

10 ans de prévention des expulsions Constats et préconisations



Si depuis les années 1990 plusieurs lois ont progressivement construit la base d'une réelle prévention des expulsions, cette dernière décennie a été particulièrement riche au niveau législatif et réglementaire, et en termes d'avancées politiques. **Nous avons paradoxalement assisté à une croissance très importante des expulsions locatives.**

La France a d'ailleurs à plusieurs reprises été condamnée par le Comité Européen des Droits Sociaux en raison, notamment, du fait que les expulsions ne sont pas assorties de solutions de relogement¹, ce qui viole l'article 31§2 de la Charte sociale européenne.

Le déficit de logements sociaux, le manque de logements – notamment sociaux - et d'hébergements adaptés, le montant des loyers et des charges - qui représentent une part croissante dans le budget des ménages - contribuent à cette évolution. La précarisation des ressources des ménages, avec une montée structurelle du chômage, des temps partiels subis et des contrats précaires de type CDD ou intérim, fragilisent des mil-

lions de personnes face à la hausse des coûts du logement. Près de 9 millions de personnes vivent désormais sous le seuil de pauvreté.

L'impayé de loyer est la cause largement majoritaire des procédures d'expulsion (95% d'entre elles), mais les bailleurs sont aussi plus enclins à délivrer un congé pour récupérer ou vendre leur logement, généralement soit parce qu'ils n'assument plus le coût de leur crédit ou de leur loyer actuel, soit pour obtenir une plus-value. D'autres causes plus marginales ont aussi des conséquences dramatiques pour les ménages (trouble de voisinage, défaut d'assurance, etc.).

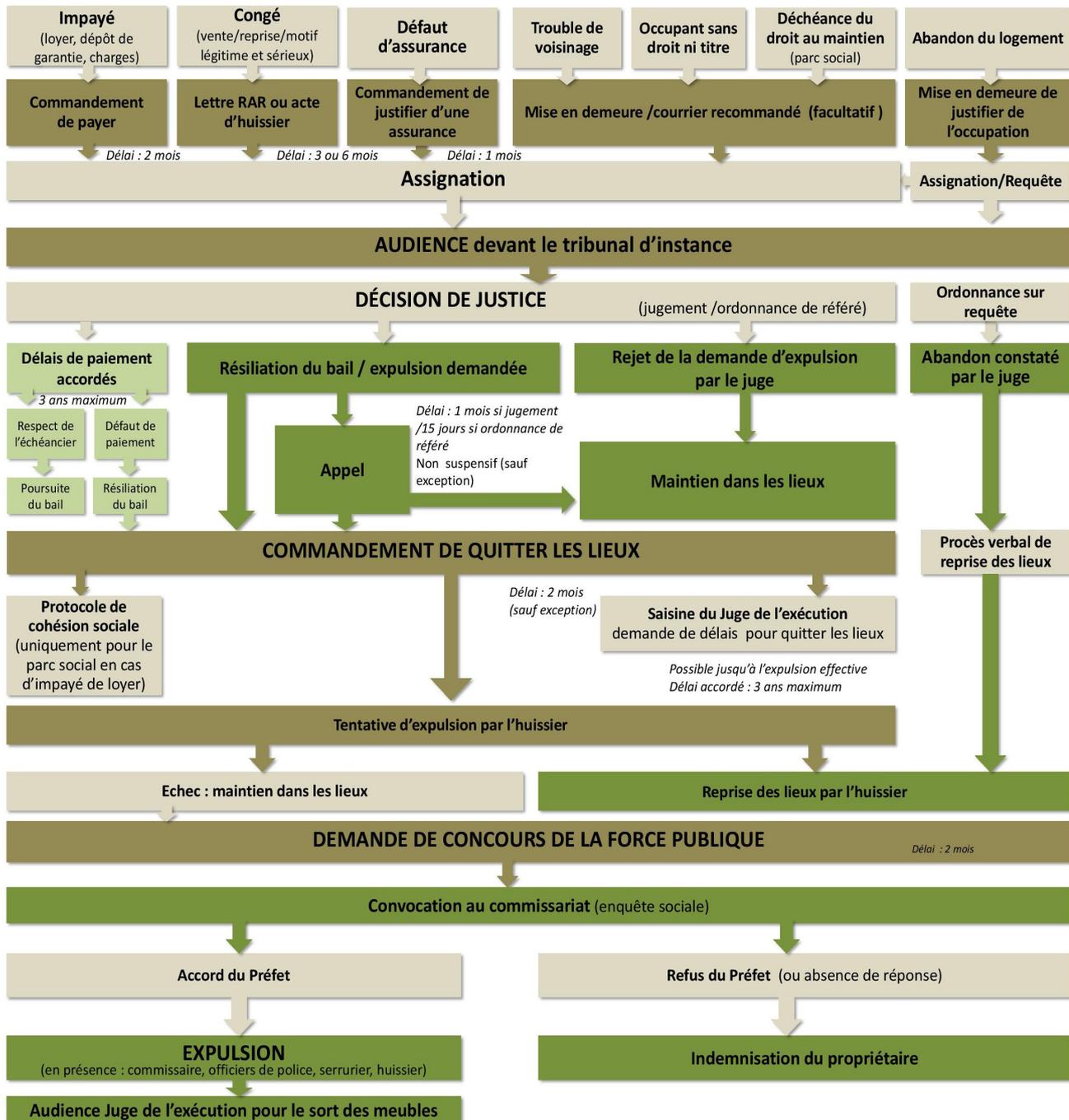
Le paysage actuel en matière de prévention des expulsions est très dense et complexe. L'empilement législatif et la diversité des organismes, dispositifs, outils opérationnels et mesures visant à renforcer la prévention ne remplissent cependant que très partiellement leurs fonctions. Malheureusement, **la politique publique dans ce domaine reste en partie incohérente, incomplète et largement insuffisante.**

