l'échec du RSA-jeunes (moins de 10 000 bénéficiaires). C'est un contrat annuel, passé avec le service public de l'emploi, comportant des engagements réciproques. Elle a été lancée en septembre 2013 avant une généralisation en 2016 (100 000 personnes concernées, pour un coût annuel de 600 M€) ; il y a en France plus de 900 000 jeunes sortis du système scolaire, de toute formation, sans emploi et pas même inscrits à Pôle Emploi ;
- Une hausse du plafond de la CMU complémentaire (+ 7 %), pour couvrir 750 000 personnes de plus, et de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS : + 8,2 %) ;
- Un investissement dans le plan quinquennal pour l'hébergement et l'accès au logement. La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social prévoit en premier lieu de favoriser le logement social *via* la cession à bas prix – voire gratuite – de terrains publics. Le texte renforce de surcroît les dispositions de la loi SRU en faisant passer de 20 % à 25 % l'obligation de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants – 1 500 habitants en Île-de-France – et multiplie par cinq la sanction financière des communes qui ne respectent pas leurs obligations. Il réforme également le droit des réquisitions – réduisant à douze mois le délai de vacance d'un logement pouvant justifier le déclenchement d'une telle procédure. Un pacte sera signé avec l'USH, pour mettre en œuvre la construction de 150 000 logements locatifs sociaux par an. Un volet « accès au logement » sera également mis en œuvre, avec un effort budgétaire équivalent : accompagnement, résidences sociales, intermédiation locative, prévention des expulsions ;
- Une aide aux familles monoparentales ou nombreuses en situation de pauvreté, via une augmentation de l'allocation de soutien familial (ASF) et du complément familial (CF).

Dans le rapport Tian (2011)²¹⁸, la fraude aux prestations sociales était estimée à environ 4 Mds. € ; inversement, la non-dépense du RSA s'établirait à 5,3 Mds. € et, si l'on ajoute les non-dépenses estimées pour d'autres prestations (4,7 Mds. € pour les prestations logement et familiales ; 1 Md. € pour la CMU), d'un point de vue financier, la fraude et le non-recours sont d'ampleur différente²¹⁹.

²¹⁸ Cf. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3603, Travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des LFSS, sur la lutte contre la fraude sociale, 29 juillet 2011.

²¹⁹ WARIN (Ph), MAESTRACCI (N), *op. cit.*, et revue de presse de l'Observatoire des non recours aux droits et services pour les montants cités.

Le plan du Gouvernement prévoit de faire diminuer ce taux de non-recours. Les administrations seront mobilisées pour inscrire à leur programme de travail l'élaboration et le suivi d'indicateurs de non-recours aux droits existants. Les préfets auront pour mission de développer des liens entre les différents services accueillant des personnes en situation de précarité (CAF, CPAM, CCAS, services sociaux des conseils généraux, centres sociaux, points d'accès au droit, maison de la justice et du droit...) afin, notamment, d'organiser le repérage des personnes en difficulté et leur accompagnement vers l'ouverture de leurs droits et les actions de communication seront ciblées sur les publics faisant le moins valoir leurs droits.

10.2. Les difficultés de logement des ménages les plus modestes

10.2.1. Les dépenses pour le logement : dynamisme et contrastes

La dépense totale en logement, dépenses courantes et d'investissement, incluant les dépenses des ménages s'élève²²⁰ à 458,1 Mds. € (22,5 % du PIB), contre 419,7 Mds. € en 2007 (22,2 %).

La France se caractérise par des dépenses publiques pour le logement élevées, de l'ordre de 42,2 Mds. € par an en 2012, soit 2,1 % du PIB²²¹, contre 1,25 % au Royaume-Uni (2010), 1,1 % en moyenne de l'UE²²², 1 % aux Etats-Unis (2010) et 0,7 % en Allemagne et en Italie (2010)²²³. Ces dépenses publiques atteignaient 33,6 Mds. € en 2007 (1,8 % du PIB). Parmi ces dépenses, les prestations sociales *stricto sensu* sont de 18,3 Mds. € en 2012 (0,90 % du PIB), contre 15,6 Mds. € en 2007²²⁴ (0,83 % du PIB), en hausse de 17,3 % sur 2007-2012²²⁵ (dont 8,2 Mds. € pour des locataires du secteur privé ; 6,8 Mds. € pour ceux du secteur social ; 2,3 Mds. € destinés aux locaux d'habitation collective concernant personnes âgées et personnes handicapées ; et 0,9 Md. € à destination des propriétaires occupants). Pour autant, les prestations sociales liées au logement (hors FSL) ne représentent *in fine*, en 2012, que 2,9 % des prestations sociales, soit le niveau de 1990-91 : cette part avait augmenté jusqu'en 2000 (3,5 % du total) avant de s'éroder depuis lors²²⁶. Et malgré ces aides le logement occupe une place majeure dans le budget des ménages : ceux-ci lui consacrent, en 2012, 22,2 % de leur revenu disponible brut.

Au final, ces allocations couvrent 18,2 % de la dépense de logement des locataires du parc social (proportion stable depuis 1999 mais 14,5 % en 1985), 14,5 % de celle des locataires du parc privé (12 % en 1993 ; 8 % en 1985) et 1,6 % de celles des propriétaires accédants. En vingt ans, la part couverte par les aides s'est ainsi accrue, passant de 11,5 % en 1991 à 15,9 % en 2011. Ceci s'explique notamment par l'extension des aides à compter de 1990 à

²²⁰ Cf. Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), Service de l'Observation et des Statistiques (SOeS), « Les comptes du logement 2012, premiers résultats 2013 », février 2014, pp. 25 et 26.

²²¹ Cf. CGDD, SOeS, « Les comptes du logement 2012, premiers résultats 2013 », février 2014, p. 11 et suivantes.

²²² Cf. Centre d'Analyse Stratégique (CAS) : « Tableau de bord des dépenses publiques européennes », Févr. 2012.

²²³ Chiffres : d'après OCDE ; cf. Alternatives Économiques n°324, Mai 2013, p. 14 et Alternatives Économiques n°327, septembre 2013, p. 60.

²²⁴ Cf. CGDD, *op. cit.*, p. 91.

²²⁵ À titre de comparaison, entre le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2012, la population française (métropole + DOM hors Mayotte ; hors COM) est passée de 63,60 millions d'habitants à 65,25 millions, soit une hausse de 2,6 % sur la période. Cf. INSEE-*Première*, n°1482, janvier 2014.

²²⁶ Cf. CGDD, *op. cit.*, pp. 26-27.

d'autres publics, en particulier aux étudiants. Selon le CGDD²²⁷, en 2012, le total des trois aides personnelles au logement²²⁸ atteint 16,3 Mds au bénéfice des locataires (7,1 Mds. € pour les APL ; 5 pour l'ALS et 3,7 pour l'ALF). En comptant les conjoints et personnes à charge, 13 millions de personnes sont couvertes (12,5 millions en métropole et 0,5 million dans les DOM)²²⁹, et 43,4 % des locataires²³⁰.

Les régimes sociaux sont les contributeurs majoritaires (50,7 % en 2012) au titre de l'ALF (et d'une part de l'APL représentant l'équivalent de l'ALF). L'État participe pour 33,9 % à travers sa dotation au Fonds national d'aide au logement (Fnal) et l'affectation d'une part de la taxe sur le tabac à ce fonds. Les cotisations employeurs au titre de l'ALS en financent 15,1 %²³¹.

En dépit de ce niveau relativement élevé de dépenses publiques, le mal-logement demeure répandu en France et recouvre des réalités diverses (sans domicile et absence de logement personnel, mauvaises conditions d'habitat, difficultés pour se maintenir dans son logement...). Selon la Fondation Abbé Pierre, parmi les 3,6 millions de personnes confrontées à une problématique aiguë de mal-logement en 2012-2013, on estime que 685 000 sont privées de domicile personnel²³². À côté des personnes exclues du logement, le mal-logement renvoie aussi aux mauvaises conditions d'habitat : ainsi, à partir de l'Enquête Logement de 2006, l'INSEE estimait que 2 778 000 personnes vivaient dans des logements inconfortables (2,1 millions) ou surpeuplés (800 000). Mais ces problématiques extrêmes de mal-logement ne doivent pas masquer toutes les situations de personnes en proie à une réelle fragilité dans leur logement à court ou moyen terme, estimées à plus de 5 millions²³³.

10.2.2. Nécessaires mais insuffisantes : les aides face à la hausse des prix

Plusieurs études ont démontré le caractère inflationniste des aides personnelles locatives au logement dans le parc privé. Ainsi, selon une étude de la CNAF, entre 50 % et 80 % des allocations logement des ménages à bas revenus auraient été absorbées par les augmentations de loyer²³⁴.

Mais parallèlement, il apparaît qu'elles s'avèrent insuffisamment solvabilisatrices pour une partie des allocataires : selon la Fondation Abbé Pierre, « *une large part de ces revenus de transfert est aujourd'hui absorbée par la hausse non régulée des prix de l'immobilier, des*

²²⁷ Cf. CGDD, *op. cit.*, p. 92-93.

²²⁸ Les aides personnelles au logement sont versées sous conditions de ressources aux ménages modestes qui s'acquittent d'une dépense de logement. L'ALF (Allocation de Logement Familiale), l'APL (Allocation personnalisée au Logement) et l'ALS (Allocation de logement à caractère social) ne sont pas cumulables ; l'ordre de priorité est le suivant : APL, ALF, ALS. L'APL est versée aux occupants du parc conventionné en location ou foyer, ou qui ont signé un prêt conventionné pour l'acquisition de leur résidence principale, l'ALF aux familles ne pouvant bénéficier de l'APL et l'ALS aux autres ménages n'entrant pas dans les deux premières catégories.

²²⁹ Cf. DONNE (S) et SALESSES (C) : « Les aides personnelles au logement ; données de cadrage de 2002 à 2012 », CNAF, *Politiques sociales et familiales*, n°114, décembre 2013, p. 70.

²³⁰ Cf. Fondation Abbé Pierre, 18ème rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, septembre 2013.

²³¹ Cf. CGDD, *op. cit.*, p. 93.

²³² Cf. Fondation Abbé Pierre, 18ème rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, septembre 2013, pp. 241. Parmi elles, environ 150 000 personnes vivent dans la rue ou ont recours aux structures d'hébergement.

²³³ Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, pp. 243.

²³⁴ Cf. KESTEMAN : « Le logement, une crise durable ? », CNAF, *Politiques sociales et familiales*, décembre 2013.

loyers et des charges. Et au final ces aides ne permettent plus de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement supporté par les ménages, notamment les ménages pauvres et modestes »²³⁵.

Depuis 2002, la distribution des aides personnelles au logement s'est resserrée autour des ménages disposant de faibles ressources : en 2010, plus de la moitié des ménages allocataires avaient des revenus qui les plaçaient sous le seuil de pauvreté (60 % des bénéficiaires isolés et plus de 70 % des couples allocataires). Sont désormais exclus de l'APL : (i) une personne isolée dès qu'elle perçoit 1,08 Smic (contre 1,11 en 2002) ; (ii) un ménage mono-actif avec deux enfants dès qu'il perçoit 2 Smic (contre 2,06 en 2002) ; (iii) un ménage mono-actif avec cinq enfants dès qu'il perçoit 2,44 Smic (contre 2,53 en 2001)²³⁶. Depuis 10 ans, on assiste à un net décrochage entre ces aides et les dépenses supportées par les ménages, qui s'explique principalement par de moindres actualisations de barème²³⁷. D'après un récent rapport de l'IGAS²³⁸, les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont ainsi progressé de 32,3 % entre 2000 et 2010 tandis que les loyers-plafonds pris en compte dans le calcul des aides n'ont été revalorisés que de 15,1 %. Le phénomène est le même en ce qui concerne les charges : les dépenses d'énergie et d'eau des ménages ont progressé de 39 % en 10 ans mais le forfait-charges des aides personnelles n'a été revalorisé que de 10,9 %. D'où un effort financier croissant des ménages, d'autant plus important que ceux-ci disposent de revenus modestes.

S'agissant plus précisément des locataires bénéficiaires (hors étudiants et vivant en foyers), selon l'étude de la CNAF susmentionnée, un million subissent un taux d'effort net supérieur à 33 %, 85 % de ces derniers étant logés dans le parc privé. Dans ces conditions, *« cette situation est d'autant plus inquiétante que seuls 34 % des bénéficiaires d'aides au logement étaient effectivement en emploi en 2010²³⁹, et que 26 % sont bénéficiaires du RSA socle et/ou activité, ou de l'AAH. De ce fait, une majorité des allocataires d'aides au logement avaient, en 2010, des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, une fois perçues les diverses prestations sociales et de logement ; ceci est particulièrement sensible chez les isolés (60 % d'entre eux), les couples sans enfant (70 %), et les ménages monoparentaux (60 %). Les couples avec enfants sont concernés pour 50 % d'entre eux »²⁴⁰.*

10.3. Un coût du logement croissant en dépit d'améliorations structurelles

10.3.1. Des améliorations structurelles sur le moyen terme

Au 1^{er} janvier 2013, on compte 34,4 millions de logements en France (métropole + DOM) selon l'INSEE²⁴¹ ; depuis 30 ans, le parc de logements augmente d'un peu plus de 1 % par an. De plus en plus de ménages sont propriétaires malgré une stagnation depuis 2009 : 57,8 % au 1^{er} janvier 2013 selon l'INSEE²⁴² (57,6 % en 2009 et 55,6 % en 2000).

²³⁵ Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 103.

²³⁶ Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 104.

²³⁷ Absence de revalorisation des loyers-plafonds en 2004 puis 2006 et du forfait charges entre 2002 et 2007. Cf. Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*, p. 105.

²³⁸ IGAS, « L'efficacité sociale des aides personnelles au logement », mai 2012.

²³⁹ À cette date, 12 % étant au chômage, 12 % étudiants, 20,5 % titulaires d'une pension ou d'une retraite, le reliquat étant soit au revenu de solidarité active (y compris activité) soit inactifs.

²⁴⁰ Cf. KESTEMAN (N), CNAF, *op. cit.*, p. 27.

²⁴¹ Cf. INSEE, France-portrait social, édition 2013, novembre 2013, p. 219. Selon le CGDD (*op. cit.*, p. 33), la France comptabilise 34 193 000 logements ordinaires au 1^{er} juillet 2012.

²⁴² Cf. INSEE, France-portrait social, *op. cit.* Selon le CGDD (*op. cit.*) : 58,2 % au 1^{er} juillet 2012, 52,1 % en 1984.

Les locataires représentent 39,2 % des ménages en 2013, contre 39 % en 2009 et 39,8 % en 2000 avec 6,1 millions de résidences locatives du secteur privé (5,2 en 1983) et 4,8 millions dans le secteur social (2,9 en 1983). Ainsi, 17,3 % des ménages sont logés dans le secteur social et 21,7 % dans le secteur locatif privé²⁴³.

En 2006, on constatait dans l'*Enquête Nationale Logement*²⁴⁴ que la quasi-totalité des logements métropolitains (98,7 %) disposaient de l'eau chaude, de WC intérieurs et d'une installation sanitaire (douche ou baignoire)²⁴⁵ alors qu'en 1984 15 % des logements n'en disposaient pas²⁴⁶. La proportion de ménages en situation de surpeuplement a également diminué²⁴⁷ : 16,8 % en 1984 ; 11,8 % en 1996 et 9 % en 2006, mais 7 % en 2010 (17 % pour les locataires du secteur social)²⁴⁸, le surpeuplement progressant pour les ménages ayant de faibles revenus.

Parallèlement, les logements sont de plus en plus grands : en 2012, selon le CGDD²⁴⁹, la taille moyenne des logements était de 91 m², contre 88 m² en 1996 et 77 m² en 1978, avec des disparités (111,8 m² pour les propriétaires occupants ; 67,2 m² dans le parc locatif privé et 67,9 m² dans le parc locatif social). Cette évolution est surtout imputable à l'augmentation de la surface des maisons individuelles alors que celle des appartements est stable. Le nombre d'occupants des logements baisse : un logement est occupé par 2,26 personnes en 2010 contre 2,4 en 1999 et 2,7 en 1984. Selon les projections de l'INSEE, il devrait être de 2,0 en 2030.