¹ FEANTSA c/ France, réclamation n°39/2006 : §163 « Le Comité rappelle également, en ce qui concerne les expulsions, qu'elles doivent être justifiées et exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et assorties de solutions de relogement (Conclusions 2003, article 31§2, France)». ATD Quart Monde c/ France (2007) : §80 « Cependant, le Comité constate que le système français n'apporte pas, ni aux termes des dispositions applicables, ni dans la pratique, les garanties exigées en matière de relogement. La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion ne garantit en effet en rien qu'un individu expulsé sera relogé. [...] le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31§2 (de la Charte sociale européenne). »

LE DROIT APPLICABLE

L'EXPULSION LOCATIVE PEUT AVOIR DIVERSES CAUSES, MAIS L'IMPAYÉ DE LOYER REPRÉSENTE 95% DES PROCÉDURES.

La procédure varie selon les causes, sachant que plus de protections et de dispositifs interviennent en matière de procédure d'expulsion pour impayé de loyer².



² Pour plus de détails voir le Guide Prévention des expulsions locatives pour impayés, et les outils en ligne

DE NOMBREUSES LOIS SONT VENUES POSER LES BASES DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS, DEPUIS LES ANNÉES 1990

On peut citer la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et surtout son article 24, la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Au cours des années 2000 et 2010, diverses lois plus génériques portant des dispositions dans ce domaine, suivies de décrets ou de circulaires, ont été publiées. Parmi les avancées :

- **Des CCAPEX¹** ont été mises en place dans chaque département afin de réfléchir collectivement, entre acteurs concernés, à des solutions permettant d'éviter l'expulsion, en émettant des avis et recommandations ;

- Si l'expulsion sans relogement n'est toujours pas interdite par la loi, une circulaire du 26 octobre 2012, rappelée dans une instruction du 22 mars 2017, **enjoint aux préfets de ne pas expulser les ménages prioritaires dans le cadre du DALO²** ;

- **La loi ALUR³** comporte un certain nombre d'avancées en matière de prévention des expulsions – obtenues pour une large part sur impulsion associative. Récemment, la loi ELAN est venue notamment harmoniser l'articulation entre procédure de surendettement et procédure d'expulsion.

LES CHIFFRES CLÉS : DES EXPULSIONS EN CONSTANTE AUGMENTATION

UNE HAUSSE DES IMPAYÉS DE LOYER⁴

Après une hausse spectaculaire des impayés de loyer ou de charges entre 2002 et 2006 (+ 66 %), leur progression a été plus modérée en 2013 (+ 2 %), se stabilisant toutefois à un niveau élevé avec 493 000 locataires concernés. Cette situation s'explique par une diminution des impayés dans le parc privé (- 6 %), alors qu'ils

ont continué de progresser dans le parc social (+ 5 %). La situation est assez différente pour les ménages vivant en Île-de-France, dont les impayés ont augmenté de 23 % et les difficultés de paiement de 12 %. Les locataires du parc social sont les plus touchés.

	1996	2002	2006	2013
Total (tous statuts locatifs)	325 000	289 000	481 000	493 000
Dont secteur locatif social	218 000	187 000	294 000	298 000
% par rapport au parc locatif social	5,3%	4,4%	6,4%	6,5%
Dont secteur locatif privé	107 000	102 000	186 000	171 000
% par rapport au parc locatif privé	2,1%	1,8%	3,4%	2,9%

SOURCE / Enquêtes Nationales sur le Logement (ENL), INSEE

¹ Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

² Droit au Logement Opposable

³ Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové n° 2014-366 du 24 mars 2014

⁴ Rapport sur l'« État du mal logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2019

Par ailleurs, 1,9 million de ménages déclarent avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes. Les bailleurs sociaux indiquent de leur côté que 774 500 de leurs locataires (17,7 %) avaient un retard de paiement fin 2016, dont 274 500 depuis plus de trois mois (soit 6,3 % des ménages présents dans le parc) et 59 800 de plus de 12 mois (soit 1,4 % des ménages).

D'après une enquête publiée par l'Anil¹ en novembre 2014², **la grande majorité des situations d'impayés locatifs (58 %) découlent d'une diminution des ressources**, elle-même liée à un événement imprévu : perte d'un emploi (31 %), problème de santé (10 %), séparation (6 %). Suite à cette baisse de ressources, un locataire sur quatre déclare avoir contracté d'autres dettes pour faire face aux dépenses courantes et au paiement du loyer. La grande majorité de ces locataires (près de 7 sur 10) disposent de revenus très modestes, sous le seuil de pauvreté³, et près d'un sur deux consacre plus de 40 % de son revenu au paiement du loyer.

DES CHIFFRES EN CROISSANCE QUASI CONTINUE

La légère baisse des procédures, amorcée en 2015, se poursuit avec **158 500 assignations au tribunal pour demande d'expulsion** en 2017, contre 161 700⁴ l'année précédente.

Ces assignations conduisent à :

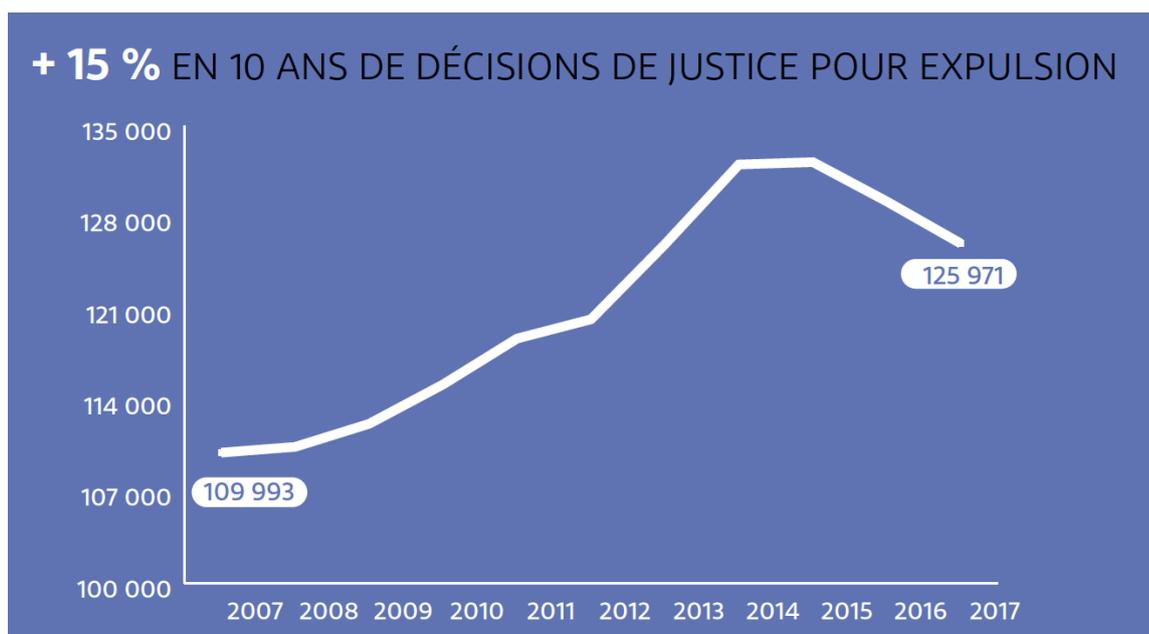
- **125 971 décisions prononçant l'expulsion en 2017**, en baisse de 2,5 % par rapport à 2016
- dont 120 762 pour impayés, en baisse de 2 % par rapport à 2016

¹ USH, « Impayés et prévention des expulsions. Résultats de l'enquête sur les données 2016 », mars 2018. 410 organismes (soit 83 % du parc locatif Hlm) ont répondu à cette enquête menée par l'USH et les Fédérations d'organismes Hlm. Les résultats sont extrapolés à l'ensemble du parc.