Par ailleurs, un ménage sur quatre déclare vouloir changer de logement. Parmi eux, plus de la moitié désirent occuper un logement plus grand. Globalement, 6,5 % des ménages estiment que leurs conditions de logements sont insuffisantes en 2006 ; ils étaient 10,2 % en 1984.

10.3.2. L'augmentation du taux d'effort des ménages

Les loyers acquittés par les locataires représentent 67,3 Mds. € : 43,3 Mds. € dans le parc privé et 24 Mds. € dans le parc social. Les locataires ne supportent pas l'intégralité de ce coût en raison des aides personnelles versées (aux ménages ou directement aux bailleurs) : les prestations sociales pour les locataires de logements ordinaires (hors foyers) représentent, en 2012, 15,0 Mds. €, soit 22,3 % du montant des loyers stricto sensu. Ce rapport s'élève à 18,9 % pour les locataires du parc privé et 28,4 % pour ceux du secteur social.

²⁴³ Cf. INSEE, France-portrait social, op. cit, Selon le CGDD (op. cit) : 23,4 % en 2012, contre 31,9 % en 1984.

²⁴⁴ Créée en 1955, l'enquête logement est l'une des principales enquêtes de l'Insee, par son ancienneté, sa fréquence (en principe tous les quatre ans) et la taille de son échantillon (37 000 logements en 2006 pour la France métropolitaine). Il s'agit de la source statistique majeure pour décrire le parc de logements et le niveau des dépenses de loyer des ménages. Or, aucune Enquête logement n'a eu lieu entre 2006 et 2014 ; , dès lors, les éléments qualitatifs et quantitatifs datent de 8 ans, antérieurs à la crise économique.

²⁴⁵ Cf. INSEE-Première n°1396, mars 2012.

²⁴⁶ Cependant, d'autres formes d'inconfort subsistent : en 2006, 1,6 million de logements ne disposaient que de moyens de chauffage sommaires, plus d'un million avaient une installation électrique défectueuse, voire dangereuse, plus de 500 000 souffraient d'infiltrations d'eau ou d'inondations provenant d'une fuite dans la plomberie.

²⁴⁷ Cf. INSEE, Tableaux de l'économie française, édition 2014, février 2014, p. 83.

²⁴⁸ Cf. INSEE-Première, n°1396, mars 2012.

²⁴⁹ Cf. CGDD.

La hausse des loyers a été particulièrement soutenue : entre octobre 1983 et octobre 2012, elle a été de + 3,2 % par an, plus forte que celle des prix à la consommation (+ 2,2 % par an) et que celle du revenu disponible brut (+ 3,1 % par an)²⁵⁰.

En 2012, le loyer mensuel moyen est de 571 € en province (pour 63 m²), contre 1 060 € à Paris (pour 51 m²) et 679 € en Seine-Saint-Denis (pour 50 m²). Selon le CGDD²⁵¹, les loyers, dans le secteur privé, ont augmenté de 2,2 % en 2011, 3 % en 2012 et devraient croître de 2,4 % en 2013.

La mesure du coût du logement dans le budget des ménages s'appuie traditionnellement sur le taux d'effort, rapport entre les dépenses liées à l'habitation principale et les revenus. Selon l'INSEE²⁵², en 2010, en France métropolitaine, un ménage sur deux consacre au moins 18,5 % de ses revenus à se loger²⁵³. Le taux d'effort médian est plus élevé pour les locataires du secteur privé et les accédants à la propriété qui ont encore des emprunts à rembourser pour leur habitation (respectivement 26,9 % et 27,2 %). Il est beaucoup plus faible pour les propriétaires non accédants (9,5 %), dégagés des charges de remboursement. Le taux d'effort médian des locataires du secteur social, qui bénéficient de loyers plafonnés, se situe entre les deux (20,1 %).

Ces dépenses représentent une charge lourde pour certains ménages : Les locataires du parc privé les plus modestes ont un taux d'effort net médian de 33,6 % (20,2 % dans le secteur social) et il dépasse 30 % pour un ménage sur cinq et même 40 % pour 8 % des ménages. Parmi ces derniers, six sur dix sont des ménages modestes.

Depuis quinze ans, les ménages modestes et les locataires du parc privé subissent une hausse sensible de leur taux d'effort, alors même que leur situation financière tend à se dégrader.

²⁵⁰ Dans le secteur libre, l'évolution annuelle est encadrée par la loi : jusqu'en 2005, la hausse ne pouvait excéder celle de l'indice du coût de la construction (ICC) et, depuis 2006, celle de l'indice de référence des loyers (IRL). Le loyer peut être réévalué lors du renouvellement du bail, s'il est manifestement inférieur aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage. Lors d'un changement de locataire, le propriétaire fixe librement le niveau du loyer (sauf depuis août 2012 dans certaines agglomérations où la hausse par rapport à l'ancien locataire ne peut excéder l'évolution de l'IRL). Dans le secteur social, le ministère chargé du logement préconise chaque année une hausse maximale des baux en cours, en se basant sur l'évolution des salaires puis sur celle de l'IRL. Ainsi, depuis 1994, la hausse des loyers n'a plus dépassé 4 % en glissement annuel. Au début des années 2000, elle a atteint un point bas, autour de 1 %. Elle s'est raffermie à partir de 2002, du fait de la fin du gel des loyers dans le secteur HLM et de l'accélération de l'ICC.

²⁵¹ Cf. CGDD, *op. cit.*, pp. 14 et 37.

²⁵² Cf. INSEE-Première, n° 1395, mars 2012.

²⁵³ Rappel : ces dépenses de logement comprennent pour les propriétaires les remboursements d'emprunt (capital et intérêts) pour l'achat du logement et les gros travaux, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles comprennent les loyers et charges locatives. Pour tous, elles incluent la taxe d'habitation et les dépenses d'eau et d'énergie. Les aides au logement sont déduites de ces dépenses : il s'agit d'un taux d'effort « net ».

ANNEXE 11
Éléments de comparaison internationale

11. Éléments de comparaison internationale

Vers le milieu des années 1990, le nombre de ménages faisant l'objet d'une mesure d'expulsion a été estimé à 560 000 par an en Europe, impliquant environ 1,3 million de personnes²⁵⁴. Les expulsions locatives constituent pourtant un domaine relativement peu étudié en comparaison internationale, voire « un problème caché » en raison de l'absence de données complètes et robustes qui pourraient éclairer l'incidence du phénomène.

Si quelques chercheurs, dont les travaux sont ici présentés, se consacrent au sujet, le domaine est peu investi par les organismes administratifs et politiques, et notamment l'Union européenne²⁵⁵, qui a en revanche mené de nombreux travaux (études comparatives, recensement de bonnes pratiques, recommandations) sur le « sans-abrisme » dans ses différents aspects (prévention des expulsions, aides à l'accès et au maintien dans le logement, hébergement d'urgence et habitat adapté).

Les motifs qui expliquent ce relatif désintérêt sont de deux ordres : i) le manque de données et de statistiques, à l'échelon des Etats, ii) la diversité des marchés du logement (part des locataires, part du parc social, niveau des loyers, tensions sur le marché locatif), qui détermine très largement l'ampleur du problème des expulsions – et, en conséquence, la nature des réponses à y apporter.

Dans tous les pays ici examinés, les impayés de loyer constituent l'écrasante majorité des motifs d'expulsion : les expulsions liées à des comportements qualifiés en littérature internationale « d'antisociaux » (troubles de voisinage) représentent environ 4 à 5% du total (aux Pays-Bas et en Suède par exemple), avec un probable maximum au Royaume-Uni de 5 à 10%²⁵⁶. Dans la plupart des pays, les procédures d'expulsion sont réglementées et les expulsions par « la force privée » (lorsque le propriétaire change les serrures, coupe eau et électricité...) sont illégales presque partout.

Dans l'ensemble, les procédures suivies dans le processus de l'expulsion sont proches et les outils de prévention mis en place également. Des différences importantes existent cependant en matière de modalités et délais de cette procédure comme de stratégies de relogement des ménages concernés.

Le consensus de la recherche estime cependant que les stratégies de prévention doivent inclure :

- un cadre juridique protégeant les locataires et les personnes dans le besoin,
- des services consultatifs d'information, de conseil et d'orientation,
- un parc de logements abordables,

²⁵⁴ Avramov, D., "The Invisible Hand of the Housing Market. A Study of Effects and Changes in the Housing Market on Homelessness in the European Union", Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans abris (FEANTSA), 1996.

²⁵⁵ Il est cependant à noter que la FEANTSA réalise actuellement, par le biais de partenaires, et suite à un appel d'offre de la commission européenne, une étude comparative de la législation et des dispositifs de prévention des expulsions dans tous les Etats membres de l'UE.

²⁵⁶ Aedes (association néerlandaise des bailleurs sociaux) 2009 ; Flyghed, J. and Stenberg, S.-Å., *Vräkt i laga ordning. Konsumentverket rapport 1993/94* ; Judith Nixon, Hal Pawson, Filip Sosenko "Rolling Out Anti-social Behaviour Families Projects in England and Scotland", *Social Policy & Administration* vol. 44, no. 3, pp. 305-325, 2010.

- des stratégies coordonnées entre les services de l'habitat et du logement et les services sociaux,
- des stratégies locales coordonnées entre elles et incluses au sein d'une stratégie nationale²⁵⁷.

Après avoir précisé les difficultés de l'exercice comparatif (I), la présente revue de littérature précisera les procédures mises en œuvre (II) et les outils de prévention mobilisés (III).

11.1. Un déficit global de visibilité sur les données en matière d'expulsion et les parcours des ménages expulsés

Les chercheurs constatent qu'il est en règle générale difficile de trouver des données relatives aux expulsions. Si les bailleurs sociaux ou les institutions judiciaires disposent généralement de données de gestion permettant de mesurer le niveau des impayés ou le nombre de jugements,

- toutes les séquences du processus ne sont pas suivies (notamment en aval des jugements),
- les nomenclatures des États, reflets de procédures juridiques distinctes (sinon dans les grands principes, du moins dans les détails) sont trop diverses pour pouvoir être appariées,
- très fréquemment, les données relatives au parc privé sont absentes (Allemagne, Pays-Bas...).²⁵⁸

11.1.1. Les chiffres des expulsions

En termes quantitatifs, il est difficile d'évaluer le volume des expulsions : les données peuvent être absentes et il est très délicat de comparer des nomenclatures juridiques et statistiques trop dissemblables (c'est-à-dire de repérer dans les appareils statistiques des autres pays l'équivalent des jugements d'expulsions ou des expulsions avec concours de la force publique).

Il n'existe pas de tableau d'ensemble des expulsions, qui serait réalisé par exemple par Eurostat ou l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Selon Stenberg, Van Doorn et Gerull²⁵⁹, des statistiques nationales complètes sur les expulsions ne sont disponibles que pour la Suède. Aux Pays-Bas, les données ne sont disponibles que pour le logement social, et en Allemagne, il n'y a pas de données nationales du tout. Il faut en outre rapporter les expulsions à un dénominateur : population générale, population en location... et tenir compte du marché du logement. Un tiers des logements aux Pays-Bas, 17% en Suède, relèvent du parc social mais seulement

²⁵⁷ Suzanne Gerull, "Evictions due to rent arrears, a comparative analysis", exposé présenté devant la conférence européenne de recherche « Housing First. What's Second ? "Berlin, 20 septembre 2013

²⁵⁸ Sten-Åke Stenberg, Igor van Laere "Evictions - a Hidden Social Problem. Comparative evidence from Modern Welfare States", papier présenté à ISA RC43 Housing conference, 16 août 2009.

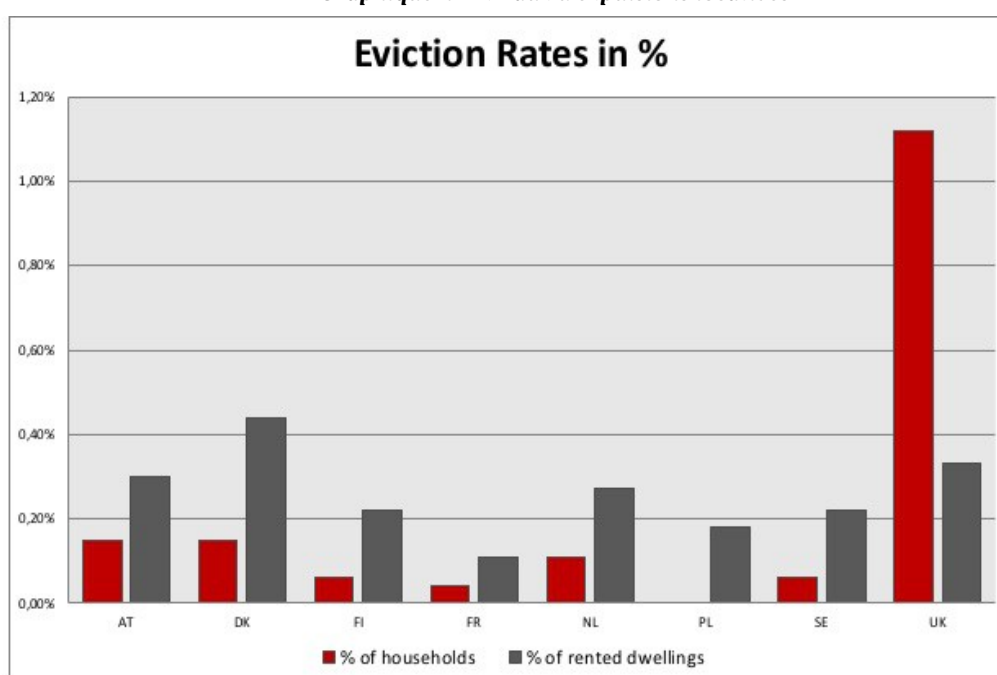
²⁵⁹ Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

5% en Allemagne. Ce dernier pays compte ainsi une proportion très élevée de locataires (90% à Berlin), qui ont accès à un parc privé très varié et jouissent d'une protection juridique élevée : les expulsions sont probablement concentrées dans le secteur du logement social.

On peut cependant noter qu'en 2009, il y aurait eu 5 000 expulsions aux Pays-Bas (16M d'habitants), 3 000 en Suède (9 M d'habitants)²⁶⁰ et 7 200 expulsions pour impayés dans le parc social anglais (53 M d'habitants)²⁶¹.

Un classement effectué par Stenberg et Van Laere²⁶² estime que, parmi une dizaine de pays étudiés, l'Autriche recourt le plus aux expulsions (33 procédures devant le juge et plus de dix expulsions exécutées pour mille logements locatifs), le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède ayant également des niveaux élevés. Une chercheuse de l'université Alice Salomon des sciences appliquées de Berlin a également évalué les taux d'expulsions rapportés au nombre de logements et au nombre de logements locatifs (graphique n°1).

Graphique n° 1 : Taux d'expulsions locatives



Data from 2009

➔ Numbers of evictions decreased in AT, PL, SE and increased in FI, FR (available Data 2011)

Source : Suzanne Gerull, "Evictions due to rent arrears, a comparative analysis", exposé présenté devant la conférence européenne de recherche « Housing First. What's Second ? "Berlin, 20 septembre 2013

²⁶⁰ Stenberg, Van Doorn, et alii, 2011, cité par Suzanne Gerull, "Evictions due to rent arrears, a comparative analysis", exposé présenté devant la conférence européenne de recherche « Housing First. What's Second ? "Berlin, 20 septembre 2013.

²⁶¹ Fitzpatrick, Pawson, et alii, 2012, cité par Suzanne Gerull, "Evictions due to rent arrears, a comparative analysis", exposé présenté devant la conférence européenne de recherche « Housing First. What's Second ? "Berlin, 20 septembre 2013.