² 977 euros par mois et par UC

³ Les chiffres de l'année 2018 n'étant pas encore accessibles

⁴ Voir tableau page 11, 2001-2017



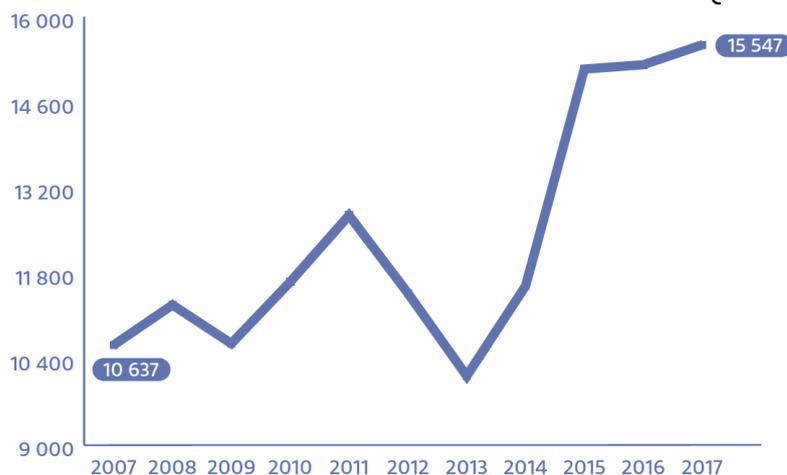
Cette légère baisse est encore trop récente pour en analyser les causes et s'assurer qu'elle s'installera sur la durée. De plus, elle ne masque pas l'augmentation exponentielle de ces dernières années et n'est malheureusement pas suivie par une baisse des chiffres de fin de procédure :

- 65 828 commandements de quitter les lieux ont été délivrés en 2017 (63 081 en 2016)

- **15 547 expulsions avec le concours de la force publique ont été réalisées** (15 222 en 2016).

Ce chiffre n'a jamais été aussi élevé : cela représente une hausse de **46% depuis 10 ans** et de **145% depuis 2001**.

+ 46 % EN 10 ANS D'EXPULSIONS EFFECTIVES AVEC CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE



En 10 ans¹, on dénombre ainsi :

- **1 587 972 assignations** au tribunal en vue d'une expulsion
- **1 222 023 décisions de justice prononçant l'expulsion**
- Et **125 608 ménages expulsés avec le concours de la force publique**

Ces **125 608 ménages expulsés** avec le concours de la force publique représentent en réalité plus de 300 000 hommes, femmes, enfants², l'équivalent d'une ville comme Montpellier ou Strasbourg.

Ce chiffre ne représente de plus qu'une partie de la réalité :

- On peut estimer que **2 à 3 fois plus de ménages se sentent contraints de quitter leur domicile du fait de la procédure ou de la pression du propriétaire**, notamment à partir du commandement de quitter les lieux : un rapport inter-inspection de 2014 a notamment évalué à la moitié ceux qui ne sont pas suivis par une expulsion avec les forces de l'ordre du fait du départ du ménage (*cela représente environ 30 000 ménages*).
- Des dizaines de milliers de ménages vivent encore dans leur logement lorsque le bail est résilié — généralement dans le parc social — en assumant le paiement de leur indemnité d'occupation mais sans nouveau bail signé, et vivent avec une épée de Damoclès au dessus de leur tête pendant des mois, voire des années.
- Certaines personnes sont expulsées illégalement de leur lieu d'habitation (logement, structure d'hébergement, etc.).

¹ Voir tableau page 11, 2001-2017

² Si on considère que le nombre de personnes par ménage est en moyenne de 2,26, chiffres INSEE, 2012

UNE GRANDE DISPARITÉ TERRITORIALE

Si certains territoires étaient plus épargnés il y a 10 ans, le nombre de procédures s'est aujourd'hui largement déployé.

On relève des inégalités territoriales criantes, qui ne sont pas uniquement liées à des critères économiques et sociaux ni à la tension en matière d'accès au logement, comme l'a révélé l'ONPES¹ : « D'après une étude du Crédoc pour le compte de l'ONPES, il existe de fortes disparités territoriales en matière d'assignations en justice pour défaut de paiement du loyer. En 2014, le taux d'assignation (nombre d'assignations rapporté au nombre total de locataires) variait ainsi de 0,2 % dans la Nièvre à 2,5 % dans l'Essonne. Si ces disparités peuvent s'expliquer par les structures économique, sociale et démographique des départements (cherté des loyers, taux d'effort net élevé, sur-représentation des familles monoparentales et des ménages surendettés...), les pratiques administratives et judiciaires auraient elles aussi un impact sur le taux d'assignation. Un rapport public² avait d'ailleurs pointé en août 2014 l'hétérogénéité de ces pratiques comme une source d'inégalité de traitement entre les locataires confrontés aux impayés. »³

La volonté politique des acteurs locaux, en premier lieu du préfet, d'assurer la coordination et de mettre en œuvre les moyens d'une réelle prévention, jusqu'aux politiques juridictionnelles...autant de facteurs qui viennent créer ces inégalités.

Les dispositifs mis en place ne sont pas toujours opérants et cette disparité entre les départements dans la prise en compte, le traitement et l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion a été renforcé par la mise en place des CCAPEX⁴ (voir infra). Il existe peu d'outils communs, les indicateurs sont insuffisamment développés, et les expériences tributaires de la bonne volonté des acteurs et des associations.