²⁶² Sten-Åke Stenberg, Igor van Laere "Evictions - a Hidden Social Problem. Comparative evidence from Modern Welfare States", papier présenté à ISA RC43 Housing conference, 16 août 2009

11.1.2. La durée du processus d'expulsion

La notion même d'impayé varie selon les législations et la période séparant le constat de l'impayé des audiences devant le juge diffère sensiblement entre les pays²⁶³. Si, en France, le loyer est considéré comme impayé après deux à trois mois, en Suède, le loyer est considéré comme impayé après sept jours de retard, et, si le locataire n'a pas réglé après un mois, il est presque impossible de conserver le bail.

La durée entre l'impayé et l'expulsion effective peut descendre à trois mois en Suède, est d'environ six mois aux Pays-Bas, et dépasse l'année en Allemagne. En Angleterre, la libération effective du logement peut être obtenue dans un délai de trois à six mois à compter des premières démarches du bailleur et ce délai peut même être ramené à moins de trois mois lorsque le locataire est titulaire d'une *assured shorthold tenancy* (cf. *infra*).

	DE	NL	SW
Nombre de jours en impayés avant de pouvoir entamer une procédure (A)	60	150	6
Durée maximum en amont du jugement (B)	29	17	6
Durée de la phase judiciaire (C) ²⁶⁴	191	7	135
Durée d'exécution post-jugement (D)	111	28	19
Durée administrative (à l'exclusion de la période de constitution de l'impayé) (B+C+D-A)	331	52	60
Durée totale (A+B+C+D)	391	202	166

Source : Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden.", *European Journal of Homelessness* – Volume 5, No. 2, December 2011

Une longue période entre les premiers arriérés de loyer et l'exécution de l'expulsion peut être interprétée comme quelque chose de positif pour le locataire. L'analyse croisée des durées des procédures et des volumes d'expulsions montre cependant une absence de corrélation entre les deux phénomènes. Les Pays-Bas ont des durées de procédure très courtes et peu d'expulsions, l'Autriche des durées longues et beaucoup d'expulsions : « il ne semble pas y avoir un lien évident entre la durée du processus et le taux d'expulsions »²⁶⁵.

De même la tension permanente entre les droits de la propriété et le « droit au logement » peut-elle faire l'objet de lectures différentes : le renforcement des droits au maintien dans le logement est-il *in fine* favorable au locataire ? « Si un législateur bien intentionné rend très difficile l'expulsion des locataires, les propriétaires seront probablement conduits à compenser en formulant des exigences croissantes vis-à-vis des locataires potentiels »²⁶⁶.

Comme dans le cas français, on observe généralement un fort taux de déperdition entre les jugements et les expulsions effectives : ainsi, en Suède, seulement dix pour cent des procédures devant les juridictions se traduisent effectivement par une expulsion exécutée.

²⁶³ Djankov, S., Porta, R.L., Lopez-de-Silanes, F. & Shleifer, A. 2002, Courts: the Lex Mundi Project, National Bureau of Economic Research.

²⁶⁴ Dans les trois pays, un locataire peut conserver le logement si les arriérés de loyer sont réglés un certain laps de temps après le jugement d'expulsion (Allemagne) ou l'assignation (Suède). Cette période est incluse dans la « durée de la phase judiciaires » du tableau n°1. En Suède, le délai est de trois semaines après le commandement de payer, aux Pays-Bas de deux semaines et en Allemagne de deux mois.

²⁶⁵ Sten-Åke Stenberg, Igor van Laere "Evictions - a Hidden Social Problem. Comparative evidence from Modern Welfare States", papier présenté à ISA RC43 Housing conference, 16 août 2009.

²⁶⁶ Le cas de la ville de Berlin est expressément visé par Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

Comme dans le cas français encore, des solutions peuvent être trouvées en dernière extrémité : « Pas plus tard que le jour même de l'expulsion, il est souvent trouvé un compromis, comme un versement de loyer courant ou la définition d'un plan de remboursement »²⁶⁷.

Les chercheurs ne peuvent que constater : « Aujourd'hui, nous ne savons pas ce qui se passe pour les 90% restants. Combien vivent encore dans leurs appartements ? Combien ont été déplacés vers un autre appartement, sont en sous-location ou même sans-abri ? »²⁶⁸.

11.1.3. Les ménages en risque d'expulsion

11.1.3.1. Des profils qui sont proches

Concernant les profils des ménages expulsés :

- une étude sur des ménages en impayé menée à Amsterdam a montré que les plus susceptibles d'être expulsés étaient célibataires, avaient entre 25 et 44 ans et n'étaient pas néerlandais de naissance. L'incapacité à gérer ses ressources et les problèmes d'addiction étaient les deux facteurs de risque les plus déterminants pour la prédiction de l'expulsion²⁶⁹ ;
- en Suède, à la fin des années 1980, 40% des demandes d'expulsion concernaient des hommes célibataires sans enfants, 40% des couples avec enfants et 20% des familles monoparentales. Cependant, le profil des ménages effectivement expulsés se déformait : 60% des ménages sans enfants étaient effectivement expulsés et 19% des familles avec enfants²⁷⁰ ;
- à Toronto, un profil similaire a été trouvé pour les locataires expulsés : 52 % étaient des personnes isolées, la plupart appartenaient au groupe des 25-44 ans et 48% n'étaient pas de nationalité canadienne²⁷¹ ;

Reflet sans doute de la domination d'une approche sociologique du phénomène (plus qu'économique, juridique ou gestionnaire), les travaux des chercheurs ont beaucoup insisté sur les facteurs déclencheurs des expulsions (profils de vulnérabilité des ménages, caractéristiques des baux de location), ce qui a permis aussi le développement de stratégies d'intervention précoce, notamment chez les bailleurs sociaux²⁷².

²⁶⁷ Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

²⁶⁸ Sten-Åke Stenberg, Igor van Laere "Evictions - a Hidden Social Problem. Comparative evidence from Modern Welfare States", papier présenté à ISA RC43 Housing conference, 16 août 2009.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Linda Lapointe, « Analysis of evictions under the tenant protection act in the city of Toronto », 2004.

²⁷² M Slatter, Adelaide University, article "Eviction" in *International Encyclopedia of Housing and Home*, Vol 2. (Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O'Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter, Montserrat Pareja Eastaway, editors. Oxford, 2012)

11.1.3.2. Des procédures subies

La lecture des analyses conduites dans d'autres pays et contextes révèle des similitudes évidentes avec la situation française. En effet, les études ont montré de façon constante l'existence d'une frange importante, voire majoritaire en fin de processus, de locataires « démobilisés ».

Dans tous les pays, peu de locataires prennent part aux audiences formelles devant les juges. Dans certains cas, ils ne peuvent pas se présenter (ils n'ont pas reçu d'avis) ; dans d'autres cas, ils n'ont pas perçu l'urgence de la question. M. Slatter note que cette non-participation semble être symptomatique d'un désengagement plus répandu²⁷³. Cette absence se retrouve dans les interventions sociales. On repère aussi dans les monographies et enquêtes sur les ménages de très faibles niveaux de demande d'aide, les conseils ou demande de soutien mobilisant les réseaux existants (la famille, des contacts professionnels, les églises).

Cette participation limitée refléterait impuissance et désespoir, épuisement face aux défis et démoralisation face à la pauvreté²⁷⁴. Aux Pays-Bas, les chercheurs ont constaté que le contact personnel a été établi avec un tiers seulement de tous les ménages qui risquent l'expulsion²⁷⁵. Une étude australienne a révélé que parmi les personnes expulsées, une forte proportion de locataires étaient « *dispute shy* », c'est-à-dire inhibés face au contentieux et craintifs face à l'idée de présenter leurs arguments devant un juge ou de contester les décisions du propriétaire, ce qui pourrait expliquer les phénomènes de départ impromptu et non concerté des locaux, avant l'intervention des huissiers.

11.1.3.3. Des besoins d'aide et d'accompagnement divers

La nécessité de mesures adaptées à chaque ménage en situation de difficulté suppose de pouvoir connaître leurs caractéristiques et d'identifier leurs besoins.

Le chercheur Volker Busch-Geersema, à partir d'un échantillon de 2 600 ménages issus de 43 villes allemandes, est parvenu à isoler plusieurs types de problématiques, soit dans l'ordre décroissant des effectifs : les personnes sans difficultés particulières autres que le règlement des loyers, les ménages en surendettement, les ménages avec de grosses difficultés sociales, les personnes ayant des problèmes de santé (addictions, problèmes mentaux).²⁷⁶

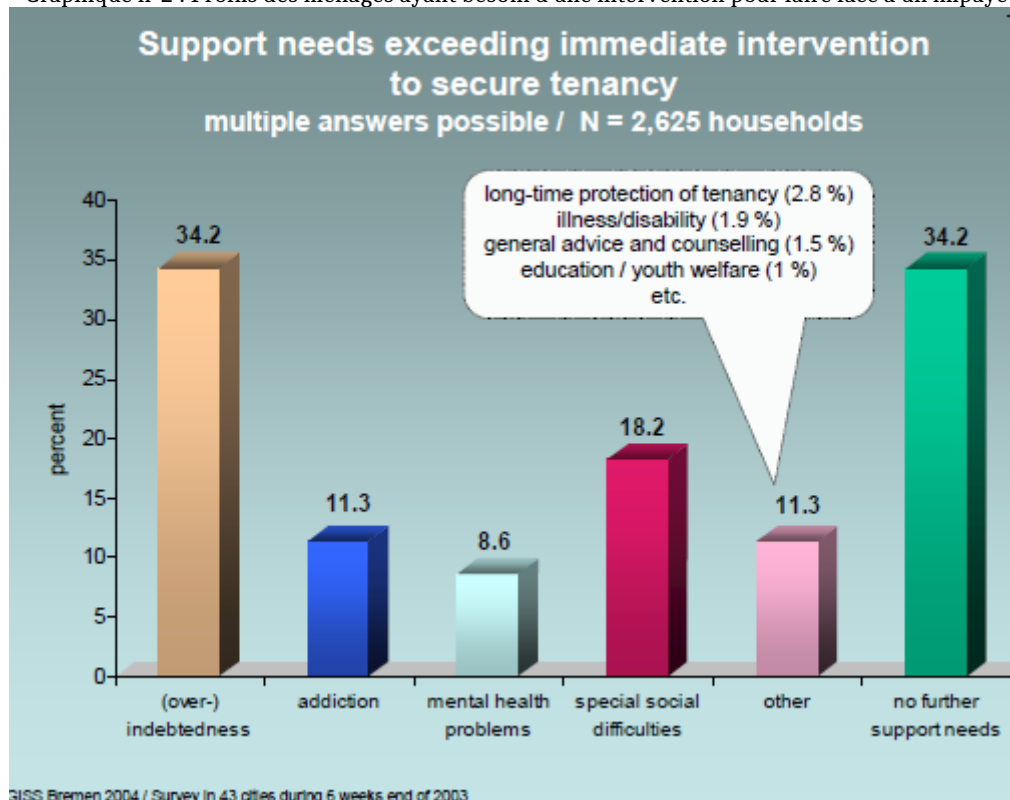
²⁷³ M Slatter, Adelaide University, article "Eviction" in International Encyclopedia of Housing and Home, Vol 2. (Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O'Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter, Montserrat Pareja Eastaway, editors. Oxford, 2012)

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Van Laere, Igor., de Wit, Matty. [Homeless after eviction]. Amsterdam: GG&GD Municipal Public Health Service, 2005

²⁷⁶ Volker Busch-Geertsema, GISS (Association for Innovative Social Research and Social Planning, Brème), "Homelessness Prevention in Germany", papier présenté à International Homelessness research conference, Philadelphie, 3 juin 2013.

Graphique n°2 : Profils des ménages ayant besoin d'une intervention pour faire face à un impayé



Source: Volker Busch-Geertsema, GISS (Association for Innovative Social Research and Social Planning, Brême), "Homelessness Prevention in Germany", papier présenté à International Homelessness research conference, Philadelphie, 3 juin 2013

11.1.3.4. Des conséquences économiques et sociales de l'expulsion

L'effet de l'expulsion sur les ménages varie en fonction de leurs ressources individuelles, notamment la disponibilité et la résilience de leurs réseaux de soutien.

Des études australiennes²⁷⁷ ont constaté que la plupart des personnes expulsées rejoignent d'abord un habitat « informel » : hébergement chez des proches notamment.

Dans beaucoup de cas cependant, l'éloignement de l'habitat initial peut entraîner une perte des réseaux, l'augmentation du sentiment d'isolement, des difficultés scolaires, l'augmentation des temps de déplacement, ainsi, parfois, que des difficultés de santé ou des désagrégations des foyers. L'expulsion peut plus prosaïquement avoir entraîné la perte de biens personnels et domestiques, en particulier en l'absence d'espace de stockage abordable.

Les chercheurs ont en outre souligné que les facteurs explicatifs pouvaient aussi être mobilisés pour l'analyse des conséquences des expulsions : comme l'indiquent Stenberg, Van Doorn et Gerull, « il n'est pas déraisonnable de s'attendre à ce que les expulsions déclenchent des ruptures rendant difficile de conserver un emploi. Les problèmes qui peuvent être présents avant l'expulsion peuvent également interagir avec l'expulsion et être renforcés par elle. Ce contexte complexe peut être difficile à dénouer en variables dépendantes et variables indépendantes »²⁷⁸.

²⁷⁷ Beer, A, Slatter, M, Baulderstone, J & Habibis, D, Evictions and housing management. Australian Housing and Urban Research Institute, 2006

Les auteurs citent le cas de la Suède : la baisse du nombre de sans-abris a été obtenue dans les années 1970 par un effort massif de construction. Lors de la crise du début des années 1990, les expulsions ont augmenté parallèlement à une baisse de la construction de logements (récession); la reprise de la fin des années 1990 a abouti à un niveau historiquement bas d'expulsions mais aussi à un accroissement du nombre de sans-abris, ceux-ci ne parvenant pas, à offre de logement quasi-stable, à réintégrer le marché « classique » du logement. Ils en concluent que « le paradoxe des expulsions est que, bien que, au niveau micro-économique, elles représentent une catastrophe pour les gens forcés de quitter leurs maisons, elles pourraient, à un niveau macro-économique et, dans certains cas, être interprétées comme l'indicateur d'un marché qui fournit effectivement un logement plus décent à une partie plus grande de la population ».

11.2. Des procédures d'expulsion très proches dans les différents pays observés

Les procédures sont proches dans leur esprit dans les différents pays étudiés. La première étape consiste pour le propriétaire à envoyer au locataire un commandement de payer. Si le locataire reste dans l'appartement sans corriger sa défaillance, le propriétaire peut porter l'affaire devant les tribunaux. Un huissier de justice interviendra ensuite pour mener à bien la libération des locaux.

De nombreux pays ont cependant mis en place des procédures judiciaires simplifiées et accélérées (*unlawful detainer* » dans certains Etats des Etats-Unis d'Amérique, *Accelerated Possession Procedure* au Royaume-Uni) qui permettent au propriétaire d'aller saisir directement l'autorité en charge de l'exécution (huissier ou forces de l'ordre selon les cas).

11.2.1. En Suède

En Suède, le propriétaire peut envoyer un commandement de payer sept jours après le terme non réglé ou lorsque le locataire a été plusieurs fois en retard de paiement. Dans le même temps, il est obligé par la loi d'informer les autorités sociales locales de ses actions. Le locataire a la possibilité de conserver le bail si le loyer est payé au plus tard trois semaines après le commandement. Si l'expulsion est prononcée, le propriétaire doit en informer les services sociaux. La rapidité de la procédure conduit, dans de nombreux cas les locataires à simplement abandonner et quitter l'appartement, avant que l'huissier de justice ne vienne procéder à l'expulsion.

Celui-ci peut procéder de trois manières²⁷⁹ :

- le changement de nom et verrouillage de serrure. Dans ce cas, l'huissier met le nom du propriétaire sur la porte, en lieu et place de celui du locataire et change la serrure. Il est de la responsabilité du propriétaire de stocker les objets dans l'appartement pour une durée de trois mois. Le locataire peut recueillir ses effets au cours de cette période ;
- la deuxième méthode est appelée « l'expulsion par étapes ». Au cours de la première visite à l'appartement, l'huissier change la serrure de la porte avant de revenir le

²⁷⁸ Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

²⁷⁹ Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

lendemain pour vider le logement et entreposer les biens. Dans ce cas, l'huissier de justice est responsable des affaires au cours de la période de trois mois ;

- la dernière option est une « expulsion immédiate ».