¹ ONPES (L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale), Mal-logement, mal-logés, rapport 2017-2018

² Rapport cité précédemment, IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ

³ Rapport sur l'« Etat du mal logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2019

⁴ Commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

LA POLITIQUE PUBLIQUE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

LES LOIS SUCCESSIVES ONT PERMIS LE DÉVELOPPEMENT DE NOMBREUX DISPOSITIFS, INSTANCES ET ACTEURS EN CHARGE DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Les travailleurs sociaux ont un rôle primordial : ils accompagnent les ménages menacés d'expulsion afin de leur permettre de s'assurer que tous leurs droits sont ouverts, de mettre en place les aides possibles (le Fonds de Solidarité Logement⁵, un dossier de surendettement, etc.), et permettent la réalisation des démarches en vue de faire une demande de logement social, voire proposent un accompagnement plus approfondi (en matière de gestion budgétaire notamment). Lorsqu'un ménage est assigné en justice pour impayé de loyer, il doit se voir proposer un diagnostic social et financier, transmis au juge et à la CCAPEX.

Le préfet joue un rôle clé dans le cadre de la prévention. Il a dû notamment impulser la mise en place de Chartes départementales de prévention des expulsions, qui ont progressivement émergé depuis les années 2000 et sont pour la plupart réactualisées. Elles posent les bases d'un travail partenarial entre tous les acteurs, doivent prévoir des mesures, des outils, des indicateurs communs, impulser des bonnes pratiques ou valoriser celles qui existent.

Il doit également s'assurer, en lien avec les Conseils Départementaux, de la création d'une instance partenariale, la CCAPEX, instance destinée à coordonner et piloter la stratégie de prévention des expulsions, et qui a pour rôle de rendre des avis et recommandations pour les ménages en impayé de loyer qui la saisissent ou dont la situation lui est signalée. Y participent en plus de ces deux acteurs les services sociaux, la CAF, les bailleurs, des représentants d'associations, la commission de surendettement... en fonction des territoires.

Les ménages sont informés à différents stades de la procédure de la possibilité de contacter les services sociaux et les associations proposant un conseil juridique, et de la possibilité d'engager un recours DALO (après la décision de justice).

⁵ Aide financière qui sous certaines conditions peut rembourser la dette locative

L'ÉTAT AFFICHE OUVERTEMENT UNE VOLONTÉ D'AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS ET DE DIMINUER LE NOMBRE D'EXPULSIONS

Des mesures dans ce domaine ont été énoncées dans le cadre du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013.

En 2014, un rapport inter-inspection¹, vaste étude sur l'évaluation de la politique publique de prévention des expulsions, a permis de pointer les nombreux dysfonctionnements, les incohérences, le manque de volonté politique, le manque de moyens et les disparités entre territoires, à l'aide de constats très justes et très détaillés. Ce rapport présente une liste très dense de préconisations.

Reclamé par diverses organisations, un pôle national de prévention des expulsions, porté par la DIHAL, a été créé par l'Etat en 2016. Ce pôle s'attelle à mettre en œuvre, dans un cadre interministériel (7 ministères sont concernés) et partenarial, un 2e plan national basé sur de multiples recommandations, issues pour la plupart du rapport précité. Ce pôle permet enfin d'avoir un interlocuteur qui puisse mettre à l'œuvre un travail collectif, porter des préconisations, des avancées législatives et réglementaires, et suivre la mise en œuvre de mesures et outils pertinents.

¹ IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », août 2014

Ce pôle a réalisé l'instruction du 22 mars 2017², accompagnée d'un dense Guide annexe, qui rappelle à tous les acteurs impliqués, en premier lieu aux préfets, qu'ils doivent tout mettre en œuvre afin d'instaurer une réelle prévention des expulsions sur leurs territoires, et de garantir le respect du droit et des dispositions récentes. Le Guide souligne aussi l'importance de l'accompagnement juridique, encore très insuffisamment développé. Face à un isolement des personnes menacées d'expulsion, au taux d'absentéisme à l'audience toujours aussi important, **un accompagnement juridique et social est en effet indispensable** tout au long de la procédure, et ce dans l'intérêt du locataire comme du bailleur³.

L'État porte également la volonté de développer le « **logement d'abord** » sur de nombreux territoires. La prévention des expulsions et du sans-abrisme, et le fait de favoriser l'accès au logement des personnes les plus démunies, font partie intégrante de cette politique.

² Relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives NOR : LHAL1709078C

³ La Fondation Abbé Pierre anime un réseau d'associations proposant un « Accompagnement aux droits liés à l'habitat », dans les démarches juridiques et administratives, tout au long de la procédure. Il porte ses fruits. On peut citer un exemple concernant les ménages suivis par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre en 2017 : dans 74 % des cas où ils étaient demandés, des délais de paiement garantissant un maintien dans les lieux en cas de respect de l'échéancier ont été obtenus à l'issue de l'audience pour impayé, et pour la moitié d'entre eux, il s'agissait de délais de 36 mois (délai maximum).