11.2.2. Aux Pays-Bas

En cas d'arriérés de loyer, les bailleurs sociaux envoient une lettre de rappel, et, après six à huit semaines, une deuxième lettre est envoyée dans laquelle les ménages sont informés de la possibilité de demander l'assistance d'un organisme de recouvrement de la dette (originalité néerlandaise). Il est de la responsabilité du locataire de le contacter. Si les factures restent impayées, l'huissier est envoyé après 10 à 12 semaines. Si les ménages ne coopèrent pas, et si la situation financière n'est pas résolue dans les deux à quatre semaines, le ménage sera assigné. Avec le jugement d'expulsion, le propriétaire de la maison informe les services sociaux de la ville et demande à un huissier de procéder à l'expulsion, laquelle intervient en présence et avec la collaboration du service du logement de la ville. Le délai est extrêmement bref entre la délivrance du jugement et l'expulsion effective (moins d'un mois).

Les expulsions sont effectuées par une équipe spécialement désignée qui se compose d'un huissier de justice, d'officiers de police et de personnels des services municipaux (équipes de propreté, service habitat). Les locataires sont généralement absents lors de l'expulsion et ont laissé leur mobilier sur place. Les effets mobiliers considérés comme dépourvus de valeur sont jetés, et les autres sont pris en compte dans un espace de stockage municipal où ils sont conservés pour une période maximale de six mois. Les précédents locataires peuvent recueillir le contenu de leur logement au cours de cette période, après le paiement du transport et des coûts de stockage. Les effets non récupérés dans les six mois sont vendus aux enchères ou détruits.

Pour les bailleurs, les coûts sont élevés : arriérés de loyer qui ne peuvent pas être récupérés, frais d'huissier et de justice, coût des réparations pour les dommages à la propriété. Le coût total d'une expulsion a été estimé en 2005 à une moyenne de 3 600 €²⁸⁰.

11.2.3. En Allemagne

En Allemagne, les baux limités dans le temps ne sont possibles que dans des cas très précis, tels que le retour programmé du propriétaire dans les lieux ou des travaux. La philosophie générale est que le locataire doit jouir d'un très haut degré de sécurité d'occupation²⁸¹, ce que peut expliquer la part très importante de locataires dans la population.

Les expulsions ne sont possibles qu'en présence d'« intérêts légitimes » définis par la loi réglementant la location, et au nombre desquels figurent les arriérés de loyer.

Les juridictions et les bailleurs ont l'obligation d'informer les services sociaux de leurs décisions. Ceux-ci tentent alors d'obtenir des informations sur les ménages menacés, de prendre contact avec eux pour leur fournir des conseils et de l'aide (négociation d'un plan d'apurement, recherche d'un relogement, généralement rejeté par le locataire

²⁸⁰ Van Laere, Igor., de Wit, Matty. [Homeless after eviction]. Amsterdam: GG&GD Municipal Public Health Service, 2005

²⁸¹ Volker Busch-Geertsema & Suzanne Fitzpatrick, "Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England" European Journal of Homelessness _ Volume 2, December 2008

cependant²⁸²). Les municipalités sont tenues d'offrir un hébergement temporaire pour ceux qui, autrement, seraient sans toit.

Le processus, des arriérés de loyer à l'expulsion, prend de douze à quinze mois.

L'huissier de justice planifie l'expulsion et en informe les autorités locales. Si les anciens locataires sont présents, ils peuvent prendre leurs effets personnels et ils doivent remettre leurs clés. Habituellement, les locataires ont déjà quitté l'appartement. Après l'expulsion, les biens du locataire doivent être stockés pour une période de temps, sauf si elles sont classées comme des déchets, auquel cas ils sont jetés. Les effets peuvent être rachetés par l'ancien locataire ou vendus pour couvrir la dette et les frais de procédure.

Le coût total du premier mois d'arriérés de loyer à l'exécution réelle peut être très élevé. Le coût moyen, y compris les arriérés de loyer et des frais de procédure (avocats, tribunal et huissier de justice) était d'environ 7 000 € pour un seul locataire et 11 000 € pour une famille de trois en 2004²⁸³.

11.2.4. En Angleterre

Contrairement à l'Allemagne, le Royaume-Uni se caractérise par une part importante de baux à durée limitée – et, souvent, un paiement hebdomadaire du loyer. L'expulsion pour impayé de loyer est souvent masquée par le terme de baux à durée limitée.

L'action juridique se déclenche après quatre semaines d'arriérés. La dernière décennie a été marquée par la recherche de procédures accélérées et simplifiées, dont la mise en œuvre dépend du statut du logement :

- lorsque l'occupant est titulaire d'une *assured shorthold tenancy*, le bailleur peut utiliser une procédure accélérée lui permettant d'obtenir une décision d'expulsion du tribunal sans qu'aucune audience soit tenue. Elle a été instituée en 1993 pour répondre au constat que l'expulsion locative dans le secteur privé était consommatrice de temps et d'argent pour les bailleurs, les locataires et les tribunaux. Le tribunal examine la situation sur pièces, vérifie que le bailleur a délivré les bons documents et accorde l'expulsion si toutes les conditions ont été respectées. Le locataire peut essayer d'obtenir un report de l'expulsion en faisant valoir que l'expulsion serait pour lui une épreuve exceptionnelle (ménage avec personnes âgées ou enfants à charge, maladie, nécessité de rester dans les lieux en attendant un relogement). Le juge peut décider dans ce cas d'organiser une audience²⁸⁴. Environ 25% des *Housing authorities* (bailleurs sociaux) recourent à cette procédure dite de 'Ground 8'²⁸⁵ ;
- en *assured tenancy*, l'impayé constitue un motif pour lequel le juge doit automatiquement (*mandatory grounds*) accorder l'expulsion si l'impayé est de deux mois ;

²⁸² Volker Busch-Geertsema, GISS (Association for Innovative Social Research and Social Planning, Brême), "Homelessness Prevention in Germany", papier présenté à International Homelessness research conference, Philadelphie, 3 juin 2013.

²⁸³ Gerull, S., *Behördliche Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust durch Mietschulden* [Administrative Measures for the Prevention of Evictions due to Rent Arrears] Berlin, 2004.

²⁸⁴ ANIL Droit et pratique de l'expulsion, une comparaison France-Angleterre, décembre 2004,

²⁸⁵ Hal Pawson, City Futures Research Centre, UNSW "Rent setting and rent collection: international perspectives", 5 février 2012

- dans les autres régimes (*secure tenancy*), le juge conserve un pouvoir d'appréciation (*discretionary grounds*).

Dans ces deux derniers cas, le bailleur adresse au locataire une *notice of seeking possession* (l'équivalent de notre congé), dans laquelle il avertit le locataire de son intention de reprendre le logement. Si le locataire refuse, le juge est saisi. Après que la rupture du bail a été prononcée, le bailleur doit obtenir un *warrant for possession*, c'est-à-dire un mandat d'expulsion, auprès du tribunal et en demander l'exécution par un huissier chargé d'expulser physiquement les occupants. Une demande de suspension de l'expulsion peut être formulée et recevoir une réponse favorable si la situation du ménage a changé depuis la première décision de justice, et qu'il est en mesure de faire un paiement substantiel couvrant les impayés ou qu'il a respecté un plan d'apurement avec le bailleur.

La philosophie de la législation britannique est de conserver au contentieux un caractère juridique et de respecter les prérogatives des bailleurs – et leur équilibre financier. Cette vision conduit à reporter les conséquences sociales sur les autorités locales en charge des politiques de logement et d'habitat. En effet, le « *Housing Act* » de 1977 modifié impose aux collectivités locales une obligation de relogement de certaines catégories de personnes privées de logement, dont les personnes sous le coup d'un mandat d'expulsion.