EN PRATIQUE, DE NOMBREUX FREINS À UNE POLITIQUE EFFICACE

- **Le diagnostic social et financier**¹ n'est pas proposé à l'ensemble des ménages du territoire, et sa mise en œuvre est à géométrie variable. On sait notamment que la démarche consistant à aller à la rencontre des ménages ayant potentiellement besoin d'être accompagnés pour éviter une expulsion - en proposant notamment des visites à domicile - reste un enjeu essentiel afin de toucher des ménages qui sont démobilisés. Cette pratique est cependant peu développée.
- **Les CCAPEX** disposent de moyens très insuffisants pour fonctionner et n'ont pas de pouvoir décisionnaire. Elles peuvent uniquement rendre des recommandations et avis qui ne sont pas toujours suivis d'effet, voire rarement dans certains départements.
- De plus, malgré les quelques mesures déployées à cette fin, on constate toujours une **large méconnaissance des ménages et d'une partie des travailleurs sociaux de la procédure, des dispositifs et des aides existants**, et parallèlement **peu de moyens alloués aux associations qui proposent un accompagnement juridique**.
- Le fonds d'indemnisation des bailleurs² a fortement baissé depuis 2005, alors qu'il y avait bien moins de procédures et donc de demandes de concours de la force publique. Ceci a un impact direct sur le nombre d'expulsions effectivement réalisées. De plus, les variations annuelles depuis 2004 sont importantes et difficiles à lire – au niveau national comme au niveau local.

¹ Diagnostic prévu dans les textes de longue date mais qui a été rendu obligatoire par la loi ALUR

² Qui peut être sollicité par le bailleur lorsque le préfet refuse d'accorder le concours de la force publique, en estimant notamment que l'expulsion causerait un trouble important à l'ordre public au vu des conséquences sur la famille

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant en M€	66,7	78,4	37,1	29,6	31,3	38,3	55,2	53,8	35,9	46,4	38,1	37,8	25,8	24,4

SOURCE / RAP, Programme 216 "Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur", action 06

- **L'expulsion de ménages prioritaires DALO** qui devraient pourtant, en vertu d'une circulaire datant de 2012³, être relogés avant d'être expulsés, croît chaque année. Parmi les personnes qui ont été expulsées en dépit de cette circulaire, certaines s'étaient vu attribuer un logement, ou avaient même un bail signé, ce qui est totalement incohérent au vu du coût engendré par l'expulsion à la charge du ménage, qui inclut la nécessité de prendre en charge les meubles, et du traumatisme qu'elle représente.
- **Par ailleurs, la profusion législative et réglementaire a produit de multiples améliorations, mais est parfois revenue sur des mesures essentielles acquises à peine quelques années auparavant** (*encadrement des loyers, Garantie Universelle des Loyers*⁴). Et même lorsqu'elles ne sont pas remises en cause, certaines bonnes dispositions ne sont toujours pas appliquées ou le sont très progressivement, engendrant la résiliation de baux de nombreux ménages alors qu'ils auraient pu éviter l'expulsion en en bénéficiant.

³ Instructions du 26 octobre 2012 et du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives

⁴ Avancées de la loi ALUR, op.cit.

- On peut citer le maintien - sous certaines conditions - des aides au logement pour les ménages en impayés, avancée de la loi ALUR¹. À ce jour, cette disposition est encore peu appliquée par les CAF et les MSA², et ce de manière très inégale sur les territoires.
- **Le fait d'obtenir une aide du Fonds de Solidarité Logement** sans l'accord du bailleur : celui-ci est toujours globalement demandé, et assez souvent refusé, ce qui bloque son octroi.
- **La pénalisation des expulsions illégales** est quant à elle très peu prise en compte. Lorsque les personnes ont connaissance de ces dispositions et tentent de contester les comportements choquants de bailleurs, la police est rarement à l'écoute. Les plaintes sont peu acceptées et, si elles le sont, les procureurs poursuivent, eux, rarement des infractions.

De manière plus globale, le manque de moyens financiers et humains des administrations, au premier rang desquelles la CAF, a des conséquences très lourdes et un impact direct sur la constitution d'impayés. ■

¹ Et précisée tardivement par le décret du 6 juin 2016 et la circulaire du 27 septembre 2017

² La CAF (Caisse d'allocations familiales) et la MSA (Sécurité sociale agricole) sont des organismes allouant notamment les aides personnelles au logement

CHIFFRES NATIONAUX DES PROCÉDURES D'EXPULSIONS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASSIGNATION AU TRIBUNAL POUR EXPULSION	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004	155 277	159 953	175 298	168 775	164 378	158 500
DONT PROCÉDURES POUR IMPAYÉS DE LOYERS OU DÉFAUT D'ASSURANCE	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	155 283	150 787
DÉCISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	128 146	125 971
DONT PROCÉDURES POUR IMPAYÉS DE LOYERS OU DÉFAUT D'ASSURANCE	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	123 359	120 762
NOMBRE DE COMMANDEMENTS DE QUITTER LES LIEUX	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081	65 828
NOMBRE DE DEMANDES DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688	50 596
NOMBRE DE DÉCISIONS ACCORDANT LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495	33 837
NOMBRE D'INTERVENTIONS EFFECTIVES DE LA FORCE PUBLIQUE	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222	15 547

SOURCES / Ministère de la Justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.). / Ministère de l'Intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Les expulsions locatives ont des conséquences dramatiques pour les personnes et contribuent à les précariser souvent durablement.

La prévention des expulsions mérite donc d'être grandement renforcée, ce qui est humainement et socialement bien plus cohérent. Politiquement également, sachant que le gouvernement prône la politique du « Logement d'abord », qui comporte en toute logique un volet évitant que les personnes ne perdent leur logement et ne deviennent potentiellement sans domicile fixe, voire sans abri. Il serait incohérent de mettre en œuvre des mesures afin que davantage de personnes puissent accéder directement à un logement, tout en n'agissant pas plus fortement afin qu'elles soient de moins en moins nombreuses à perdre le leur.

Enfin, en termes de dépenses publiques, le coût des procédures - faisant intervenir de multiples acteurs - le coût des expulsions effectives et de leurs conséquences est également très élevé pour la collectivité¹.

¹ Un rapport inter-inspection de 2014, IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, « Évaluation de la prévention des expulsions locatives », présentait une tentative de chiffrage non exhaustif, qui mériterait d'être approfondi. C'est l'un des chantiers du pôle national de prévention des expulsions

La mise en œuvre du 2^e plan national de prévention des expulsions par le pôle interministériel², et l'impulsion locale qui devrait en découler, doivent aboutir à réduire durablement le nombre de procédures engagées et le nombre d'expulsions effectives. Cela passe par des objectifs en deux temps, visant à agir rapidement et sur la durée pour enrayer la hausse des expulsions. Le cadre légal existe, les dispositifs sont en place, les acteurs en ordre de marche.

Ceci ne pourra se faire sans la mobilisation de tous les acteurs, une vraie volonté politique durable, des moyens financiers conséquents et des objectifs de résultats.

² Pôle national de prévention des expulsions locatives, créé au sein de la DIHAL (délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement) en 2016

IL EST ESSENTIEL D'ENGAGER À CETTE FIN UN PLAN D'URGENCE

Plusieurs leviers politiques et financiers auront un impact réel et rapide.

• **Impulser et financer l'« Accompagnement aux Droits liés à l'Habitat » sur tous les territoires**

- L'instruction du 22 mars 2017¹ et son guide annexe, ainsi qu'une Charte nationale de l'accès au droit du Ministère de la Justice, rappellent l'importance de l'accompagnement juridique et administratif des ménages tout au long des procédures². Cet accompagnement vient en complément de l'accompagnement social et s'articule avec les autres acteurs de la prévention.

Une somme d'environ un million d'euros serait nécessaire pour développer rapidement cet accompagnement.

• **Doubler les aides au maintien du Fonds de Solidarité Logement (FSL) :**

- Elles sont un maillon essentiel de la prévention mais sont très loin d'être à la hauteur des besoins. Les moyens limités conduisent à de grandes inégalités territoriales, notamment dans l'octroi des critères d'accès (montant de la dette, montant des ressources...).

Cela représenterait un effort financier d'environ 50 millions d'euros par an.

• **Tripler le fonds d'indemnisation des bailleurs en cas de refus d'accorder le concours de la force publique :**

- Ce fonds permet de ne pas expulser certains ménages tout en indemnisant le bailleur, le temps qu'une solution soit trouvée : un maintien durable qui peut encore être possible (par la signature d'un protocole de cohésion sociale, par exemple) ou une solution de relogement. En 2017, année record pour les expulsions, ce fonds n'a jamais été aussi bas (24 millions d'euros, contre 78 millions en 2005).
- Il est incohérent de développer les dispositifs de prévention sans agir sur toute la chaîne, alors que

certaines personnes ne sont en mesure de réagir que tardivement (du fait de leurs difficultés cumulées, de l'angoisse, de la honte ; ou trouvent une solution afin de résorber la dette à ce stade) ; et les dispositifs sont parfois déficients.

Cette hausse est évaluée à un coût d'environ 50 millions d'euros par an, ne serait-ce que pour revenir au montant qui était le sien en 2005 (alors que le nombre d'expulsions a augmenté de 50 % depuis).

• **Enjoindre aux préfets de faire de la prévention des expulsions un axe prioritaire et leur donner les moyens d'agir**

- Rappeler à tous les préfets l'instruction du 22 mars 2007 et la nécessité de sa mise en œuvre
- S'assurer qu'ils contrôlent l'attribution effective de logements sociaux aux personnes menacées d'expulsion, qui figurent parmi les situations prioritaires³.
- En fixant des objectifs de réduction des expulsions par département, évalués chaque année.

Ce plan d'urgence destiné à une véritable lutte contre les expulsions et leurs conséquences dramatiques implique donc a minima un effort financier nécessaire de **100 millions d'euros par an**.