11.3. Le développement des actions de prévention

La prévention des expulsions n'est pas seulement importante pour les bailleurs en termes de cohésion sociale, mais aussi d'un point de vue financier. Une durée excessive des procédures conduit à gérer des dossiers de plus en plus lourds, avec des locataires ayant accumulé d'énormes dettes qu'ils ne peuvent plus rembourser. De ce fait, on observe en Europe et en Amérique du Nord (Québec notamment) que les pouvoirs publics ont à la fois i) essayé de développer des actions précoces des impayés, ii) soutenu des réformes allant dans le sens d'une intervention plus rapide de la justice : en conséquence, les politiques de recouvrement des créances des bailleurs se sont modifiées, les commandements de payer et assignations intervenant le plus rapidement possible, une fois constaté l'échec des actions de prévention²⁸⁶.

Ces actions de prévention concernent, en reprenant une métaphore médicale :

- les mesures de prévention primaire - actions qui réduisent le risque d'impayé et d'expulsion en population générale. Interviennent la politique générale du logement (nombre, coût et emplacement des logements abordables) ainsi que tous les dispositifs développant ou préservant le niveau de vie et les ressources affectables au logement (protection de l'emploi, salaires minimums, transferts sociaux et aides au logement) ;
- prévention secondaire - actions axées sur les personnes « à risque » en raison de leurs caractéristiques (défaut de maîtrise de ses dépenses) ou de leur situation conjoncturelle (revenus faibles et irréguliers, personnes en instance de séparation ou de chômage) ;

²⁸⁶ Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

- prévention tertiaire - mesures visant les personnes avec des retards récurrents ou qui ont déjà été touchées par l'expulsion, destinées à éviter la réapparition de nouveaux épisodes²⁸⁷.

Cependant, on constate que les outils restent très proches : un premier temps de traitement amiable, internalisé par les bailleurs, et d'information, un second temps dominé par la recherche d'aides financières permettant de sécuriser un plan d'apurement, un troisième temps d'accompagnement social et de recherche de logement.

Une leçon clé à tirer de l'expérience de l'Allemagne et de l'Angleterre est que des obligations légales de fournir un logement temporaire aux ménages sans logis peuvent être un moteur essentiel pour une amélioration des actions de prévention. La charge et « l'embarras politique » d'avoir un grand nombre de ménages, en particulier des familles avec des enfants, dans un logement temporaire, a agi dans les deux cas comme une invitation à développer des actions plus pro-actives²⁸⁸.

11.3.1. En Suède

Le processus d'expulsion est d'une durée très courte, puisque, après seulement trois semaines d'arriéré de loyer, le locataire perd formellement tous ses droits au bail.

Pour autant, la prévention des expulsions est une tradition en Suède. Dès 1978, une obligation a été introduite pour les propriétaires d'informer les services sociaux locaux quand un locataire a reçu un commandement de quitter les lieux et quand l'huissier de justice a fixé une date pour l'expulsion. Les locataires connaissant des arriérés de loyer et qui ne peuvent pas eux-mêmes les régler peuvent avoir droit à une prestation d'aide sociale sous condition de ressources, sur le modèle du FSL. La demande est examinée par un travailleur social qui effectue une enquête. Si une famille avec des enfants doit être expulsée, les services sociaux s'impliquent fortement.

11.3.2. Aux Pays-Bas

A Amsterdam, un certain nombre initiatives ont été prises pour empêcher les expulsions. Les associations de logement développaient une approche plutôt administrative, où les locataires sont rarement visités ou contactés en face-à-face ; des associations plus actives en matière de pauvreté et d'exclusion ont privilégié des accompagnements sociaux.

Cette dernière approche de sensibilisation a été mise en œuvre à l'échelle de la ville d'Amsterdam sous le nom de « *Er-op-af* » (allons-y). Les bailleurs ont été encouragés à donner aux défaillants un soutien particulier (politique de « deuxième chance », relevant de la prévention tertiaire). Il s'agit de signer en intermédiation locative un nouveau bail avec le locataire, bail qui comprend des conditions particulières. Le locataire doit signer une lettre d'entente dans lequel il ou elle accepte d'être surveillé (*monitored*) par les services sociaux ou un organisme de recouvrement de la dette. Si le locataire ne se conforme pas à ces conditions particulières, une expulsion peut intervenir²⁸⁹.

²⁸⁷ Volker Busch-Geertsema & Suzanne Fitzpatrick, "Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England" *European Journal of Homelessness* _ Volume 2, December 2008

²⁸⁸ Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England Volker Busch-Geertsema & Suzanne Fitzpatrick, *European Journal of Homelessness* _ Volume 2, December 2008

²⁸⁹ Kloppenburg, R., Akkermans, C., de Graaf, W. and van Doorn, L., "Preventie en aanpak van dakloosheid van gezinnen bij vier centrumgemeenten [Preventing and Tackling the Homelessness of Families in Four

11.3.3. En Allemagne

La compétence en matière d'actions de prévention relève de la compétence des bureaux locaux d'aide sociale, qui peuvent notamment prendre en charge, sous condition, une partie de la dette locative, un peu sur le modèle des FSL français. L'aide peut être refusée si le plan d'apurement n'apparaît pas viable. Ainsi, à Berlin où la plupart des ménages en impayés sont pauvres et incapables de payer leur dette de loyer par eux-mêmes dans le cadre de plans d'apurement, le taux de refus des demandes d'aides est particulièrement élevé. Avant de payer la dette locative sur des fonds municipaux (souvent sous forme de prêts qui doivent être remboursés), des tentatives sont faites pour établir un plan d'apurement. Les services de prévention peuvent également intervenir pour faciliter l'attribution de logements de substitution ²⁹⁰.

Les tribunaux et les huissiers de justice sont tenus d'informer ces autorités sociales de toute expulsion. L'intention est de fournir aux locataires en difficulté des conseils et du soutien. En pratique, ces actions ne sont pas particulièrement efficaces, estiment les chercheurs. Les approches préventives ne sont pas unifiées (ainsi des 12 districts autonomes de la ville de Berlin) et restent un peu restrictives. En outre, dans la plupart des cas, les décisions sur les arriérés de loyer sont prises par des personnels administratifs (et non des travailleurs sociaux), qui sont vigilants sur le respect de leur budget et doivent traiter de cas de locataires avec lesquels ils n'ont pas nécessairement de contact ²⁹¹.

11.3.4. En Angleterre

Sur la gestion des arriérés ²⁹², les pratiques relevées par les chercheurs chez les bailleurs britanniques sont de deux ordres :

- en pré-contentieux, on observe un consensus sur le besoin i) d'une réponse rapide aux défaillances, ii) d'un contact personnel avec le locataire, avec le recrutement de conseillers experts en prestations sociales et gestion des budgets de famille et le souci d'éviter les procédures écrites (courriers, relances) ;
- en contentieux, les bailleurs tendent de plus en plus à déléguer à des sociétés spécialisées le recouvrement des dettes : la gestion des arriérés est externalisée.

En conclusion, la recherche en comparaison internationale gagnerait à être approfondie sur quatre plans :

- les données statistiques (cf. supra) ;
- les parcours des ménages expulsés ;
- les résultats des interventions préventives spécifiques afin d'en évaluer l'efficacité relative (et la durabilité) et, par extension, leur valeur potentielle dans d'autres contextes nationaux. Selon le Pr Hal Pawson, « par définition, l'évaluation de

Municipalities].” 2009.

²⁹⁰ Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England Volker Busch-Geertsema & Suzanne Fitzpatrick, *European Journal of Homelessness* _ Volume 2, December 2008

²⁹¹ Sten-Åke Stenberg, Lia van Doorn and Susanne Gerull, “Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden”, *European Journal of Homelessness*, Volume 5, No. 2, December 2011.

²⁹² Pawson, H. et al ‘Rent Arrears Management Practices in the Housing Association Sector’ 2009.

l'efficacité de l'action de prévention est difficile. Il existe toujours un degré d'incertitude sur le scénario contre-factuel - ce qui serait arrivé en l'absence d'intervention » ;

- les différents modèles de gouvernance de la prévention, compte tenu de la diversité des organisations et du manque de comparabilité de leurs résultats²⁹³.

²⁹³ Fitzpatrick, S. & Stephens, M. "An International Review of Homelessness and Social Housing Policy", Department for Communities and Local Government, 2007.