PARALLÈLEMENT AU PLAN D'URGENCE, IL EST NÉCESSAIRE DE SE DONNER LES MOYENS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE PRÉVENTION AJUSTÉE AUX BESOINS ET DURABLE

RENFORCER LA CONNAISSANCE ET L'ÉVALUATION

• **Renforcer la connaissance des trajectoires des personnes et définir des indicateurs fiables et pertinents permettant d'évaluer et d'orienter la politique publique dans ce domaine** (au niveau national et local).

- On constate aujourd'hui une réelle complexité et de fortes lacunes dans les données relatives aux personnes concernées, aux procédures et à la mise en œuvre des dispositifs de prévention (protocole de cohésion sociale, FSL, le sort des ménages expulsés...).

1 « Relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives » NOR : LHAL1709078C

2 Un réseau national d'associations proposant un « Accompagnement aux droits liés à l'Habitat » est animé par la Fondation Abbé Pierre : www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh. Cet accompagnement est complémentaire aux permanences visant l'information et le conseil des personnes, dispensées notamment par les ADIL.

3 Prévu à l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'Habitat.

• **Evaluer les dispositifs et les aides de prévention pour améliorer leur fonctionnement et garantir leur effectivité** (vérifier leur mise en œuvre, les moyens dont ils disposent, s'ils remplissent leurs objectifs, atteignent leur public cible...). Cela concerne notamment :

- **le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé**, dont l'application sur les territoires reste très opaque et partielle,
- **le diagnostic social et financier avant audience pour impayé de loyer** pour l'ensemble des ménages, inégalement appliqué sur les territoires alors que la loi l'a rendu obligatoire et a récemment désigné le FSL comme financeur en dernier recours¹ (ce qui nécessite d'évaluer l'implication des préfets et des départements),
- **les aides à la quittance** mises en place par Action Logement et certains bailleurs, qui pourraient être généralisées,
- **les CCAPEX** : présentées comme un maillon essentiel de la prévention, les acteurs de terrain constatent toutefois qu'elles disposent de moyens insuffisants pour fonctionner et n'étudient de ce fait qu'une faible part des situations, pour une mobilisation chronophage des participants et un impact largement limité par l'absence de rôle décisionnaire.

DEVELOPPER L'ACCOMPAGNEMENT, LA PROCEDURE ET LES MOYENS

• Déployer l'« **Accompagnement aux Droits liés à l'Habitat** » sur l'ensemble des territoires :

- Identifier tous les acteurs pouvant le proposer et les financer
- Intégrer cette dimension dans les plateformes d'accompagnement mises en place dans le cadre du « Logement d'abord »

• **Engager une réflexion sur la création d'un « statut transitoire » post résiliation du bail**, permettant de protéger le locataire de l'expulsion, tout en indemnisant le propriétaire et en renforçant les dispositifs existants (aides à la quittance, bail de sauvegarde, intermédiation locative, etc.).

• **Développer les moyens financiers et humains du pôle national de prévention des expulsions**

- De faibles moyens lui sont alloués comparativement à d'autres missions/pôles animés par la

DIHAL (pôle national de lutte contre l'habitat indigne, mission d'accès au logement des personnes réfugiées, etc.), alors que l'ampleur des besoins est très importante.

- Ce pôle doit être un réel service ressource en matière d'impulsion de nouvelles mesures, de recensement des bonnes pratiques, de suivi de la mise en œuvre des dispositifs de prévention sur les territoires, de formation, d'outillage, etc., tout en s'assurant de la mise en œuvre du plan national.

Un changement de paradigme doit s'opérer. L'expulsion doit devenir l'exception, et non la règle. Impayé locatif, délivrance d'un congé ou trouble de voisinage ne doit pas nécessairement signifier procédure d'expulsion. L'expulsion sans solution de logement alimente le mal logement (suroccupation, etc.) et engendre du sans-abrisme.

Une véritable prévention des expulsions est cependant incompatible avec l'austérité budgétaire de la politique du logement actuelle, qui se traduit par des coupes massives sur les aides personnelles au logement et le financement du logement social. Une vraie politique sociale du logement passerait aussi par la sécurisation en amont des bailleurs comme des locataires, dans le cadre d'une Garantie Universelle des Loyers, votée puis abandonnée², ou un encadrement des loyers³ généralisé. ■

² Par la loi ALUR, mais jamais mise en œuvre

³ Egalement prévu par la loi ALUR, très peu appliqué en pratique, restreint ensuite par la jurisprudence puis par la loi ELAN qui pose désormais cet encadrement dans un cadre expérimental et dépendant de la volonté des acteurs.

¹ Loi ALUR du 24 mars 2014 puis loi ELAN du 23 novembre 2018



Être humain !

Délégation Générale

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

Marie Rothhahn

Chargée de mission action juridique
mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr