



FONDATION
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL ÎLE DE LA RÉUNION

L'état du mal-logement en France 2020

RAPPORT ANNUEL #25





Alain



Johanne



Nathalie



Bernard



Frédéric



Benoît



Valérie



Sylvie



À l'occasion des élections municipales, le photographe **Eric Lafargue**

a réalisé une série de 25 portraits de citoyens, mal logés ou non,

pour répondre à la question « **Moi, si j'étais Maire...** »

Vous trouverez quelques photographies qui illustrent ce RML 2020.

Nous organiserons dès que possible un vernissage pour présenter

le résultat de cette démarche citoyenne.

L'état du mal-logement en France 2020
Éclairage régional Île de La Réunion
25^e rapport

Rapport réalisé par :

Rédacteurs et contributeurs

FORS Recherche Sociale

Justine Lehrmann

Elise Villegas

Fondation Abbé Pierre

Matthieu Hoarau

Relecture et contributions

Fondation Abbé Pierre

Direction des Études, des Missions Sociales

et Agence Régionale

Johanne Latchoumana

Sylvie Leclaire

Sylvie Leroux

Anne-Claire Mejean-Vaucher

Marie Rothhahn

**Conseil éditorial, création graphique,
infographies et cartographies**

Isabella Marques, atelier444

Photographies

Eric Lafargue



SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
UN TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT	11
PANORAMA - CHIFFRE CLÉS	12-13
UN CONTRAT D'ENGAGEMENT DES MAIRES ET/OU DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ POUR AGIR CONTRE LE MAL-LOGEMENT	14-15
ENGAGEMENT 1 LES PERSONNES DÉPOURVUES DE LOGEMENT	16-17
ENGAGEMENT 2 LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT	18-19
ENGAGEMENT 3 LES MAUVAISES CONDITIONS DE L'HABITAT	20-21
ENGAGEMENT 4 LE SENTIMENT D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE	22-23
ENGAGEMENT 5 LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT	24-25
CONCLUSION	26



LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES À LA RÉUNION	29
PRÉAMBULE	30
PARTIE 1 : LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES, ENTRE CADRAGE NATIONAL ET RÉALITÉS LOCALES	32
1. Le cadre national de la politique de prévention des expulsions locatives	32
2. Des impayés et surtout des procédures toujours plus nombreuses	35
3. Une évolution de l'organisation départementale autour des CCAPEX pour faire face à la massification des signalements d'impayés et répondre aux obligations de prévention	37
4. Les acteurs locaux de la politique de prévention des expulsions	47

PARTIE 2 : DES IMPAYÉS QUI TOUCHENT LES LOCATAIRES LES PLUS VULNÉRABLES, EN L'ABSENCE D'UN ACCOMPAGNEMENT ET D'UN ACCÈS AUX DROITS SUFFISANT	54
1. Des difficultés de maintien fortement corrélées à la précarité et aux conditions de vie des locataires	54
2. Une méconnaissance du droit chez les locataires comme les bailleurs privés qui contribue à une faible réaction dès les premiers impayés	74
3. Les outils mobilisés pour accompagner les locataires	82
 PARTIE 3 : LA FABRIQUE DU MAL-LOGEMENT	 94
1. Finalement, l'expulsion (sans solution pérenne de relogement)	94
2. Les conséquences lourdes d'une expulsion	100

PROPOSITIONS	107
---------------------	------------

REMERCIEMENTS	111
----------------------	------------

INDEX DES INFOGRAPHIES	112
-------------------------------	------------



Joseph

*« Je changerais
le regard sur les
personnes à la rue.
Ce ne sont pas des
délinquants. Il ne faut
pas critiquer parce
qu'on dort dann somin
ou alors fermer toutes
les portes. »*



INTRODUCTION

*« Le pouvoir est fait,
non pour servir le pouvoir des heureux,
mais pour la délivrance de ceux
qui souffrent injustement. »*

*Abbé Pierre,
Servir, édité par Presses du Châtelet, 2006*

LE LOGEMENT AU CŒUR DES DÉBATS POLITIQUES ?

En raison de la faible place qu'occupe le logement dans le débat public, bien qu'il représente une préoccupation majeure des Français, le logement a bien souvent été le parent pauvre dans la campagne des élections municipales. De plus, les débats, quand ils ont lieu, portent essentiellement sur des enjeux communaux, alors que les compétences s'exerceront de plus en plus à l'échelle intercommunale. La démocratie n'en sort pas gagnante et la politique du logement apparaît ainsi comme un sujet lointain et purement technique déconnecté des enjeux sociaux.

La Fondation Abbé Pierre, préoccupée par l'ampleur et l'ancrage du mal-logement, ne peut se satisfaire d'une telle situation. Elle plaide pour **faire de la question de l'habitat et de celle du logement des personnes les plus fragiles un enjeu majeur des prochaines mandatures municipales et intercommunales**, puisque le vote désigne non seulement les conseillers communaux mais aussi incidemment, par un scrutin fléché peu lisible, ceux qui siègeront dans les instances communautaires.

Pour cela, il convient d'abord d'identifier les difficultés qui font obstacle à une meilleure prise en charge du mal-logement et de faire ressortir des voies de progrès dans un contexte où la situation économique et sociale demeure toujours préoccupante, conduisant **les personnes mal logées à faire face aux inégalités territoriales**. Le mouvement de territorialisation de la politique de l'habitat se heurte à diverses difficultés qui tiennent aux inégalités territoriales, à la diversité des enjeux locaux, à la sensibilité et à l'engagement inégal des collectivités locales, comme à la répartition des compétences en matière d'habitat qui a notamment pour effet de diluer les responsabilités.

L'IMMOBILIER CREUSE LES FRACTURES TERRITORIALES

Plusieurs facteurs accentuent des inégalités territoriales, prégnantes de longues dates, à commencer par **les évolutions du marché de l'immobilier**. La décennie 2010 a ainsi vu les territoires les plus chers devenir encore beaucoup plus chers, tandis que les zones moins tendues connaissent une plus grande stabilité voire des baisses de prix dans les zones en déprise. On retrouve cette divergence à l'échelle des quartiers : ce sont les plus aisés qui voient leurs prix grimper plus vite, renforçant encore l'homogénéisation sociale des populations¹. Ce mouvement divergent, en accentuant les écarts de prix entre les villes et les territoires, a rendu plus difficile la mobilité quand il s'agit d'accéder à un territoire cher et recherché. La concurrence pour l'accès à un logement renvoyant les ménages les plus modestes vers les périphéries des villes ou les formes d'habitat les plus dépréciées.

LE MAL-LOGEMENT EST PRÉSENT DANS TOUS LES TERRITOIRES

Les évolutions des marchés immobiliers divergent de plus en plus selon les territoires mais, tout comme la pauvreté est présente dans tous types d'unités urbaines, **le mal-logement n'épargne aucun territoire**. On retrouve partout différentes dimensions du mal-logement mais avec une intensité, des formes et à des échelles différentes.

De façon schématique, vivre en zone tendue entraîne des taux d'effort supérieurs, des risques d'expulsion accrus et une difficulté très forte d'accès au logement, avec des files d'attente bien plus longues pour obtenir un logement social, qui se traduisent par des phénomènes de sans-abrisme.

En zones détendues, si les taux d'effort sont moindres, la prévalence de la précarité énergétique et de l'habitat indigne reste forte, avec la particularité d'être bien moins visible que dans les centres urbains. Le prix moindre du logement se paie aussi parfois d'une facture de transport accrue et de services publics moins accessibles.

La leçon à en tirer est que, les inégalités et les micro-ségrégations urbaines se jouant au sein des territoires, **les collectivités locales ont un rôle à jouer pour les résorber**,

(1) Xavier Timbeau, « L'immobilier a flambé... surtout pour les riches », Alternatives économiques, 11 décembre 2019.



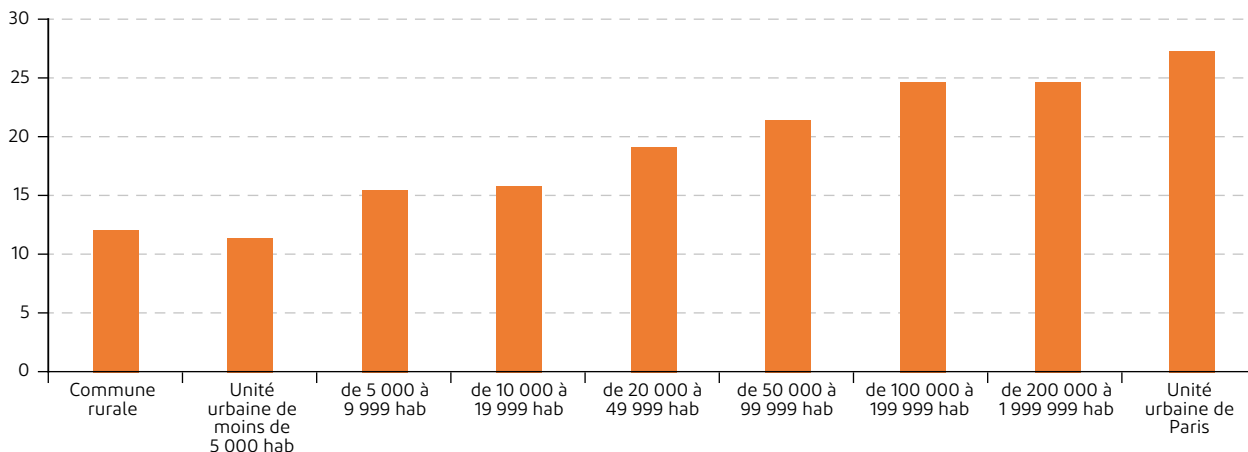
à condition toutefois que ces différenciations accrues entre les marchés immobiliers et ce creusement des inégalités internes, **appellent des réponses politiques davantage**

territorialisées qu'auparavant, adaptées aux priorités de chaque zone, sous peine de rater leur cible.

LA CRISE DU LOGEMENT TOUCHE DAVANTAGE LES GRANDES VILLES

PERSONNES MAL LOGÉES OU FRAGILISÉES PAR UNITÉ URBAINE (EN %)

SOURCE / ENL 2013, exploitation FAP



8

LES ATTENTES VIS-À-VIS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS

À l'heure des élections municipales, **il conviendra de soutenir les Maires nouvellement élus à prendre leur part dans la lutte contre le mal-logement, aux côtés des acteurs en responsabilité.** C'est pourquoi nous formulons trois demandes :

- **Continuer la dynamique d'affirmation de la responsabilité des intercommunalités** dans une période où les outils dont elles sont désormais dotées n'ont pas produit tous leurs effets. L'État est le garant de ce processus d'affirmation du rôle des intercommunalités en matière d'habitat car il est à la fois essentiel et fragile. Ce processus est essentiel parce qu'il constitue le niveau pertinent pour élaborer et conduire des politiques de l'habitat et faire du traitement du mal-logement dans ses différentes dimensions une priorité. Il n'est plus possible, au sein

d'une même agglomération, de se contenter de juxtaposer des dizaines de politiques communales, dotées de faibles moyens et tendant à se concurrencer pour attirer les emplois et repousser les publics en difficulté et les logements sociaux, sous peine de renforcer les tendances spontanées du marché immobilier à la ségrégation urbaine.

- **Maintenir et amplifier les responsabilités des EPCI en matière d'habitat**, en associant une action immobilière, pour adapter l'offre de logements aux besoins sociaux, à l'action sociale pour prêter une attention aux ménages prioritaires, aux attributions et à la mixité sociale. S'il faut rester attentif aux différences de maturité entre EPCI, et se garder d'appliquer un modèle institutionnel uniforme quels que soient les contextes, les EPCI doivent continuer à s'affirmer comme les autorités organisatrices de l'habitat sur leur territoire et à terme, selon le rythme de chaque territoire, compléter l'étendue de leurs compétences. Par exemple,

les intercommunalités pourraient à la place des communes se voir octroyer la délivrance des permis de construire, par souci de cohérence.

- **Encourager la construction de coopérations pour dépasser l'émiettement des compétences.** Il convient donc de faire avec cette complexité et de considérer que **la lutte contre le mal-logement concerne tout le monde** :

- les EPCI chefs de file en charge de la mise en cohérence des politiques de traitement du mal-logement sur leur territoire ;
- les communes qui restent la bonne échelle pour traiter la mixité (les obligations de la loi SRU pèsent sur elles) et jouer un rôle d'échelon de proximité pour associer les citoyens aux grands choix politiques urbains ;
- les départements qui maîtrisent la dimension sociale de la politique du logement en faveur des personnes défavorisées sont responsables des FSL, et partagent la responsabilité des PDALHPD¹ avec l'État.

UN RAPPORT MAL-LOGEMENT À L'ÉPREUVE DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Au regard de ces enjeux multiples, le rapport régional sur l'état du mal-logement 2020 consacrera :

- un premier chapitre mettant l'accent sur **les chiffres clés du tableau de bord de mal-logement avec des axes d'engagement** que chaque Maire et/ou Président d'intercommunalité peut mettre en œuvre sur son territoire au regard de ses besoins.
- un second chapitre thématique sur **les difficultés de maintien dans un logement**, de manière à consolider une réelle politique de **prévention des expulsions**, politique à croiser avec les leviers de la régulation du coût du logement (encadrement des loyers, modularité des loyers dans le parc social, mobilisation du parc privé à vocation sociale, production de logements très sociaux, etc.) pour répondre aux besoins des plus fragiles.

En s'appuyant sur les éléments présentés dans ce rapport, la Fondation Abbé Pierre invite chaque territoire communal et intercommunal, à procéder au diagnostic permettant de **mettre en évidence les priorités de la lutte contre le mal-logement au niveau local pour les inscrire dans les programmes d'action si ce n'est pas déjà réalisé et surtout agir réellement en mettant en œuvre les priorités fixées.**

UN CHANGEMENT DE POLITIQUE DU LOGEMENT

Plus largement, pour changer la politique du logement, il faut :

- Désenclaver la question du logement et construire des ponts avec d'autres domaines et secteurs, dans une vision transversale de la cohésion sociale : habitat, éducation, emploi, santé, mobilité.
- Arrêter de faire de la question du logement une politique segmentée ou résiduelle, qui se réduirait à la question des sans domicile en fonction des urgences (crise sanitaire, saison, etc.), à des territoires très ciblés (quartiers pauvres ou en déprise économique), à des questions techniques, sans se préoccuper des multiples dimensions qu'elle recouvre : aménagement du territoire, économique, environnementale, scolaires, sanitaires.

Il s'agit de **faire du logement, UN des dénominateurs communs du bien-être de notre société, tout en mettant l'accent sur ceux qui en ont le plus besoin. C'est le sens de l'investissement de la Fondation Abbé Pierre au sein du « Pacte du pouvoir de vivre »²**, aux côtés d'associations environnementales ou sociales et de syndicats et mutuelles.

Dans cet esprit, le plan Logement d'abord, le plan pauvreté, le plan logement outre-mer, le PDALHPD doivent se décliner à La Réunion avec un pilotage coordonné, et par une mobilisation pleine et entière des élus locaux.

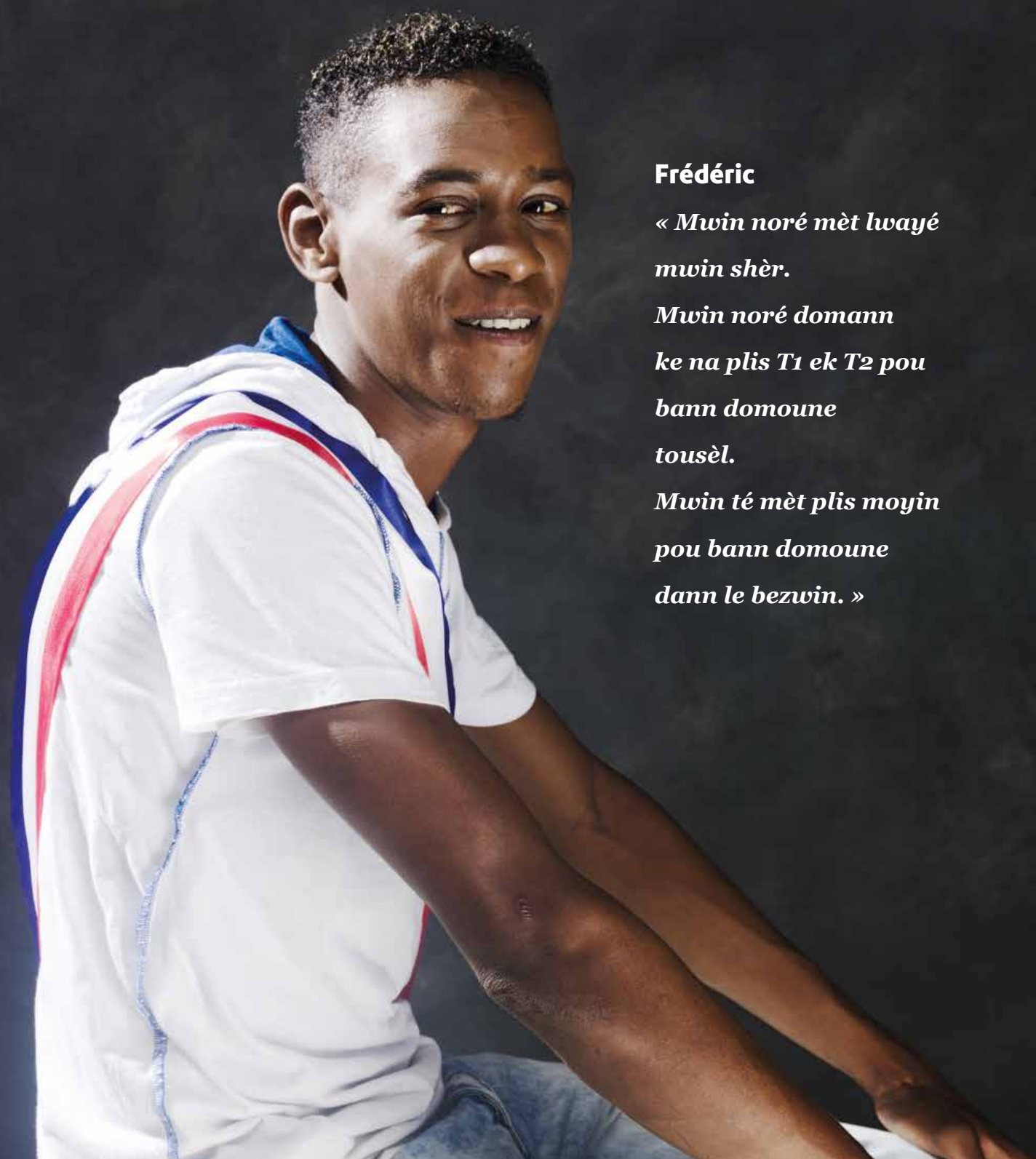
« Il faut rester vigilant pour que l'action humanitaire ne soit pas le masque du renoncement politique »

Nicolas Hulot

Intervention au RML national, 31 janvier 2020

(1) Plan Départemental de l'Accès au Logement et à l'Hébergement des Personnes Défavorisées

(2) <https://www.pactedupouvoirdevivre.fr/>



Frédéric

*« Mwin noré mèt lwayé
mwin shèr.*

*Mwin noré domann
ke na plis T1 ek T2 pou
bann domoune
tousèl.*

*Mwin té mèt plis moyin
pou bann domoune
dann le bezwin. »*

UN TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT

ÉVALUER L'ACTION COMMUNALE ET/OU INTERCOMMUNALE DANS LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT : UNE RESPONSABILITÉ CITOYENNE COLLECTIVE

Chaque année, la Fondation Abbé Pierre analyse le mal-logement sous le prisme de **5 figures principales** :

- Les personnes dépourvues de logement personnel
- Les mauvaises conditions d'habitat
- Les difficultés d'accès au logement
- Les difficultés de maintien
- Les blocages dans la mobilité résidentielle

À l'occasion des **élections municipales 2020**, nous avons souhaité mettre en perspectives les indicateurs du mal-logement à l'échelle communale et/ou intercommunale, pour :

- **Permettre aux citoyens et élu-e-s d'évaluer l'action communale et/ou intercommunale dans la lutte contre le mal-logement ;**
- **Inviter les nouveaux élu-e-s à signer un contrat d'engagement avec la Fondation Abbé Pierre.**

Dans ce sens, la Fondation Abbé Pierre a souhaité partager des indicateurs clés pour montrer les réalités de chaque figure du mal-logement tant à l'échelle départementale que communale, **de façon à ce que chaque citoyen et élu-e-s, puissent regarder concrètement la situation du mal-logement sur sa commune.** Ces indicateurs ne sont pas exhaustifs et méritent d'être actualisés pour mesurer les effets réels de la politique d'une municipalité ou d'une intercommunalité.

On pourrait également mesurer la participation des élus locaux dans les instances de gouvernance des politiques de l'habitat, du local au régional. En effet, aujourd'hui de nombreuses instances de pilotage (Conférence Intercommunale Logement, Comité Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement, Commission de Médiation DALO, etc.) sont impactées par une participation des élus, aléatoire, faible voire nulle, en fonction des instances et des territoires. Or, **nous avons besoin des élus de proximité pour s'impliquer activement et faire vivre ces instances aux côtés des**

autres acteurs en responsabilité (État, bailleurs, associations, etc.) afin de garantir la mise en œuvre de politiques de l'habitat efficaces au regard des besoins des Réunionnais-es mal logé-e-s.

UNE ÎLE MARQUÉE PAR LA PRÉCARITÉ ET LE MAL-LOGEMENT

Au-delà de l'image de la carte postale, l'Île de La Réunion, qui compte 850 727 habitants, est confrontée à une situation de précarité importante. **Le taux de pauvreté est de 39 % contre 14 % à l'échelle nationale en 2015.** Ainsi, La Réunion est le troisième département de France comptant le plus grand nombre de personnes vivant avec moins de 1 000 euros par mois. **Le revenu médian annuel en 2015 est de 14 258 euros** par unité de consommation, contre 20 300 euros en France métropolitaine. **Les revenus des 10 % des plus démunis plafonnent à 585 euros mensuels** contre 875 euros au niveau national. La ministre de l'Outre-Mer, Annick Girardin, a rappelé à la suite du mouvement des gilets jaunes que La Réunion est « l'un des territoires les plus inégalitaires entre ceux qui touchent le plus et ceux qui touchent le moins¹ ».

Le niveau de précarité conduit inévitablement à des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement adapté, faute de revenus suffisants face aux coûts du logement, de l'alimentation, des transports et des autres dépenses essentielles pour subvenir aux besoins du quotidien. Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre estime que plus de 100 000 personnes sont touchées par le mal-logement : Sans-abrisme, difficultés d'accès et de maintien dans le logement, habitat indigne, blocages dans la mobilité résidentielle... **le mal-logement est présent sous toutes ces différentes formes dans les 24 communes de l'île.** La lutte contre le mal-logement doit être érigée en priorité politique majeure.



EN 2020, UNE PRÉCARITÉ TOUJOURS PLUS ALARMANTE



**Près de 852 924 habitants,
et 39 % de la population vit
sous le seuil de pauvreté
C'est 3 fois plus qu'en
Métropole**

SOURCE / INSEE, RP 2016



**160 000 allocataires
de minima sociaux,
dont 97 800 allocataires
au RSA : 17 %
de la population
en âge de travailler**

SOURCE / INSEE, pauvreté et précarité
à La Réunion, 19 mars 2019



**43,7 % de la population
a moins de 30 ans
Chez les moins de 30 ans,
le taux de pauvreté
est de 52,5 %**

SOURCE / INSEE, RP 2016



**29 600 ménages
demandeurs d'un logement
social au 1^{er} janvier 2019
soit + 3 % en un an**

**Par ailleurs, 7 ménages
sur 10 sont éligibles
au logement social**

SOURCE / INSEE, pauvreté et précarité
à La Réunion, 19 mars 2019

EN 2020, UNE TENSION TOUJOURS IMPORTANTE (ET EN AUGMENTATION) SUR LE MARCHÉ DE L'HABITAT SOCIAL COMME PRIVÉ

323 526 résidences principales

SOURCE / INSEE, RP 2016



**73 700 logements sociaux
au 1^{er} janvier 2018**

SOURCE / DEAL, RPLS 2018

**+ 4,7 % par rapport
au 1^{er} janvier 2017**

**Le parc est inégalement réparti
sur le territoire**



**Une nouvelle baisse de
21 % des moyens alloués
au logement social entre
2017 et 2018**



**Conséquence : en 2018,
- 3,7 % de logements
sociaux neufs
programmés
(soit 2 515 en 2018
pour 2 612 en 2017)**

SOURCE / rapport IEDOM 2019, p.96

En 2016/17, le coût de construction au m² de surface habitable est de 155 - 165 000 €, contre 145 - 150 000 € en métropole, soit 5 à 10 % plus cher.

SOURCE / « étude sur le rôle des matériaux dans le coût du logement social à La Réunion », PWC

Le loyer moyen s'élève à : 5,91 euros/m² dans le parc social 9,90 euros/m² dans le parc privé

SOURCE / RPLS 2018

31 000 logements vacants soit 8,5 % du parc

SOURCE / INSEE, RP 2016

Le loyer médian au m² est de 10,7 euros/m² dans le parc privé. Il est en hausse dans tous les territoires en 2017 et 2018.

	2017	2018
CINOR	10,5	10,7
CASUD	7,9	8,8
CIREST	8,5	8,7
TCO	10,8	11,1
CIVIS	9,2	9,6

SOURCE / Observatoires-des-loyers, consulté le 29 janvier 2020

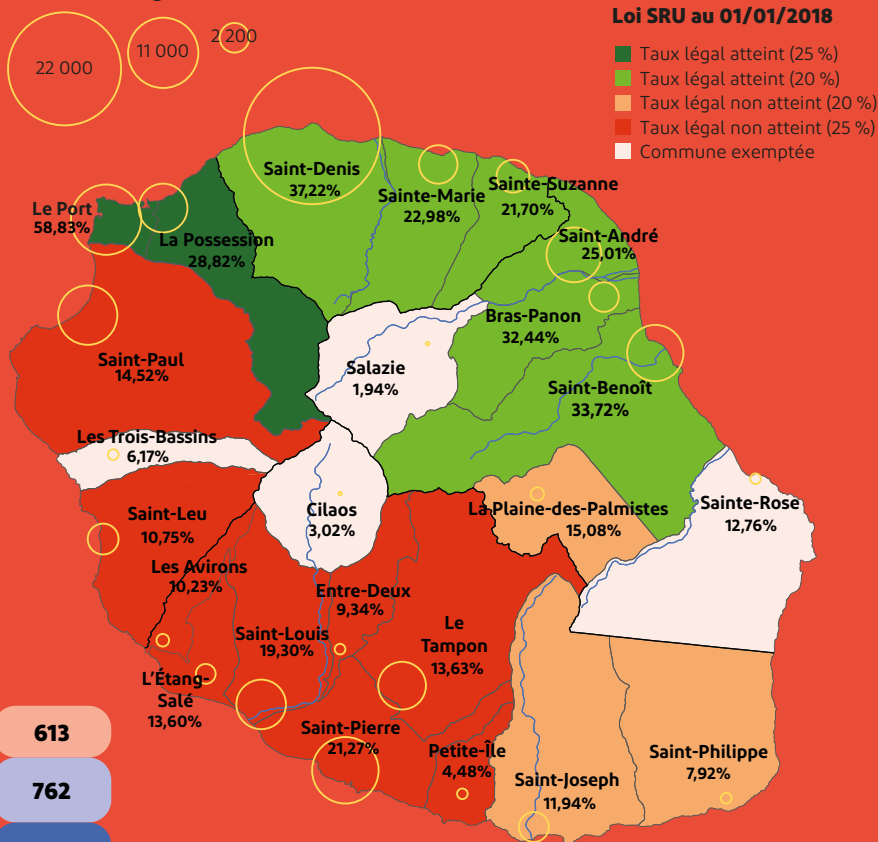
Répartition par type de financement

LLTS	LLS	PLS	
137	417	629	613
908	279	756	762
832	1 488	905	1 060
2015	2016	2017	2018

Nombre des logements locatifs sociaux et taux de mise en œuvre Loi SRU

SOURCE / SDES-Deal - RPLS 2018

Nombre des logements locatifs sociaux



UN CONTRAT D'ENGAGEMENT DES MAIRES ET/OU DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ POUR AGIR CONTRE LE MAL-LOGEMENT

La Fondation Abbé Pierre propose 5 engagements et des objectifs concrets à mettre en œuvre par les Maires et/ou Présidents d'intercommunalité pour lutter activement contre le mal-logement et permettre à chaque citoyen de vivre dans un logement digne et décent, adapté à ses besoins et ses ressources.

Ces 5 engagements forment un contrat (ci-contre) que la Fondation Abbé Pierre est prête à signer avec les communes et ou les intercommunalités volontaristes qui le souhaitent. Si nécessaire, la Fondation Abbé Pierre pourra accompagner les communes signataires dans la mise en œuvre des objectifs définis.

La Fondation Abbé Pierre et les Maires ou Présidents d'intercommunalité engagés, pourront évaluer ensemble l'application de ces engagements tout au long de la mandature. Les différents indicateurs collectés à l'échelle communale ou intercommunale permettront de mesurer les effets de l'action locale dans la lutte contre le mal-logement. **Un bilan intermédiaire sera réalisé en 2023** à l'occasion de la parution du rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre.

Au-delà de ces 5 engagements, à la Fondation Abbé Pierre, nous pensons qu'il est urgent d'agir pour répondre aujourd'hui aux besoins des personnes les plus fragiles et de mettre en place des solutions durables afin de construire La Réunion de demain.

Ainsi, la Fondation Abbé Pierre demande aux nouveaux Maires et Présidents d'intercommunalité, et plus largement à l'ensemble des citoyen·ne·s, s'ils sont prêt·e·s à relever ces défis ?

- Prêt·e·s à faire de La Réunion **une île plus solidaire** envers les personnes les plus précaires afin de ne plus laisser personne vivre à la rue, en squat ou dans un taudis ?
- Prêt·e·s à faire de La Réunion **un territoire exemplaire** où plus aucune personne ne sera contrainte de vivre à la rue ou de s'y retrouver suite à une expulsion locative sans solution de logement ?
- Prêt·e·s à faire de La Réunion **un territoire où il y aura suffisamment de logements abordables** dans toutes les communes, tant dans le parc social que dans le parc privé ?
- Prêt·e·s à faire de La Réunion **un territoire où il n'y aura plus aucun logement indigne** au niveau communal ?
- Prêt·e·s à **défendre le droit au logement au pays des droits de l'homme**, pour garantir à chacun la possibilité d'avoir un toit, « un chez soi », un logement digne et décent ?



CONTRAT D'ENGAGEMENT

MANDAT 2020 - 2026

ÊTES-VOUS PRÊT·E·S À AGIR CONTRE LE MAL-LOGEMENT ?

ENGAGEMENT 1

LES PERSONNES DÉPOURVUES DE LOGEMENT

FAIRE DE SA COMMUNE UN TERRITOIRE 0 SDF / LOGEMENT D'ABORD

Objectif 1 Reconnaître et respecter la déclaration des droits des personnes sans-abri.

Objectif 2 Renforcer la domiciliation et la lutte contre le non-recours aux droits.

Objectif 3 Fournir les services de base dans sa commune.

Objectif 4 Engager sa ville dans une démarche logement d'abord.

Objectif 5 Réaliser un diagnostic fiable et fixer des objectifs de résultats à atteindre.

ENGAGEMENT 2

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

PRODUIRE DU LOGEMENT ABORDABLE (PARC SOCIAL / PARC PRIVÉ)

Objectif 1 Renforcer la transparence sur les attributions de logements sociaux.

Objectif 2 Informer clairement les personnes sur le suivi de leur demande de logement social.

Objectif 3 Mobiliser son contingent en faveur du logement des publics prioritaires.

Objectif 4 Respecter le quota HLM de la loi SRU.

Objectif 5 Mobiliser le parc privé à vocation sociale et lutter contre les logements vacants.

ENGAGEMENT 3

LES MAUVAISES CONDITIONS DE L'HABITAT

RÉDUIRE DE MOITIÉ L'HABITAT INDIGNE SUR SA COMMUNE

Objectif 1 S'organiser efficacement contre l'habitat indigne avec des objectifs de résorption à atteindre.

Objectif 2 Agir contre l'habitat indigne par l'accompagnement global et durable des occupants.

Objectif 3 Expérimenter de nouveaux outils de lutte contre l'habitat indigne pour les ménages « exclus » des dispositifs d'amélioration de l'habitat.

Objectif 4 Renforcer la lutte contre la précarité énergétique.

ENGAGEMENT 4

LE SENTIMENT D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE

RENFORCER LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE ET REVALORISER LES QUARTIERS

Objectif 1 Étudier les trajectoires et la demande résidentielle.

Objectif 2 Délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS).

Objectif 3 Construire des projets ANRU avec et par les habitants.

Objectif 4 Créer des « organismes de foncier solidaire » (OFS) pour faciliter l'accession à la propriété sans spéculer, encourager la mixité sociale et revitaliser certains quartiers.

Objectif 5 Impulser et soutenir des projets d'habitat participatif.

ENGAGEMENT 5

LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

RÉDUIRE LE NOMBRE DE MÉNAGES MENACÉS D'EXPULSION OU EN IMPAYÉS DE LOYER

Objectif 1 « Aller vers » les ménages menacés d'expulsion dès le premier impayé.

Objectif 2 Renforcer la coordination des acteurs pour réduire de moitié le nombre d'expulsions sur sa commune.

Objectif 3 Mettre en place une permanence de prévention des expulsions / accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH).

Objectif 4 Expérimenter l'encadrement des loyers au niveau de sa commune ou de son EPCI.

Signé le : / / 2020

à :

Nom du Maire ou Président d'intercommunalité :

.....

.....



ENGAGEMENT 1

LES PERSONNES DÉPOURVUES DE LOGEMENT

FAIRE DE SA COMMUNE UN TERRITOIRE 0 SDF / LOGEMENT D'ABORD

Objectif 1 Reconnaître et respecter la déclaration des droits des personnes sans-abri¹.

Objectif 2 Renforcer la domiciliation et la lutte contre le non-recours aux droits.

Objectif 3 Fournir les services de base dans sa commune.

Objectif 4 Engager sa ville dans une démarche logement d'abord.

Objectif 5 Réaliser un diagnostic fiable et fixer des objectifs de résultats à atteindre.



Changement visé : 0 personnes sans abris sur tout le territoire de La Réunion.

En 2019, près de
725 personnes sans abri
parmi les demandeurs de logements sociaux
520 fin 2018 et **392** en 2017

16



Parmi les demandeurs de logement social (DLS),
10 807 personnes
sont hébergées chez un tiers

467 sont hébergées en structure



L'absence de logement propre
est le premier motif des DLS
29 % des demandes

SOURCE / ARMOS, Demandes de logement social, déc 2019



43 485 appels au 115
(appels traités par l'écoutant)
44 941 en 2017 et **41 823** en 2018

28 % des appels sont traités
2 581 demandeurs qui sollicitent le 115

Places d'hébergement
pour l'ensemble du territoire
674 en 2019, **817** en 2020

	2018	2019	2020
Hébergement d'urgence	167	185	184
Hébergement d'insertion en CHRS	222	242	
Hébergement médico-social (ACT + LHSS)	52	69	501*
ALT + ALT Jeunes	199	178	
Héb. d'urgence pour demandeurs d'asiles (HUDA)	-	-	132
TOTAL	640	674	817

*ATTENTION : avec le rapport d'activité du SIAO, il n'est pas possible de distinguer le nombre de place CHRS/ACT/LHSS/ALT pour 2020.

SOURCE / RA SIAO 2020

(1) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/droitsdespersonnessansabri>

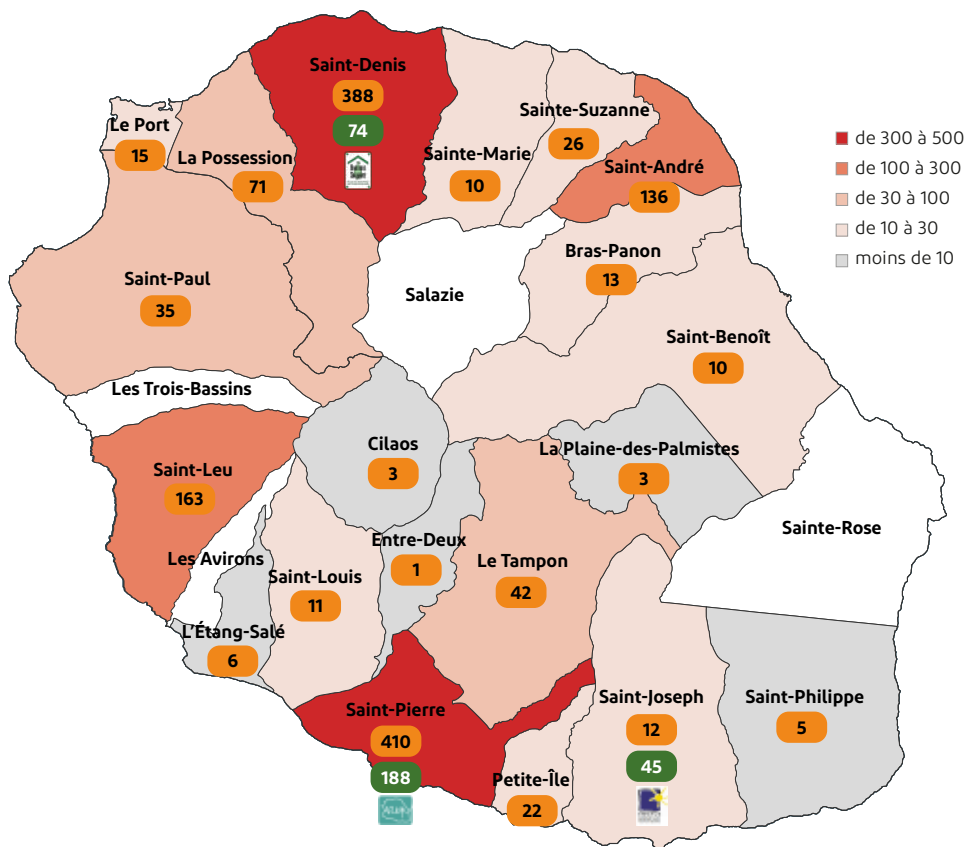
1 689 personnes sont domiciliées

DOMICILIATIONS PAR COMMUNE

CCAS	Nbre	%						
Saint-Pierre	410	24,3	Petite-Île	22	1,3	Saint-Philippe	5	0,3
Saint-Denis	388	23,0	Le Port	15	0,9	La Plaine-des-Palmistes	3	0,2
Saint-Leu	163	9,7	Bras-Panon	13	0,8	Cilaos	3	0,2
Saint-André	136	8,1	Saint-Joseph	12	0,7	Entre-Deux	1	0,1
La Possession	71	4,2	Saint-Louis	11	0,7	BOUTIQUES SOLIDARITÉ		
Tampon	42	2,5	Sainte-Marie	10	0,6	Saint-Denis (FAP)	74	4,4
Saint-Paul	35	2,1	Saint-Benoît	10	0,6	Saint-Joseph (Emmaüs)	45	2,7
Sainte-Suzanne	26	1,5	L'Étang-Salé	6	0,4	Saint-Pierre (AREP)	188	11,1
						TOTAL		
						1 689		

SOURCE / DJSCS 2018

SOURCE / DJSCS 2018





ENGAGEMENT 2

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

PRODUIRE DU LOGEMENT ABORDABLE (PARC SOCIAL / PARC PRIVÉ)

Objectif 1 Faire la transparence sur les attributions de logements sociaux.

Objectif 2 Informer clairement les demandeurs.

Objectif 3 Mobiliser son contingent en faveur du logement des publics prioritaires.

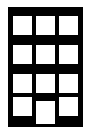
Objectif 4 Respecter le quota HLM de la loi SRU.

Objectif 5 Mobiliser le parc privé à vocation sociale et lutter contre les logements vacants dans sa commune.



Changement visé : 2 500 logements sociaux (dont 65 % en LLTS) construits par an / 1 000 logements privés conventionnés (ANAH, IML, etc.)

18



La Réunion compte
73 700 logements locatifs sociaux

Soit 23 % du parc de résidences principales
Seulement **29 %** sont des logements locatifs **très sociaux**

SOURCE / ARMOS rapport 2019



Délai moyen d'attente avant une attribution : 10 mois

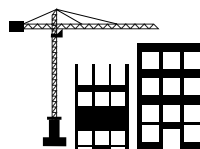
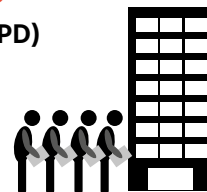
Avec des écarts entre EPCI : 8 mois dans l'Est et 14 mois dans l'Ouest

SOURCE / RPLS 2018

En 2019, **1 800 ménages sont prioritaires**

(DALO, Labellisation PDALHPD)

1 080 sont toujours en attente de relogement



4 000 logements sociaux

pourraient être attribués aux prioritaires si respect des 25 % par les réservataires (loi Égalité Citoyenneté)

SOURCE / DJSCS

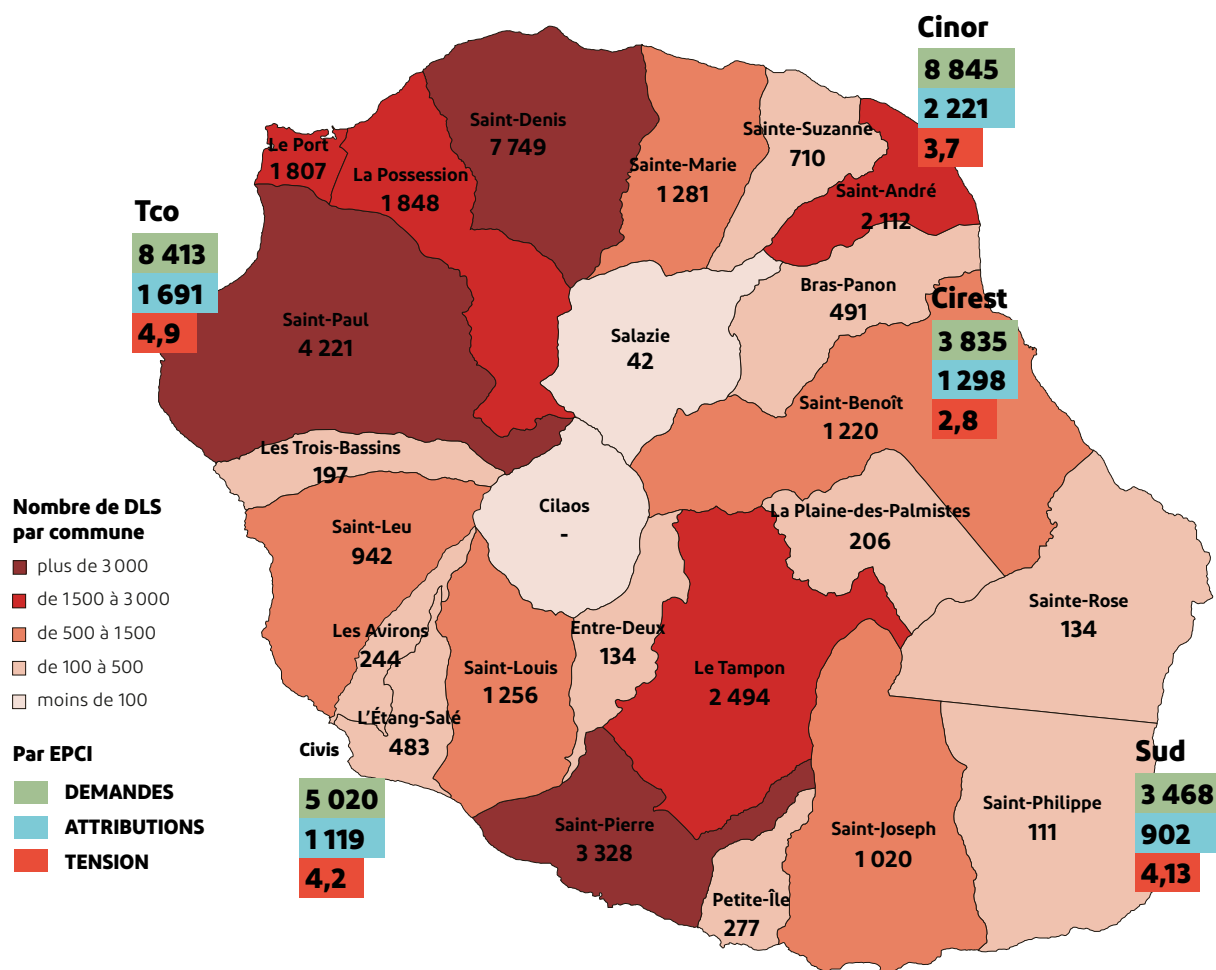
29 600 ménages demandeurs
de logement social au 01/01/2019

7 231 attributions soit un taux
de 24 % contre 27 % en 2017

L'indicateur de tension*
passe de 2,8 en 2017 à 4 en 2018

* nombre de demande en attente en début d'année/
nombre d'attributions réalisées dans l'année

NOMBRE DE DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL PAR COMMUNE ET INDICATEURS DE TENSION PAR EPCI



SOURCE / ARMOS observatoire 2019



ENGAGEMENT 3

LES MAUVAISES CONDITIONS DE L'HABITAT RÉDUIRE DE MOITIÉ L'HABITAT INDIGNE SUR SA COMMUNE

Objectif 1 S'organiser efficacement contre l'habitat indigne avec des objectifs de résorption à atteindre.

Objectif 2 Agir contre l'habitat indigne par l'accompagnement global et durable des occupants.

Objectif 3 Expérimenter de nouveaux outils

de lutte contre l'habitat indigne pour les ménages « exclus » des dispositifs de l'amélioration de l'habitat.

Objectif 4 Renforcer la lutte contre la précarité énergétique.



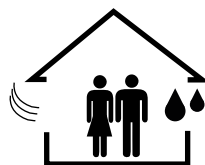
Changement visé : réduire a minima de 50 % le nombre de logements indignes sur l'ensemble du territoire.

20



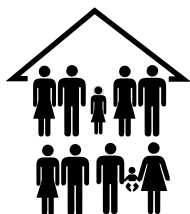
33 526 bâtis précaires
dont 2 160 habitats
de fortune et 20 408 cases
en bois sous tôle

SOURCE / Insee 2016



Insalubrité
40 % des logements
montrent des signes
d'humidité,
14 % des infiltrations
ou inondations

SOURCE / Insee 2013



Surpeuplement
68 000 ménages
réunionnais vivent
dans un logement
surpeuplé

SOURCE / Insee 2013



Précarité énergétique
14 % de la population
est touchée

SOURCE / ENL 2013, traitements Energies Demain



4 732 demandeurs
évoquent un
« logement trop petit »
comme motif de DLS

SOURCE / ARMOS



33 582 logements sans eau chaude
6 533 logements sans douche
ni baignoire à l'intérieur

SOURCE / Insee 2013

Près de 17 794 bâtis indignes repérés

NOMBRE DE BÂTIS INDIGNES PAR EPCI EN 2019

TCO	5 295	CINOR	2 715
CIVIS	4 642	CASUD	2 193
CIREST	2 949		

SOURCE / Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne (ORHI)



4 opérations de RHS (Résorption de l'Habitat Spontané) : 1 (CIVIS), 3 (TCO)

81 Auto-Réhabilitations Accompagnées

réalisées dans le cadre d'une OGRAL : 54 (TCO), 10 (CIREST), 10 Petite-Île (en cours)

réalisées hors OGRAL : 7 (Saint-Denis)

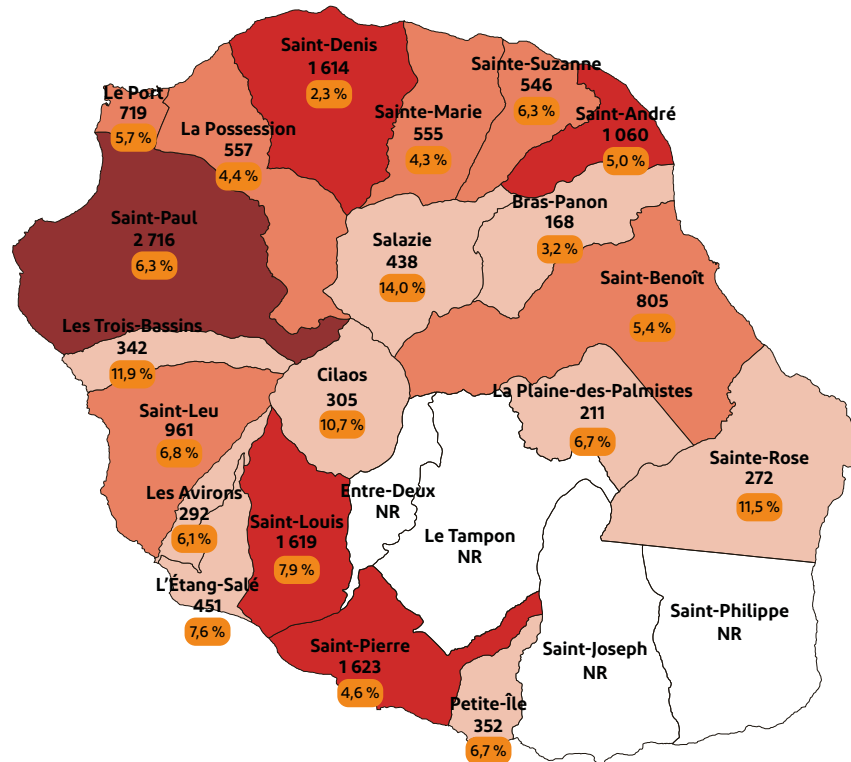
(OGRAL = Opérations Groupées d'Améliorations Légères)

NOMBRE DE BÂTIS INDIGNES PAR COMMUNE EN 2018

Habitats indignes sur les 20 communes couvertes par un PILHI

- plus de 2 000
- de 1 000 à 2 000
- de 500 à 1 000
- moins de 500

% Part par rapport au parc de logements



SOURCE / ORHI



ENGAGEMENT 4

LE SENTIMENT D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE

RENFORCER LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE ET REVALORISER LES QUARTIERS

Objectif 1 Étudier des trajectoires et la demande résidentielle.

Objectif 2 Délimiter des secteurs de mixité sociale (SMS).

Objectif 3 Construire des projets ANRU avec et par les habitants.

Objectif 4 Créer des « organismes de foncier solidaire » (OFS) pour faciliter l'accès à la propriété sans spéculer, encourager la mixité sociale et revitaliser certains quartiers.

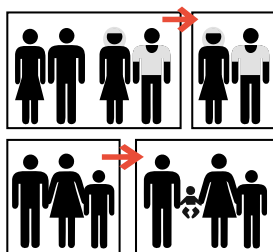
Objectif 5 Impulser et soutenir des projets d'habitat participatif.



Valoriser les quartiers avec et par les habitants.

13 % des ménages réunionnais souhaitent changer de logement

SOURCE / Insee 2013



Une **mobilité** dans le parc social à surveiller :

23 % sont des mutations au sein du parc social

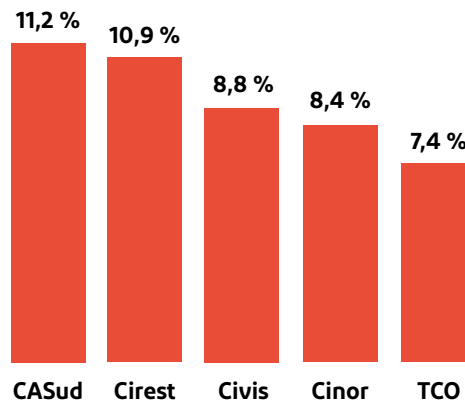
1 666 ménages ont bénéficié d'une mutation en 2018

SOURCE / ARMOS, rapport 2019

Taux de mobilité dans le parc social : **8,9 %** soit 5 858 logements qui ont changé de locataire en 2018

soit un taux de rotation au sein du parc social qui stagne autour de 9 % depuis près de 10 ans

PAR EPCI



SOURCE / ARMOS, rapport 2019

6 NPNRU - 49 QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville)

163 527 habitants qui y résident, soit 20 % de la population réunionnaise

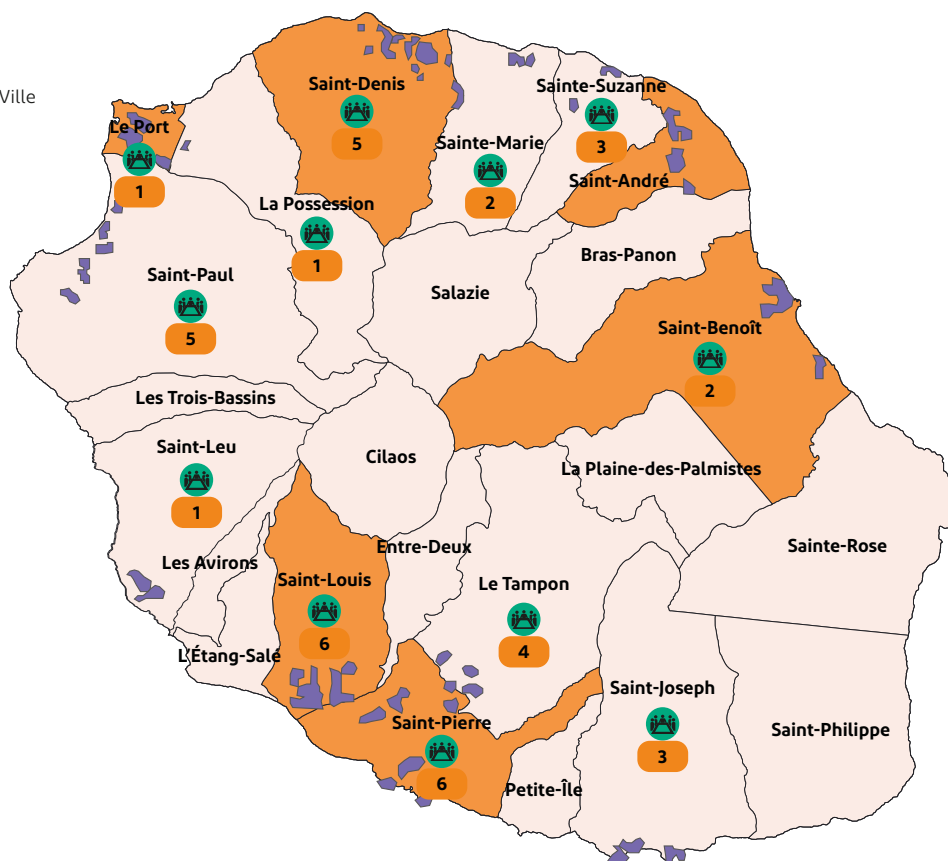
52 % des logements sociaux sont situés dans ces quartiers, contre 31 % à l'échelle nationale



2/3 des membres des conseils citoyens vivent dans leur quartier depuis plus de 10 ans

COMMUNES CONCERNÉES PAR UN NPNRU / QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE / CONSEILS CITOYENS

- Communes/quartiers concernés par un NPNRU
- Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV)
- Conseils citoyens



23

SOURCE / INSEE, État des lieux des conseils citoyens de La Réunion, CR-CSU, 2018-2019



ENGAGEMENT 5

LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

RÉDUIRE LE NOMBRE DE MÉNAGES MENACÉS D'EXPULSION OU EN IMPAYÉS DE LOYER

Objectif 1 « Aller vers » les ménages menacés d'expulsion dès le premier impayé.

Objectif 2 Renforcer la coordination des acteurs pour réduire de moitié le nombre d'expulsion sur sa commune.

Objectif 3 Mettre en place une permanence de prévention des expulsions / ADLH.

Objectif 4 Expérimenter l'encadrement des loyers au niveau de sa commune ou de son EPCI.



Réduire de moitié le nombre de ménages expulsés et augmenter la prévention des expulsions.

Chiffres clés

2018 / 2017

SOURCE / CCAPEX plénière, 2019

24



1 464 assignations **+ 16 %**

1 269 décisions d'expulsions **+ 23 %**

44,6 % sont contradictoires (en présence du locataire)

46,9 % sont fermes (sans délais de paiement)



709 commandements de quitter les lieux **+ 14 %**



349 demande de concours de la force publique (CFP) **- 13 %**

202 accord du CFP **+ 28 %**

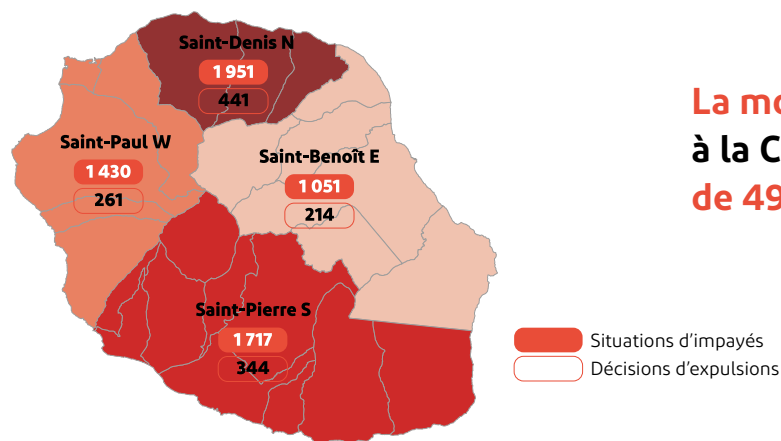


72 expulsions avec CFP **- 5 %** et selon les estimations c'est en réalité entre 150 et 350 ménages contraints de quitter leur logement sans proposition de relogement.

6,2 % de taux d'impayés dans le parc social

6 171 signalements d'impayés réceptionnés par la CAF en 2018

NOMBRE DE MÉNAGES EN SITUATION D'IMPAYÉS ET DÉCISIONS D'EXPULSION PAR SECTEUR



La moitié des impayés signalés à la CAF pour une dette de moins de 495 euros

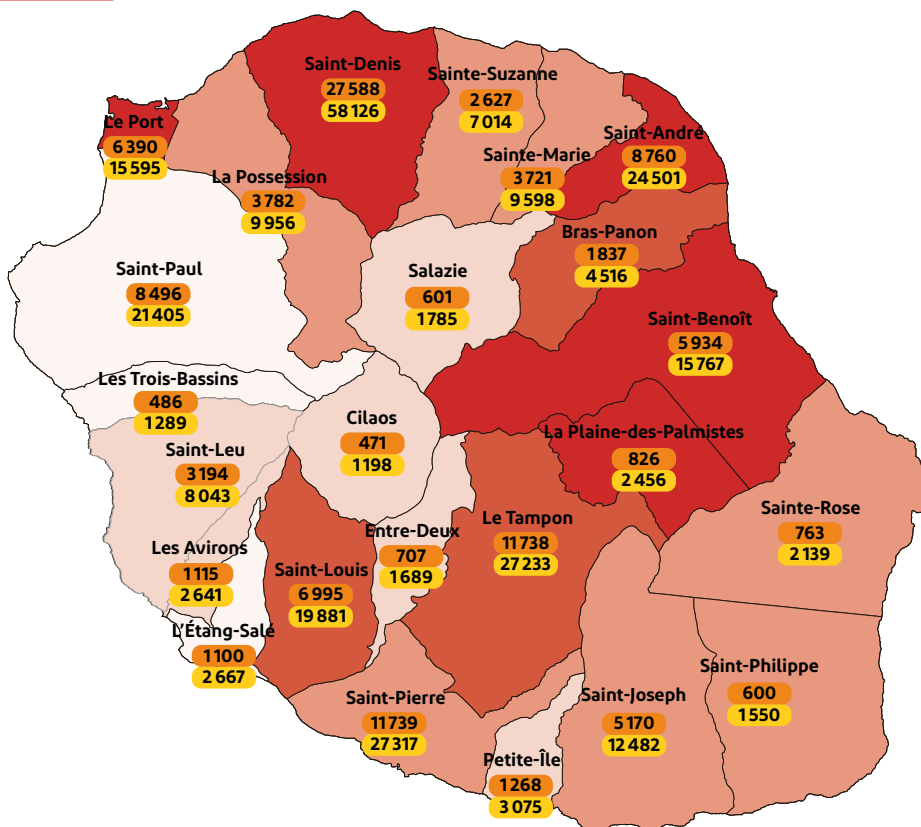
SOURCE / CAF de la Réunion

INDICATEURS DE L'AIDE AU LOGEMENT

282 022 personnes bénéficient d'une aide au logement, soit **33 %** de la population

- de 39 à 45 %
- de 35 à 39 %
- de 29 à 35 %
- de 22 à 29 %
- de 18 à 22 %

- Nombre d'allocataires bénéficiaires de l'AL
- Nombre de personnes couvertes par l'AL



25

SOURCE / CAF ; Analyse et études n°9, Juin 2019, les foyers bénéficiaires d'une aide au logement au 31 décembre 2018

CONCLUSION

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées à La Réunion, à partir de l'exploitation des données disponibles. **103 790 personnes souffrent ainsi de mal-logement ou d'absence de domicile personnel, soit 12 % de l'ensemble de la population.** De nombreux ménages sont par ailleurs touchés, à des degrés divers, par la crise du logement. Ce halo de personnes mal logées (en surpeuplement dit « modéré », en situation d'impayés, etc.) doit continuer de préoccuper et de mobiliser les acteurs, tant les répercussions sur la vie familiale, la santé, l'environnement quotidien, etc. sont importantes. Cependant nous ne sommes pas en capacité de produire cette estimation complémen-

taire. D'autre part, il serait intéressant d'analyser les données à l'échelle communale. **Ces 103 790 personnes vivent les situations les plus graves** et constituent le « noyau dur » du mal-logement. À titre de comparaison, **le nombre de personnes mal logées correspond environ au nombre d'habitants d'une commune comme Saint-Paul (105 482), deuxième ville la plus peuplée de La Réunion.** Au regard de cette estimation, **la lutte contre le mal-logement doit être érigée en priorité politique par les nouveaux Maires et Présidents d'intercommunalité.**

	Ménages	Personnes
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ¹		2 506
dont résidences principales en chambres d'hôtels ²	NR	NR
dont habitation de fortune ³	2 160	5 616
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁴	13 423	31 437 ⁵
Total : 39 559 personnes		
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort	36 000	36 000
dont surpeuplement accentué		28 231 ⁶
Total : 64 231 personnes		
TOTAL DES PERSONNES MAL LOGÉES : 103 790		

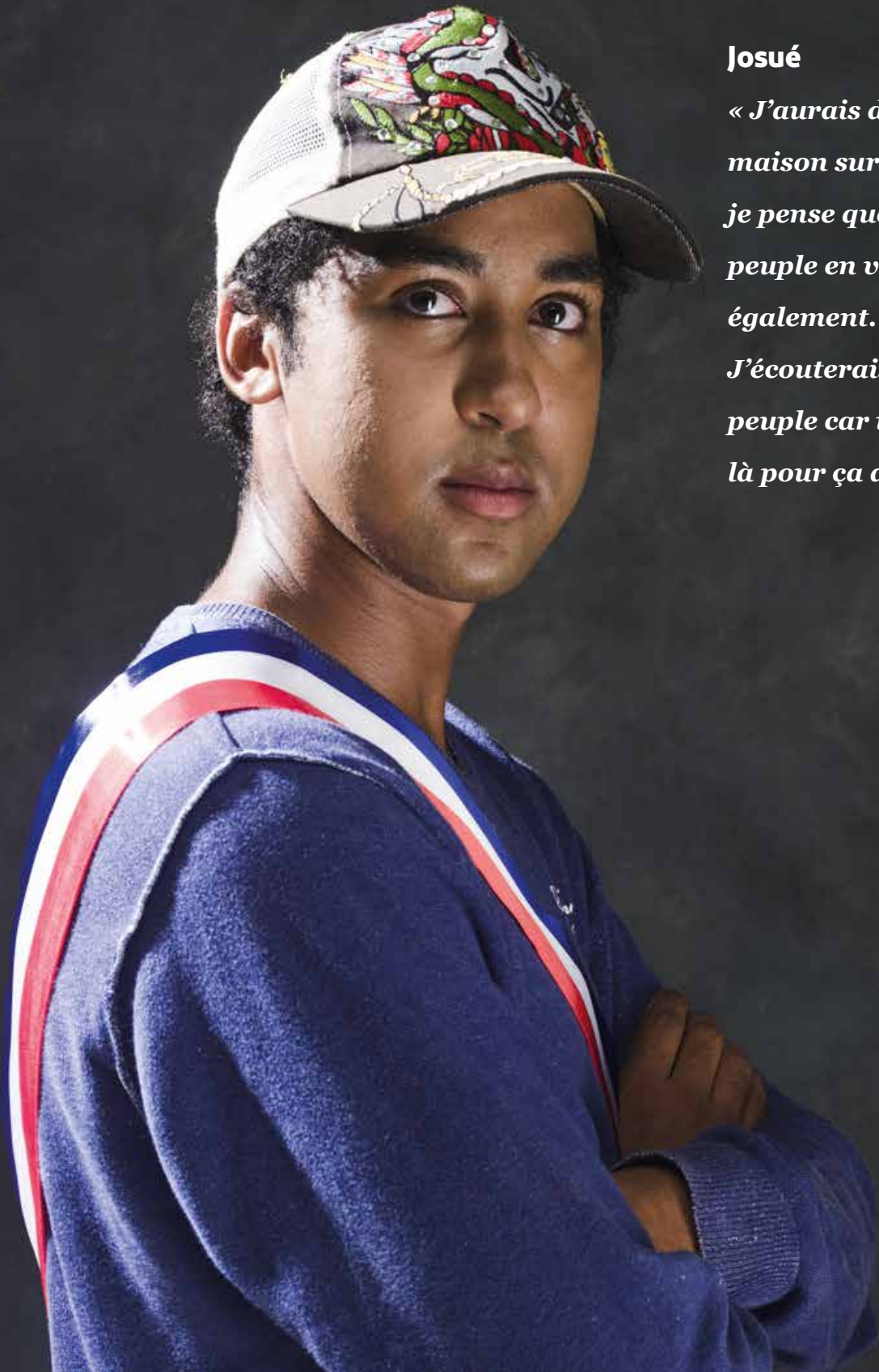
(1) Nombre de personnes domiciliées (hors personnes logées ou hébergées en structure) + nombre de places d'hébergement.
 (2) ENL, non renseigné pour les DOM.
 (3) INSEE, RGP 2016, estimation du nombre de personnes à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,6).
 (4) Ce chiffre recouvre les situations de logement suivantes identifiées via la demande locative sociale analysée par l'Armos : 5 944 hébergés chez parents/enfants ; 2 616 logés gratuitement ; 4 360 hébergés chez un particulier ; 503 sous locataires ou hébergés temporairement.
 (5) Estimation du nombre de personne en supposant que la composition familiale des ménages hébergés était à l'image de celle de l'ensemble des demandeurs : 39 % des demandeurs sont des personnes seules social en 2018 soit 5 235 personnes hébergées (39 % de 13 423). Pour le reste des demandeurs (hors personnes seules), le nombre moyen de personnes par ménage est de 3,2 (soit : 8 188 ménages hébergés * 3,2 = 26 202 personnes). Cette estimation pourrait être affinée en lien avec l'ARMOS.
 (6) Au niveau national, parmi les personnes en surpeuplement, 9 % sont en situation de surpeuplement accentué. Faute de donnée similaire à La Réunion, cette moyenne est reprise et multipliée par le nombre de personnes en situation de surpeuplement à La Réunion (9 % * 259 000 = 28 231 personnes). C'est une hypothèse pour évaluer l'ampleur du phénomène.



Gery

« Je serais au plus près des familles isolées et en difficulté. J'essaierais de trouver toutes les solutions pour construire plus de logements sociaux. »

Quoc



Josué

*« J'aurais déjà une
maison sur ma tête,
je pense que mon
peuple en voudrait une
également. »*

*J'écouterais la voix du
peuple car un Maire est
là pour ça avant tout. »*

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES À LA RÉUNION

PRÉAMBULE

PARTIE 1 : LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES, ENTRE CADRAGE NATIONAL ET RÉALITÉS LOCALES

1. Le cadre national de la politique de prévention des expulsions locatives
2. Les impayés et surtout des procédures toujours plus nombreuses
3. Une évolution de l'organisation départementale autour des CCAPEX pour faire face à la massification des signalements d'impayés et répondre aux obligations de prévention
4. Les acteurs locaux de la politique de prévention des expulsions

PARTIE 2 : DES IMPAYÉS QUI TOUCHENT LES LOCATAIRES LES PLUS VULNÉRABLES, EN L'ABSENCE D'UN ACCOMPAGNEMENT ET D'UN ACCÈS AUX DROITS SUFFISANT

1. Des difficultés de maintien fortement corrélées à la précarité et aux conditions de vie des locataires
2. Une méconnaissance du droit chez les locataires comme les bailleurs privés qui contribue à une faible réaction dès les premiers impayés
3. Les outils mobilisés pour accompagner les locataires

PARTIE 3 : LA FABRIQUE DU MAL-LOGEMENT

1. Finalement, l'expulsion (sans solution pérenne de relogement)
2. Les conséquences lourdes d'une expulsion

PRÉAMBULE

Dans son éclairage régional 2019 sur l'état du mal-logement à La Réunion, la Fondation Abbé Pierre dressait les constats suivants :

- **les Réunionnais doivent faire face à des taux d'effort toujours très importants**, renforcés par le gel du montant de l'APL, mettant ainsi en péril leur maintien dans le logement (augmentation des saisines FSL, etc.)
- **les expulsions locatives** se stabilisaient, mais restaient toujours **trop nombreuses** avec près de 6 expulsions comptabilisées par mois en 2017.
- **les réponses et recours étaient sous-mobilisés** : FSL maintien, DALO, etc.

Ces constats sont d'autant plus préoccupants que les prix immobiliers restent élevés et que 33 % de la population est bénéficiaire d'une aide au logement versée par la CAF. Alors que les indicateurs concernant les expulsions « sont au rouge », **l'accompagnement et le renforcement de l'accès aux droits liés à l'habitat se révèle être un enjeu fort** à La Réunion. Ces outils seraient à développer, dans l'esprit des réponses apportées dans le cadre de l'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH).

Dans cette optique, l'Agence Régionale de la Fondation Abbé Pierre a souhaité réaliser **un focus sur la politique de prévention des expulsions locatives à La Réunion**. Il s'agit d'une part d'apporter des éléments de connaissances et d'analyse sur la mise en œuvre des procédures du dispositif de prévention, d'autre part de rendre compte du vécu de ces procédures par les ménages, afin d'améliorer l'intervention et la coordination de l'ensemble des acteurs sur ce sujet.

Ce chapitre, à l'image de la politique de prévention des expulsions, est dense et potentiellement complexe. Le plan s'attache à suivre, autant que possible, les étapes successives des procédures :

- La première partie aborde **la phase de prévention (de l'impayé à l'assignation) et les dispositifs développés** dans ce cadre (CCAPEX, etc.) en rappelant les chiffres clés ;
- La seconde partie met en regard **les discours des acteurs avec le vécu des ménages du début de l'impayé jusqu'aux stades plus avancés de la procédure (audience, etc.)**, en tentant d'objectiver les propos. Cette partie apporte des éléments sur les causes de l'impayé dans un contexte où l'aller-vers et l'accès aux droits restent insuffisamment développés pour toucher les ménages les plus fragiles ;
- Enfin, la dernière partie analyse le stade le plus violent et douloureux de la procédure : **l'expulsion et le devenir des ménages, bien souvent de la perte du logement au mal-logement...**

L'ACCOMPAGNEMENT AUX DROITS LIÉS À L'HABITAT : UNE RÉPONSE POUR DÉVELOPPER LA MOBILISATION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET PLUS LARGEMENT L'ENSEMBLE DES DROITS LIÉS À L'HABITAT ?

Face à la complexité des dispositifs et des procédures, et à l'importance des non recours aux droits, l'Accompagnement aux Droits Liés à Habitat (ADLH) développé par la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires est une réponse essentielle. Il s'agit d'une forme d'intervention spécifique qui consiste à accompagner les ménages à faire valoir leurs droits à un logement décent et adapté. **Allant de la simple information jusqu'à l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques, l'ADLH couvre plusieurs champs thématiques** : la lutte contre les expulsions, la lutte contre l'habitat indigne, la lutte contre

les discriminations dans l'accès au logement et la mise en œuvre du DALO notamment.

Fondé sur la mobilisation du droit, **il repose sur une prise en compte globale des personnes** et conjugue, autour du ménage accompagné, un ensemble de compétences sociales, juridiques et administratives.

Le site de la Fondation Abbé Pierre met à disposition les ressources nécessaires aux acteurs locaux pour développer l'ADLH¹ dont un guide sur la prévention des expulsions locatives pour impayés.

(1) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh>

MÉTHODOLOGIE ET SOURCES UTILISÉES

Les analyses présentées ci-après sont le fruit d'une étude réalisée à l'automne 2019 à La Réunion.

Une vingtaine d'acteurs locaux ont été rencontrés individuellement ou collectivement (DJSCS, Sous-Préfectures, Département, CAF, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux associatifs, CCAS, AIVS, etc.) ou ont fait l'objet d'entretiens téléphoniques. Enfin, 5 ménages ont également été interrogés. Les données statistiques concernant les impayés et les procédures d'expulsions sont issues principalement des CCAPEX Plénières, de l'ARMOS, de l'ADIL, du Département et des fichiers de la CAF.

Il est essentiel de souligner qu'à ce jour, il existe peu de données objectives (tant au niveau national que local) sur le profil et la situation socio-économique des ménages concernés par les impayés puis par les procédures d'expulsions (âge, sexe, composition familiale, niveau de

ressources, taux d'effort, etc.). **L'absence de données objectives, consolidées et partagées, ne permet pas d'aller au-delà des représentations et des discours.** Le travail porté dans le cadre du PDALHPD est donc à saluer et semble essentiel pour affiner la politique de prévention des expulsions sur le territoire (groupes de travail partenariaux, analyse du profil des ménages, etc.)

Par ailleurs, il n'existe que très peu d'études, thèses ou rapport relatifs aux causes de l'impayé de loyer : il faut noter à cet égard l'étude de l'ANIL parue en 2014 en France, ou la thèse de Camille François parue en 2017¹. Il semble pourtant essentiel de comprendre le vécu de la pauvreté et de la précarité, les arbitrages que cela suppose pour les ménages et les familles concernées, pour mieux appréhender les causes de l'impayé de loyer, qui déclenche bien souvent une procédure d'expulsion.

(1) N. Wagner, N. Maury, M. Chodorge, *Bailleurs et locataires face à l'impayé*, ANIL, novembre 2014 - C. François, *Déloger le peuple, L'État et l'administration des expulsions locatives*, novembre 2017.

LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES ENTRE CADRAGE NATIONAL ET RÉALITÉS LOCALES

Les expulsions locatives ont connu une forte augmentation à l'échelle nationale, et ce depuis plusieurs années : les expulsions avec interventions des forces de l'ordre ont augmenté de 152 % depuis 2001, atteignant 15 933 ménages expulsés en 2018.

À La Réunion, les acteurs doivent faire face à une augmentation des impayés, des signalements de l'impayé, et du nombre de dossiers à traiter en amont des procédures. Il est ici important de rappeler que **l'augmentation de l'impayé n'entraîne pas mécaniquement une augmentation des procédures et des expulsions : ce sont des choix politiques qui déterminent l'engagement des procédures.**

Plusieurs lois ont **progressivement construit une politique nationale de prévention des expulsions locatives depuis 1990**, dans l'objectif de limiter l'expulsion locative pour dette de loyer. Précisons-le d'emblée, le paysage actuel en matière de prévention des expulsions est très dense et complexe (empilement législatif, diversité des acteurs, dispositifs et outils...). Cette première partie vise à comprendre la logique de la politique de prévention, et son application face aux réalités locales.

1. LE CADRE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

32

L'expulsion : une procédure codifiée

L'expulsion locative représente, au sens juridique, l'exécution d'une décision de justice qui ordonne à une personne de libérer le logement qu'elle occupe, à la suite de l'inexécution d'une obligation incluse dans le contrat de location : un impayé de loyer, défaut d'assurance ou des troubles de jouissance, ou suite à la délivrance d'un congé par le bailleur. La plupart des procédures d'expulsion locative sont motivées par un impayé de loyer (95 %), c'est aussi la raison pour laquelle le propos de ce chapitre se centre davantage sur ce motif.

Toute expulsion nécessite un titre exécutoire, qui résulte d'une décision de justice : l'expulsion par la contrainte, sans décision de justice et sans avoir obtenu le concours de l'État, fait l'objet d'une sanction pénale. En amont de la procédure judiciaire, une phase dite de « précontentieux » a lieu, et permet au locataire de régler sa dette ou de trouver un accord amiable entre bailleur et locataire concernant le règlement de la dette (plan d'apurement, etc.). Des tiers peuvent intervenir, notamment des travailleurs sociaux.

La procédure judiciaire d'expulsion locative suit six phases successives :

- Le **commandement de payer (CDP)**, document informant le locataire de l'existence de l'impayé et la clause résolutoire du contrat de location (clause qui prévoit la résiliation de fait du bail si le locataire manque à ses obligations), et l'enjoignant à rembourser son impayé dans un délai de deux mois.
- Une **assignation** est envoyée au locataire lorsque le bailleur saisit le tribunal pour demander l'expulsion. Cette assignation doit être délivrée au moins deux mois avant la date de l'audience, car elle est transmise aux services de la préfecture afin qu'un « **diagnostic social et financier** » de la situation du ménage soit réalisé et transmis au juge et à la CCAPEX.
- L'**audience** se tient à la suite d'un nouveau délai (théorique) d'au minimum deux mois, et donne lieu à une décision du juge. Celui-ci peut rejeter la demande, accorder des délais de paiement et définir un échéancier, qui conditionne la suspension de la résiliation du bail (expulsion

conditionnelle), accorder uniquement des délais pour quitter les lieux ou résilier le bail sans délais.

- Un **commandement de quitter les lieux (CQL)** est adressé au ménage s'il est toujours en défaut de paiement ou si le juge a prononcé directement la résiliation du bail.
- La demande de **concours de la force publique (CFP)** pour réaliser l'expulsion est adressée au préfet, qui déclenche une nouvelle enquête par le commissariat ou la gendarmerie et dispose de deux mois pour répondre.
- L'**exécution de l'expulsion** par la force publique (police ou gendarmerie) lorsque le CFP est accordé.

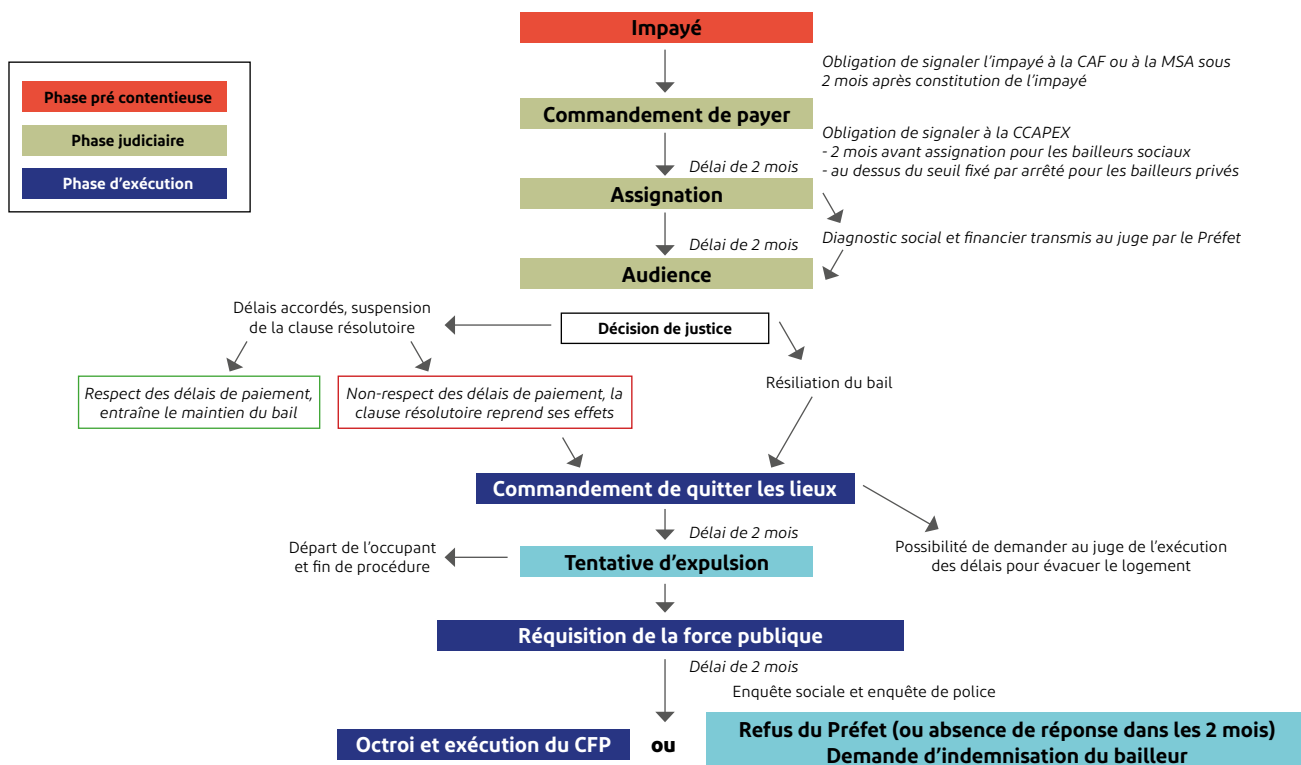
À chacune de ces étapes, les huissiers de justice interviennent pour émettre ces actes de procédure et les remettre au locataire. Il est à noter que de manière similaire à la « trêve hivernale », s'applique à La Réunion une période de « trêve

cyclonique », du 1^{er} décembre au 15 avril, pendant laquelle aucune expulsion ne peut avoir lieu en raison des conditions climatiques.

Tout au long de cette procédure, il peut y avoir des négociations amiables entre le locataire et le bailleur pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion, et des outils tels que le FSL peuvent être mobilisés pour accompagner le locataire dans sa reprise de paiement du loyer et du remboursement de la dette. À chacune des étapes ont lieu aussi des départs contraints d'une partie des ménages, qui mettent fin à la procédure.

LA PROCÉDURE D'EXPULSION LOCATIVE SELON LES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES

SOURCE / FORS



La politique de prévention des expulsions locatives, un millefeuille législatif

De nombreuses lois sont venues poser les bases de la prévention des expulsions depuis les années 1990 : loi n°89-462 du 6 juillet 1989 visant à l'amélioration des rapports locatifs, 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, des lois plus génériques sont publiées, suivies de décrets et circulaires. Parmi les avancées récentes, **des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ont été rendues obligatoires dans chaque département en 2009**. Commission coprésidée par le préfet et par le président du conseil départemental, elle doit permettre de rendre plus cohérente l'intervention des différents partenaires pour trouver des solutions de maintien du locataire ou de relogement. La Réunion compte quatre CCAPEX territorialisées, soit une par arrondissement, ainsi qu'une CCAPEX plénière qui se réunit une fois par an avec l'ensemble des acteurs à l'échelle départementale. Le fonctionnement de ces instances est détaillé ci-après (partie 1.3).

La loi ALUR du 24 mars 2014 a réaffirmé cette logique préventive, en précisant notamment le rôle central des CCAPEX, autour de deux missions :

- « coordonner, évaluer et orienter » le dispositif départemental de prévention de l'expulsion locative qui fait intervenir de nombreux acteurs (bailleurs sociaux, CAF, département, CCAS...) ;
- examiner les situations individuelles, c'est-à-dire examiner les dossiers les plus complexes afin de délivrer des avis et recommandations et trouver une solution adaptée en associant les acteurs concernés, et ce le plus en amont possible de la procédure d'expulsion.

Chaque département doit se doter d'une **charte de prévention des expulsions locatives**, outil de mobilisation et de coordination des actions de prévention de l'expulsion. Un décret¹ relatif à la charte pour la prévention de l'expulsion

précise que la charte détermine les engagements des partenaires et les moyens qu'ils prévoient d'allouer, aussi bien en termes d'information que d'accompagnement des ménages. La loi ALUR a renforcé **le système de signalement des situations d'impayés à la CCAPEX**, afin de permettre un traitement partenarial le plus en amont possible de la situation judiciaire, avec :

- Pour les bailleurs physiques, une obligation de signaler à la CCAPEX les commandements de payer les plus importants à partir d'un seuil d'impayé fixé par arrêté préfectoral,
- Pour les bailleurs personnes morales, une obligation de signaler au moins deux mois avant l'assignation.

Enfin, la loi ALUR contient des mesures pour mieux protéger les ménages, parmi lesquelles on peut citer l'extension des délais de paiement pouvant être décidés par le juge étendus de 2 à 3 ans maximum, le maintien des aides au logement pour les ménages en impayés, information obligatoire des ménages sur la possibilité de déposer un recours DALO au stade du jugement et du CQL, la possibilité pour la commission DALO de saisir le juge aux fins de suspension de l'expulsion. **Les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO ne devraient quant à eux pas être expulsés sans solution de relogement.**²

Cette dynamique de consolidation de l'action préventive s'est poursuivie avec **l'instruction du 22 mars 2017**, qui souligne la nécessité de recentrer la prévention en amont du jugement. Elle développe les outils et cadres partenariaux permettant d'intervenir le plus en amont possible de l'expulsion, en impliquant tous les acteurs locaux, dont les magistrats, ainsi que ceux permettant un relogement effectif lorsque la situation le nécessite. Elle donne des objectifs concrets : améliorer la qualité des diagnostics sociaux, proposer à tous les ménages un accompagnement sociojuridique, créer des antennes de prévention des expulsions avec les ADIL...

Enfin, **la loi ELAN du 23 novembre 2018** a étendu le protocole de cohésion sociale aux ménages qui ont vu leur dette locative effacée suite à une procédure de rétablissement personnel pour éviter l'expulsion de locataires du parc social, une amélioration des informations transmises

(1) Décret n°2016-393 du 31 mars 2016 relatif à la charte pour la prévention de l'expulsion.

(2) La circulaire interministérielle du 26 octobre 2012, dite circulaire Valls/Duflot demande en effet aux Préfets de ne pas procéder à l'expulsion des personnes bénéficiaires du DALO, tant qu'un relogement ne leur a pas été proposé. Cet impératif a été réaffirmé par l'instruction du gouvernement du 6 février 2015, puis par l'instruction aux Préfets du 22 mars 2017.

à la CCAPEX, ainsi qu'une meilleure articulation entre les mesures de surendettement traitant la dette locative et la décision judiciaire qui en découle au moment de la résiliation du bail.

Ces évolutions aboutissent à un **paysage législatif et réglementaire dense et un partenariat complexe**, avec une grande diversité des organismes, dispositifs et outils

2. DES IMPAYÉS ET SURTOUT DES PROCÉDURES TOUJOURS PLUS NOMBREUSES

S'il n'existe pas de suivi annuel exhaustif du nombre total d'impayés de loyer dans le parc social et privé, plusieurs sources permettent de rendre compte de l'évolution des dettes locatives. Dans le parc social réunionnais, **selon le suivi réalisé par l'ARMOS, le taux d'impayés moyen est passé d'environ 3 % en 2012 à plus de 6 % en 2018**. Par ailleurs, la CAF a réceptionné 6 171 signalements d'impayés en 2018, tous bailleurs confondus, ¹ nombre qui a augmenté de 61 % depuis 2014.²

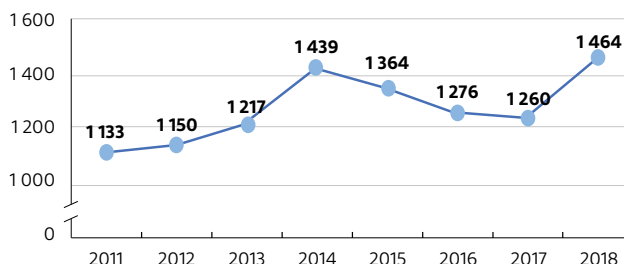
Des assignations en hausse dans tous les arrondissements, mais qui augmentent moins vite que les impayés

Les assignations ont augmenté de 16 % entre 2017 et 2018. Cette augmentation des procédures d'assignation s'observe dans l'ensemble des arrondissements. En effet, après une période de baisse tendancielle enclenchée en 2014, le nombre d'assignations repart à la hausse en 2018. Elles sont plus nombreuses dans le Nord (502 assignations, +13 % par rapport à 2017), puis l'Ouest et le Sud (355 assignations, respectivement +12 % et 26 %). À l'Est, territoire moins peuplé, le nombre d'assignations reste en deçà de 300, mais augmente de 13 %.

opérationnels. Elles ont aussi entraîné, sur tous les territoires, une progression rapide du nombre de signalements d'impayés locatifs transmis aux CCAPEX, interrogeant la capacité des acteurs publics en charge de cette action préventive à adapter les réponses face à la **forte augmentation du nombre de situations repérées**.

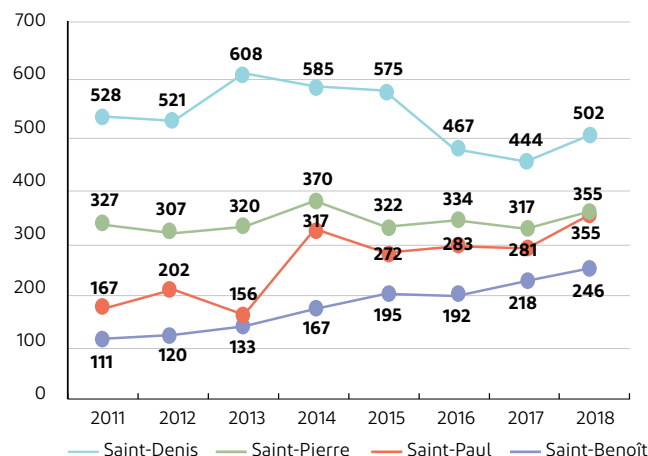
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS À LA RÉUNION

SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 22 MAI 2019



ÉVOLUTION DES ASSIGNATIONS PAR TERRITOIRE

SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 22 MAI 2019



(1) Source : CAF.

(2) Tous les bailleurs, sociaux comme privés, ont pour obligation de signaler à la CAF tous les impayés équivalents à au moins deux mois de loyer. À la réception de ce signalement, la CAF incite le locataire et le bailleur à définir un plan d'apurement, et transmet le signalement au secrétariat de la CCAPEX. Cette hausse des signalements est donc en grande partie liée aux obligations réglementaires (la loi Alur réduit le délai à 2 mois au lieu de 3).

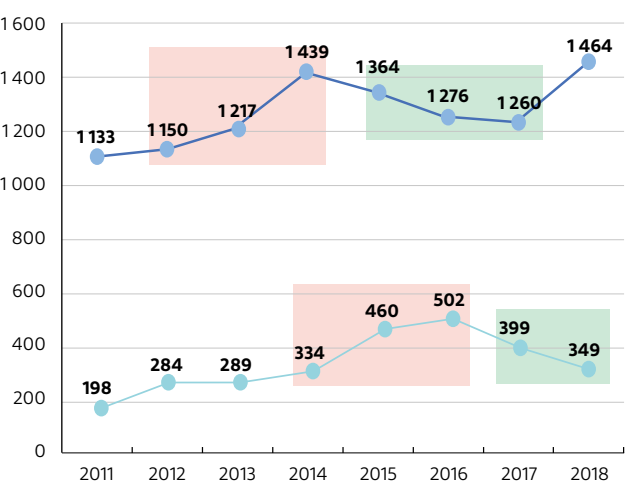
Étape	2017	2018	Évolution
Signalement de l'impayé (CAF)	5 590	9 322	+67 %
Commandement de payer	2 727	NR	En 2017, 49 % des signalements débouchent sur un commandement de payer
Assignment au tribunal	1 260	1 464	+16 %
Commandement de quitter les lieux	624	709	+14 %
Demande de concours de la force publique	399	349	-13 %

SOURCE / bilans CCAPEX, 2018 et 2019

L'ensemble des dossiers traités augmente à tous les stades de la procédure sauf au stade du CFP. Le décalage entre la hausse récente du nombre d'assignation et de commandement de payer, et la diminution du nombre de demande de concours de la force publique s'explique en partie par la temporalité de la procédure. D'une durée totale de 18 mois en moyenne entre l'assignation et l'expulsion effective à l'échelle nationale, on observe sur les données réunionnaises un délai de deux ans entre l'évolution du nombre d'assigna-

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS À LA RÉUNION ET DE DEMANDES DE CFP À LA RÉUNION

SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 22 MAI 2019



(1) Données 2015 non disponibles.

tions et de demandes de concours de la force publique. Ainsi, le pic du nombre d'assignations atteint en 2014 (1 439) se ressent plus tard dans la hausse du nombre de concours de la force publique demandés en 2016 (502 demandes). **Le nombre élevé de procédures judiciaires entamé en 2018 (1 464 assignations) peut donc laisser présager une nouvelle hausse des expulsions avec concours de la force publique en 2020.**

Des décisions d'expulsions qui repartent à la hausse en 2018

Après une diminution en 2017, le nombre de décisions d'expulsion est reparti à la hausse en 2018 pour revenir au niveau de 2016.

ÉVOLUTION DES DÉCISIONS D'EXPULSIONS SUR LE TERRITOIRE¹

Nombre de décisions d'expulsion pour	2013	2014	2016	2017	2018
Impayés de loyers ou défaut d'assurance	1 231	1 573	1 256	1 026	1 260
Validité de congés	3	4	4	4	3
Autres inexécutions du locataire	1	7	24	3	2
Total	1 235	1 584	1 284	1 033	1 265

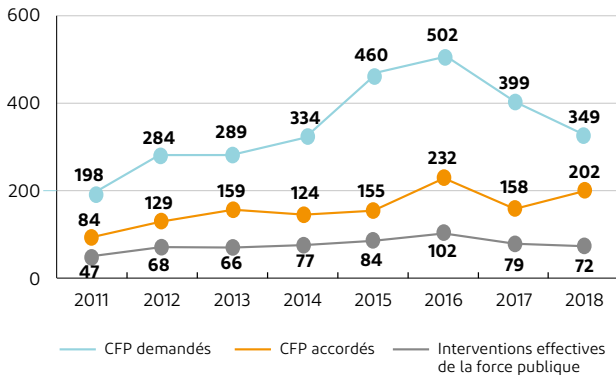
SOURCE / tribunaux d'instance, Ministère de la Justice

Au total, sur 349 demandes de concours de la force publique faites en 2018, 202 ont été accordés. Le taux d'octroi du CFP (58 %) est inférieur à la moyenne nationale (67 %). La Réunion reste un territoire où le concours de la force publique est moins fréquemment accordé qu'à l'échelle nationale.

72 expulsions ont tout de même eu lieu avec l'intervention des forces de l'ordre en 2018. Les demandes et l'octroi du concours de la force publique (CFP) ont augmenté fortement entre 2011 et 2016, avant de diminuer en 2017. L'octroi des CFP repart à la hausse en 2018, pouvant marquer une nouvelle inflexion de la politique départementale (voir graphique page suivante).

ÉVOLUTION DE L'ACCORD ET DE L'EXÉCUTION DU CFP

SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 22 MAI 2019



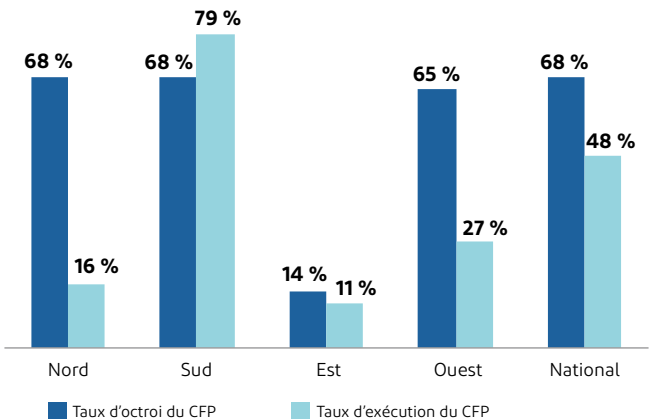
En 2017, 40 % des demandes de CFP ont fait l'objet d'un octroi, contre près de 58 % en 2018 ce qui traduit un éventuel changement de posture des sous-préfets. Les sous-préfectures sont en effet les seules compétentes en matière d'octroi du CFP, qui n'est pas une décision automatique mais relève de choix politiques. **C'est la première fois depuis 2013 que le taux d'octroi dépasse les 50 %**. En revanche, le taux d'exécution du CFP est de 36 % en 2018, contre 48 % en 2017.

Étape	2017	2018	Evolution
Demande de CFP	399	349	-13 %
Octrois accordés	158	202	+28 %
Expulsions effectives	76	72	-5 %

Le graphique ci-dessous permet de visualiser les taux d'octroi et d'exécution des CFP par arrondissement en 2018 et de les comparer à l'échelle nationale. Il illustre en partie les pratiques différenciées (et potentiellement changeantes). On observe qu'en dehors de l'Est, les arrondissements ont des taux d'octroi proche de la moyenne nationale. Les taux d'exécution sont en revanche inférieurs, sauf dans le Sud où ce dernier est particulièrement élevé.

TAUX D'OCTROI ET D'EXÉCUTION DES CFP PAR ARRONDISSEMENT EN 2018

SOURCE / FORS



3. UNE ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE AUTOUR DES CCAPEX POUR FAIRE FACE À LA MASSIFICATION DES SIGNALEMENTS D'IMPAYÉS ET RÉPONDRE AUX OBLIGATIONS DE PRÉVENTION

Devant la hausse des indicateurs, et les obligations de prévention, **une remobilisation des acteurs de la politique de prévention des expulsions sur le territoire a été entreprise sous l'égide de la DJSCS à partir de 2016**. Cela s'est notamment incarné par la redynamisation des CCAPEX, instance centrale de la politique de prévention.

L'évolution du fonctionnement des CCAPEX sur le territoire : vers une activité accrue et une harmonisation des pratiques

La CCAPEX de La Réunion a été créée sous sa forme actuelle en 2016¹ et comprend :

(1) Auparavant, des instances de type CCAPEX existaient depuis 2009 sur certains territoires, pour les locataires du parc social. Elles étaient organisées bailleur par bailleur, en présence des partenaires locaux (CAF, État, Département notamment).

- La **CCAPEX plénière**, qui est l'instance de pilotage de la politique départementale de prévention des expulsions. Elle doit permettre de dresser le bilan de l'activité de traitement des dossiers, de suivre la coordination et l'évolution des pratiques de prévention, de valider les principes et outils communs. Elle fait le lien avec le comité responsable du PDALHPD. Elle se réunit une fois par an. Elle est principalement pilotée par la DJSCS, le Département étant plutôt en retrait en matière de pilotage stratégique de la CCAPEX.
- **4 CCAPEX « opérationnelles », territorialisées par arrondissement.** Chaque sous-préfecture est ainsi responsable de la gestion de la CCAPEX : elle reçoit les saisines qui concernent les locataires domiciliés sur son territoire, définit les ordres du jour, anime les réunions de la CCAPEX, etc.

Depuis 2016, la politique de prévention des expulsions a été réinvestie par la DJSCS, dans une logique de prévention le plus en amont possible de l'assignation et d'harmonisation des pratiques entre les territoires. Cette « remise en ordre » des principes de fonctionnement de la CCAPEX a pris un an, et s'est effectuée de manière participative et partenariale dans le cadre du PDALHPD. Le processus a permis d'identifier des principes communs : rythme des rencontres, critères d'examen des dossiers, etc.

« Le but est bien l'harmonisation des fonctionnements des 4 arrondissements, pour ne pas avoir de politiques de préventions trop différentes, ce qui était le cas à un moment » (Acteur de l'État local)

Les commissions d'arrondissement ont une composition en miroir de celle de la commission départementale, avec des représentants des mêmes organismes. La composition de la CCAPEX a évolué avec la prise d'un arrêté en 2016. Les membres de la commission départementale sont :

- **avec voix délibérative** : l'État, le Département, la CAF, un représentant de chaque sous-commission, et le président de chaque EPCI ;
- **avec voix consultative** : la commission de surendet-

tement, l'ARMOS pour les bailleurs sociaux, la FNAIM pour les bailleurs privés, Solendi Réunion (1 % logement), l'UDCCAS pour les CCAS, la CNL en tant qu'association de locataires, l'AIVS Soleil en tant qu'association pour le logement des personnes défavorisées, l'UDAF, l'ADIL et la chambre des huissiers de justice. En 2019, la CCAPEX a également été ouverte à deux nouvelles associations : le comité DAL de La Réunion et la CLCV (Consommation Logement Cadre de Vie). La Fondation Abbé Pierre participe également à la CCAPEX plénière.

Dans les CCAPEX d'arrondissement sont également présents systématiquement un représentant de la CAF, du Département et de chaque bailleur, sauf la SEDRE qui organise de manière *ad hoc* ses propres réunions de prévention. Un représentant des huissiers peut être présent, souvent en début de réunion. En fonction des territoires, les collectivités locales sont également représentées, souvent par un.e élu.e (CINOR, TCO⁽¹⁾) ou le CIAS (Sud), et d'autres partenaires peuvent être présents : Action Logement, AIVS soleil, UDAF, associations de locataires, ADIL, etc. On peut malgré tout noter la difficulté de ces acteurs, souvent associatifs, à dégager du temps et des ressources pour participer aux multiples réunions organisées.

Chaque sous-préfecture assure le secrétariat des CCAPEX à partir de **principes communs** inscrits dans le règlement intérieur et la charte de prévention des expulsions :

- La CCAPEX **intervient le plus tôt possible**, dans l'esprit de la loi ALUR. Selon le règlement intérieur, sont examinés « en priorité » les dossiers au stade du signalement du commandement de payer, et dans certaines situations des dossiers en assignation ou commandement de quitter les lieux. En conséquence ce sont des dossiers avec des montants de dette jugés « raisonnables » qui sont examinés collégialement. Les dettes doivent être comprises entre 200 € minimum et 3 000 € maximum. Ces seuils financiers, définis de manière partenariale en 2016, ont aussi pour objectif de « maîtriser les flux » et d'aider à la sélection des dossiers.

(1) La Réunion compte 5 intercommunalités : la CINOR (communauté intercommunale du Nord), la CIREST (communauté intercommunale de l'Est), la CASUD (communauté d'agglomération du Sud), la CIVIS (communauté intercommunale des Villes Solidaires), le TCO (Territoire de la côté Ouest).

« L'enjeu c'est de calibrer ce qu'on fait passer en CCAPEX, d'avoir des curseurs sur ce qu'on prend comme dossier. Les montants trop élevés et trop petits ne sont pas pris. »
(Partenaire)

- L'ordre du jour des CCAPEX est **composé d'une liste principale, avec des dossiers qui correspondent aux seuils de dette, et d'une liste « pour évocation »** qui permet aux membres de la commission de prendre connaissance d'autres dossiers et de les évoquer s'ils le souhaitent.
- **Des courriers types, écrits par la DJSCS, peuvent être utilisés par les sous-préfectures, qui peuvent aussi les adapter pour contacter les ménages au cours de la procédure.** En tant qu'animateur de la politique départementale, la DJSCS cherche à faciliter au maximum le travail de secrétariat des sous-préfectures en automatisant les procédures. Ces courriers sont envoyés au moment de l'assignation, du commandement de payer, du CQL, et suite au passage d'un dossier en commission.

LA CHARTE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS : UN DOCUMENT RESSOURCE ?

La **charte de prévention des expulsions** a été signée en août 2018, et recense les grands principes de la politique de prévention des expulsions locatives. Écrite quelques années auparavant, la charte n'a pas été mise à jour suite aux dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté¹. Elle représente une progression dans la structuration du partenariat saluée par les membres de la CCAPEX, car elle définit clairement les engagements et rôles de chacun. Malgré tout, **elle ne constitue pas réellement un document de référence pour les acteurs de terrain.**

(1) Loi du 27 janvier 2017

La mise en oeuvre de ces principes par les sous-préfectures : le fonctionnement des CCAPEX

L'objectif des CCAPEX d'arrondissement est **d'assurer un examen collégial de situations individuelles** pour

émettre des avis et recommandations, mais aussi partager l'information, identifier les suivis déjà en place, déclencher des aides ou des accompagnements qui permettront au locataire de réduire sa dette et de se maintenir dans son logement.

En lien avec la relance départementale de la CCAPEX et l'augmentation du nombre de signalements, on observe **une augmentation de l'activité des CCAPEX** sur les 4 arrondissements, avec une véritable montée en charge de leur activité depuis 2016. Au total, la CCAPEX a étudié **2 508 situations en 2018** (contre 183 en 2016) au cours de 27 commissions (contre 6 en 2016). Ce sont 27 % des signalements reçus par la CCAPEX qui ont fait l'objet d'un examen en 2018 (contre 29 % en 2017). Le nombre de dossiers traités par les CCAPEX a augmenté de 800 % à partir de 2017, preuve du renouveau de la politique de prévention.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMISSIONS ET DE DOSSIERS EXAMINÉS PAR LES 4 CCAPEX D'ARRONDISSEMENT

	Nombre de commissions			Nombre de dossiers examinés		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Nord	3	8	9	93	825	995
Sud	1	6	7	30	277	535
Ouest	1	3	5	30	241	484
Est	1	6	6	30	292	494
Ensemble	6	23	27	183	1 635	2 508

SOURCE / Bilan annuel de la CCAPEX plénière, 22 mai 2019

L'objectif donné par la DJSCS pour remobiliser les CCAPEX de territoire est de tenir six commissions par an minimum par arrondissement. Les 4 CCAPEX approchent ou dépassent ce nombre de réunions annuelles et ont chacune examiné au cours de l'année 2018 plus de 400 dossiers. Si la CCAPEX du Nord, l'arrondissement où les situations d'impayés sont les plus nombreuses, avait déjà examiné un nombre de dossiers important en 2017 (825), les trois autres CCAPEX ont quasiment doublé le nombre de dossiers passés en commission entre 2016 et 2017.

Cette montée en charge interroge la capacité des secrétaires de CCAPEX et des partenaires qui y parti-

cipent à préparer et suivre ces dossiers pour un examen efficace en commission. En effet on est passé d'une moyenne de 30 dossiers examinés par réunion en 2016, à 92 dossiers en 2018¹.

La préparation des CCAPEX, un processus chronophage

Les sous-préfectures sont chargées de l'organisation des CCAPEX, ce qui représente un travail considérable associant également certains partenaires. Ce temps de préparation d'une commission est d'environ 1,5 à 2 mois.

Pour repérer les situations le plus en amont possible et préparer les dossiers à passer lors des commissions, les secrétariats des CCAPEX travaillent à partir des signalements² envoyés par deux types d'acteurs :

- **Les huissiers de justice** qui, depuis 2017, envoient leurs actes à chaque étape de la procédure de manière dématérialisée *via* EXPLOC, qui est l'application de gestion de la prévention et de la procédure des expulsions locatives. Ces envois contiennent des informations succinctes sur le locataire et sa dette (adresse, montant de la dette, etc.).
- **La CAF** qui transmet tous les impayés connus dans un fichier dématérialisé envoyé à la DJSCS et aux sous-préfectures tous les 15 jours. Les agents des sous-préfectures sont notamment chargés de saisir les signalements envoyés par la CAF dans le logiciel EXPLOC, car il n'y a pas d'interfaçage à ce jour.

Les sous-préfectures ont des degrés de traitement des signalements différents selon le temps disponible pour les traiter (isoler les communes de l'arrondissement, les nouvelles situations, les saisir dans EXPLOC...). Certaines sous-préfectures saisissent dans EXPLOC l'ensemble des signalements, tandis que d'autres y enregistrent uniquement les dossiers qui seront analysés en CCAPEX, afin d'éviter des étapes de saisie chronophages.

Pour sélectionner les dossiers qui seront étudiés lors des CCAPEX, plusieurs « filtres » sont appliqués. Il s'agit tout d'abord **de respecter les seuils de montant de la dette**

(entre 200 et 3 000 euros). Ces seuils visent à cibler les dossiers le plus « en amont » possible.

Les sous-préfectures effectuent ensuite **une sélection des dossiers en liens avec les bailleurs sociaux du territoire** : discussions préalables (Est, Ouest), sélection des dossiers sur liste par les bailleurs sociaux (Est, Nord). Dans le Nord, la CAF et le Département sont également consultés à ce stade.

« On fait un échange avec les bailleurs sociaux avant la CCAPEX pour savoir s'il y a toujours besoin de présenter les dossiers, la dernière fois avec l'un des bailleurs, on en a retiré la moitié. » (Une sous-Préfecture)

Les acteurs rencontrés expliquent que **les ménages ciblés sont notamment ceux avec lesquels le bailleur, le plus souvent social, ne parvient pas à avoir, maintenir ou renouer un lien** permettant la mise en place d'un plan d'apurement, d'aides spécifiques, etc.

Extrait de l'entretien collectif avec les bailleurs sociaux :

« Bailleur 1 : On choisit les dossiers où l'on est sans retour du locataire, on essaie de faire intervenir les intervenants externes.

Bailleur 2 : oui, quand on a tout essayé, il reste la Préfecture. »

Par ailleurs, les bailleurs et partenaires peuvent également proposer des situations qui ne figurent pas dans les signalements *via* la fiche de saisine de la CCAPEX. **Si l'ensemble des acteurs locaux peuvent a priori saisir la CCAPEX (locataires, travailleurs sociaux, CAF ou Département, etc.), seuls les bailleurs le font à l'heure actuelle :**

« On peut éventuellement aussi proposer des candidats plutôt au stade du précontentieux et pour des petites dettes ça fait réagir les ménages. » (Un bailleur)

« Je ne saisis pas la CCAPEX. Ça fonctionne finalement pas mal avec les bailleurs, donc on n'a pas forcément de besoin. » (Un CCAS)

(1) Comprenant les listes principales et « pour évocation ».

(2) Les « signalements » correspondent à la transmission du recensement des situations d'impayés pour les porter à connaissance des secrétariats de CCAPEX. Ils se distinguent des demandes d'examen d'un dossier en CCAPEX, désignées par le terme de « saisine ».

« Je n'ai jamais saisi la CCAPEX. L'ADIL m'a rappelé que j'avais le droit justement de la saisir en tant que travailleur social, c'était pour une situation où le bailleur bloquait en disant « nous ne pratiquons pas les protocoles de cohésion sociale » alors que ça manque pour débloquer les AL. » (Une travailleuse sociale, ASLL)

LES DOSSIERS EXAMINÉS, ANALYSE DE DEUX ORDRES DU JOUR DE LA CCAPEX NORD (MAI ET OCTOBRE 2019)

• Une majorité de dossiers du parc public, en amont/début de procédure

Sur ces deux commissions étaient inscrits à l'ordre du jour de la CCAPEX respectivement 29 et 43 dossiers pour examen, et environ le double de dossiers sur une liste « pour information » ou « pour évocation » (69 et 77 dossiers). Dans l'ensemble des listes, on retrouve **une répartition similaire entre parc public (environ deux tiers des dossiers) et privé (un tiers)**. L'ordre du jour des dossiers pour examen aborde les dossiers du parc privé en premier. Les dossiers du parc privé sont signalés par les huissiers de justice, et tous ceux qui sont à l'ordre du jour sont au stade du commandement de payer, premier acte d'huissier dans la procédure. Les dossiers du parc public sont signalés par la CAF et les huissiers. Ainsi, les dossiers inscrits à l'ordre du jour sont soit à un stade « préventif » (impayé signalé à la CAF mais pas de procédure judiciaire entamée), soit au commandement de payer.

• Des montants de dettes relativement élevés

Dans les deux ordres du jour observés le montant moyen de la dette des « **dossiers pour examen** » est de **1 105 € et 1 090 €**. Ce montant moyen est plus élevé pour les dettes du parc privé (1 906 € et 1 310 €). Dans la deuxième partie des ordres du jour, **les dossiers « pour évocation » ont une dette moyenne bien plus élevée : 3 689 € et 5 000 €**. On peut voir dans cette liste des dossiers « pour évocation », des situations qui présentent des dettes très importantes (jusqu'à 14 000 € dans le parc public et 31 000 € dans le parc privé).

Lors de la CCAPEX, chaque sous-préfecture présente deux listes :

Liste principale ou prioritaire	Liste « pour évocation » ou « non prioritaire »
Situations évoquées lors de la réunion	Situations évoquées uniquement sur demande d'un partenaire présent ou rapidement passées en revue
La liste se compose principalement : des personnes logées chez un bailleur social, des personnes en situation de handicap, âgées ou avec des enfants en bas âge	La liste se compose principalement : des personnes logées chez un bailleur privé

Un manque d'informations pour certaines situations évoquées ?

Le tableau des situations (l'ordre du jour) est envoyé aux participants de la CCAPEX par les sous-préfectures 10 à 15 jours en amont de la réunion. L'enjeu est de le diffuser suffisamment tôt pour que chacun puisse préparer et apporter des éléments complémentaires sur les situations qui seront étudiées.

« C'est crucial d'être dans les délais et d'envoyer l'ordre du jour en amont aux participants, pour leur laisser la possibilité de préparer au mieux. » (Une sous-Préfecture)

Les ménages ne sont pas prévenus que leur situation est évoquée en CCAPEX, faute de temps et de ressources pour les en informer selon les acteurs rencontrés.

LES RÉUNIONS DE GESTION LOCATIVE DE LA SEDRE

La SEDRE organise de manière trimestrielle des « réunions de gestion locative » sur chaque territoire (Nord, Sud, Est, Ouest). Elles sont animées par un.e chargé.e de questions sociales du bailleur. Cette organisation est « historique » et antérieure aux CCAPEX, puisque ces réunions étaient initialement liées aux opérations de RHI dans le cadre des MOUS, puis ont été étendues à l'ensemble du parc locatif.

Les principaux partenaires locaux sont conviés à ces rencontres : travailleurs sociaux de la CAF, du Département, les CCAS, les associations conduisant des mesures ASLL, etc. Peuvent être évoquées de manière partenariale les situations de locataires ayant au minimum 1,5 mois d'impayés (il n'y a pas de maximum et l'ordre du jour est très souple).

La réorganisation du Département a impliqué un coût d'arrêt de ces réunions sur le Nord.

Les acteurs présents le jour de la CCAPEX échangent des informations sur les ménages dont la situation est mise à l'ordre du jour, à partir des informations contenues dans le support de la réunion et des informations apportées par chacun. Pour chaque situation, un avis est rendu par la CCAPEX. **Les acteurs locaux « jouent le jeu » des CCAPEX** : ils sont présents autant que possible, préparent au mieux les réunions, etc.

De fait, les partenaires sociaux, notamment la CAF, le Département ou les collectivités lorsqu'elles sont représentées peuvent réunir des informations actualisées en amont, sur la situation des ménages connus, pour nourrir les échanges en commission. Ainsi, la CAF explique :

« En 2018 pour la CAF, la CCAPEX a représenté 24 réunions, surtout dans le Nord, 9 commissions. Ce sont 1 994 dossiers examinés, préparés par les travailleurs sociaux, soit 2 jours et demi pour préparer les dossiers pour chaque CCAPEX, 3 jours sur le Nord. Ce sont des réunions de 3 heures. Ensuite il y a des temps de travail internes sur le suivi des dossiers. »

Cependant, d'après les acteurs rencontrés, **il n'y a pas toujours les informations nécessaires pour permettre aux membres des CCAPEX d'étudier les dossiers de**

manière pertinente : les informations ne sont pas toujours actualisées (composition familiale du ménage, etc.) ou manquantes.

« A priori, il y a beaucoup de dossiers sans information pour évaluer la situation. Donc ça dépend si les personnes présentes ont déjà examiné en amont les cas ou pas, si ça a été préparé. » (Partenaire des CCAPEX)

Cette difficulté se retrouve dans d'autres départements. Elle est liée d'une part aux informations limitées recensées au moment du commandement de payer. En effet il n'est par exemple pas toujours mentionné la composition familiale, la typologie du logement, etc. autant d'informations importantes pour comprendre les causes de l'impayé. Ces lacunes sont d'autre part liées à l'aspect chronophage de la préparation des réunions pour les partenaires.

Ainsi, malgré leurs efforts, les partenaires, semblent avoir **des difficultés à mobiliser des ressources en interne pour préparer de manière exhaustive ces réunions**. La CAF explique également manquer parfois de temps pour préparer les CCAPEX en mobilisant ses travailleurs sociaux :

« Parfois, le délai de transmission des listes des dossiers à préparer est trop court, 15 jours avant c'est trop peu alors que le travailleur social n'a pas que les CCAPEX à préparer. »

Deux autres partenaires expliquent :

« On n'a pas le temps d'analyser la situation de chacun en amont, et du coup pendant non plus. » (Partenaire)

« La CCAPEX n'est pas un lieu de coordination, on ne travaille pas en amont... Il y a plus de 50 dossiers. On se dit qu'on fait des courriers, mais on n'a pas le temps d'échanger sur qui fait quoi. » (Partenaire)

Par ailleurs, il reste très complexe pour les acteurs d'évoquer les situations d'impayés dans le parc privé, faute d'information et de moyens pour toucher les ménages. De fait, ces ménages sont souvent relégués sur une liste non prioritaire, et leur situation n'est, la plupart du temps, pas mise à l'ordre du jour. Cet écueil de la politique de prévention est identifié et a fait l'objet d'un bi-

TABEAU DE SYNTHÈSE DU FONCTIONNEMENT DES CCAPEX PAR TERRITOIRE

	Arr. Nord	Arr. Ouest	Arr. Sud	Arr. Est
Nombre de poste et d'ETP en charge de la prévention et des CCAPEX	1	2	2	1,5
Nombre de réunions / an	10	4	12	6
Nombre de dossiers examinés en moyenne à chaque CCAPEX	Une soixantaine sur liste principale, une quarantaine ou plus sur la liste pour évocation	55 dossiers sur la liste principale (bailleurs sociaux), 55 sur la liste complémentaire (bailleurs privés)	25 dossiers (les autres sont sur une liste « pour évocation »)	40 à 45 dossiers étudiés environ (tous au stade du CDP)
Qui saisi la CCAPEX ?	- bailleurs sociaux - quelques bailleurs privés (rarement) - quelques travailleurs sociaux (rarement)	- bailleurs sociaux	- bailleurs sociaux	- bailleurs sociaux
Les personnes logées dans le parc privé	Dossiers évoqués en début de réunion	Dossiers placés dans la liste « pour évocation » et généralement peu étudiés	Dossiers évocables mais non mis à l'ordre du jour	Majorité de locataires du parc publics, 3 ou 4 situations de parc privé

lan lors de la CCAPEX plénière du 22 mai 2019¹ : la DJSCS rencontre régulièrement la chambre des huissiers, mais leur participation active à cette instance reste problématique.

« Le jour de la CCAPEX, on a très peu de données sur la composition familiale ou les ressources des familles. En amont on n'a pas le temps d'étudier les situations, c'est vraiment le bailleur qui connaît et prépare ça. » (Une sous-préfecture)

« Les huissiers font très peu de retour, car il y a très peu d'informations au stade du commandement de payer, au moment où on leur demande. Ils ne sont pas en mesure de nous dire quels sont les dossiers qu'il faudrait passer. La représentante qui vient en commission n'est pas forcément au courant des dossiers de ses collègues. Pour ceux qu'elle connaît elle évoque les informations. » (Une sous-préfecture)

Pour certains dossiers, les acteurs rencontrés font également part de leur désarroi lorsque des situations avec des dettes déjà élevées sont présentées en CCAPEX, notamment sur les listes « non prioritaire » : ils n'ont alors aucun levier d'action pour éviter l'avancée de la procédure et l'expulsion

Des CCAPEX dont les recommandations restent parfois sans effets sur le traitement des dossiers

À l'issue de la CCAPEX, les membres sont amenés à émettre un avis et/ou une recommandation pour chaque situation évoquée : « la CCAPEX délivre des avis et des recommandations à tout organisme ou personne susceptible de participer à la prévention de l'expulsion, ainsi qu'aux bailleurs et aux locataires concernés par une situation d'impayé ou de menace d'expulsion². »

Le règlement intérieur de la CCAPEX de La Réunion précise que les avis sont destinés aux instances décisionnelles (CAF, FSL, organismes réservataires) et portent sur :

- le maintien ou la suspension du versement des aides au logement ;
- les aides financières qui peuvent être accordées au ménage par le FSL pour l'aider à solder sa dette locative, le montant et le type des aides, et les mesures d'accompagnement social à prescrire ;
- la nécessité éventuelle, auprès d'organismes réservataires,

(1) Document de présentation de la CCAPEX plénière, présenté en COREP – PDALHPD le 22 mai 2019.

(2) Loi ALUR du 24 mars 2014.

d'une proposition de relogement du ménage dans le cadre de l'exercice du droit de réservation en faveur des ménages défavorisés.

Les recommandations sont destinées aux bailleurs et EPCI au sujet du relogement, à la commission de surendettement pour qu'elle intègre dans ses propositions les plans d'apurement des dettes locatives, et aux responsables du dispositif départemental d'hébergement pour prendre en charge les ménages qui ne sont manifestement pas en situation de se maintenir dans leur logement.

LES ORIENTATIONS DONNÉES PAR LA CCAPEX : L'ANALYSE DES DEUX COMPTES RENDUS DE LA CCAPEX NORD

Les comptes rendus de ces commissions donnent un aperçu des types de recommandations formulées par la CCAPEX. En les regroupant par grandes catégories, deux types d'avis de la CCAPEX ressortent particulièrement :

- **Le maintien dans le logement**, sous condition de la définition d'un plan d'apurement, déjà mis en place et respecté ou en attente (41 % des recommandations dans ces deux réunions).
- **L'orientation vers un suivi social (28 %)**, par la CAF ou le conseil départemental, qui doit tenter de se rapprocher du ménage, travailler l'ouverture de ses droits... la réalisation du suivi par le bailleur est aussi citée quelques fois (9 %), lorsque de premiers outils de maintien dans le logement ont été enclenchés (pour le suivi du plan d'apurement, le rappel des obligations...).
- **La « poursuite de la procédure »** apparaît comme le troisième avis le plus cité en commission (12 %).

Il arrive également que les participants de la CCAPEX apprennent en cours de séance que la dette du ménage est soldée ou que celui-ci a déjà quitté le logement, le dossier devient alors « sans objet ».

Enfin, **il est à noter que le relogement ou la mutation vers un logement moins cher reste une recommandation rarement émise** par la CCAPEX (une fois par commission).

Dans l'ensemble des sous-préfectures, des courriers peuvent être adressés à certains ménages, qui n'ont pas de liens avec leur bailleur ou un acteur social, afin de les convoquer à un entretien à la sous-préfecture. En fonction des Préfectures,

les ménages qui réagissent au courrier peuvent être reçus en rendez-vous par l'agent préfectoral en charge de la prévention des expulsions, parfois en présence du bailleur ou d'un travailleur social.

L'objectif est de faire réagir les ménages et de renouer ainsi un lien et un dialogue avec le bailleur, afin d'engager les démarches visant à réduire la dette (plan d'apurement, suivi social, etc.). **De manière générale, l'envoi de courriers ne constitue pas un moyen d'aller vers les personnes menacées d'expulsion suffisamment direct et adapté à leur situation.** Toutefois les ménages réunionnais seraient assez sensibles à l'autorité que représentent les sous-préfectures, et répondraient davantage qu'aux mises à disposition des acteurs sociaux. Ce fonctionnement est donc jugé positif par les acteurs rencontrés, et porterait ses fruits pour une partie des ménages convoqués.

« Les courriers des préfectures sont plus efficaces que ceux de la CAF ou du Département. Les ménages se bougent plus, avec le courrier. » (Un bailleur social)

« Les courriers des CCAPEX portent leurs fruits, les locataires se rapprochent des bailleurs. Ce qui fait peur c'est le logo de l'État. » (Une sous-préfecture)

Les sous-préfectures adaptent ces courriers selon l'état des lieux de la situation partagé en CCAPEX :

« S'il y a absence d'adhésion, on rédige un courrier dans lequel on informe le locataire et on lui dit de se rapprocher du service contentieux du bailleur (et on met la pression pour dire que sans réponse il y aura un CFP). On peut aussi écrire de se rapprocher de la CAF pour mise à jour du dossier (car il manque un document et son AL est coupée). » (Une sous-préfecture)

Les autres types de recommandations « maintien dans le logement », sans plus de précisions, semblent davantage mécaniques, et peu concrètes pour le ménage. Ces avis sont notamment donnés lorsqu'il n'y a pas d'informations sur le dossier, lorsque la dette est déjà trop élevée (y compris au stade du commandement de payer), ou qu'il s'agit d'un locataire du parc privé. De fait, pour ce type d'avis, les effets concrets sur le traitement des dossiers restent opaques (traités par le bailleur, un partenaire social, etc.).

Bien plus, dans certains cas, les CCAPEX donnent un avis relatif « à la poursuite de la procédure », ce qui n'a aucune dimension préventive.

« Tous les dossiers vus sont au stade du CDP, on évite l'assignation car c'est trop tard. Mais parfois on a quand même des dettes très élevées au CDP. Dans ce cas on sait que le bailleur va poursuivre la procédure. Le fait de la poursuivre ça fait réagir le locataire. » (Une sous-préfecture)

« Pour les locataires du parc privé, souvent il n'y pas vraiment d'informations pour débattre et souvent on prend la décision du maintien dans le logement. » (Une sous-préfecture)

Enfin, **le champ des avis des CCAPEX est limité** : ils ne concernent jamais le maintien ou la suspension des aides au logement, ni les outils à mobiliser et notamment le FSL, ni les solutions de relogement à envisager.

« Quand on demande un avis pour le maintien ou la suspension des aides, on a très peu de retour, la CCAPEX ne répond pas, peut-être que les dossiers ne sont pas évoqués. Quand on est dans un échec de respect du plan, la procédure veut que la CCAPEX et les partenaires fassent un retour... » (CAF)

Des CCAPEX utiles à la coordination des partenaires, mais qui ne peuvent pas répondre à l'ensemble des besoins

Les CCAPEX sont majoritairement appréciées des acteurs rencontrés, elles constituent la principale instance de coordination des partenaires autour de situations individuelles, au-delà des commissions organisées sur certains territoires ou des échanges bilatéraux. Pour autant, les CCAPEX ne peuvent aujourd'hui répondre à l'ensemble des besoins : **seuls 27 % des signalements d'impayés font l'objet d'un examen en CCAPEX en 2018, contre 29 % en 2017¹**. Les tendances observées, d'augmentation des impayés et du nombre de dossiers à tous les stades de la procédure ne contribueront pas à inverser la vapeur. Les CCAPEX sont amenées à arbitrer entre deux objectifs :

d'une part répondre à la massification des signalements en étudiant les dossiers, d'autre part assurer un traitement qualitatif des situations incluant la préparation amont et le temps dédié à l'étude de chaque cas lors des commissions.

« Les CCAPEX pourraient fonctionner mieux, on passe des dossiers au lieu de les examiner. Il y aurait un point d'équilibre à trouver entre être très en amont et être submergés par le nombre de dossiers. Il faudrait avoir une vigilance pour regarder les dossiers qui paraissent importants, or aujourd'hui, il y a tellement de choses à l'ordre du jour qu'on ne peut pas trop regarder. » (Partenaire)

Ces impératifs sont difficilement conciliables actuellement, malgré le renforcement des équipes « expulsions » au sein des sous-préfectures².

« Pour que ça fonctionne mieux il faudrait qu'on soit plus nombreux. Dans l'absolu il faudrait faire une CCAPEX par mois et vu le volume...ce n'est pas possible. C'est une lourde procédure. » (Une sous-Préfecture)

Une absence de suivi des suites données au dossier et de l'évolution de la situation

Les situations évoquées en CCAPEX ne font l'objet d'aucun suivi, de fait, **les effets concrets d'un passage en commissions restent opaques et difficilement objectivables**.

« On n'arrive pas à faire des conclusions sur ce qui se passe en CCAPEX, sur ce qui est vu ou pas. Il n'y a pas de zoom sur le suivi des ménages, au niveau qualitatif » (Partenaire)

Il n'y a pas de suivi partagé des dossiers une fois qu'ils sont passés en CCAPEX, et un même dossier ne repasse pas plusieurs fois en commission. Par ailleurs, l'avis donné par la CCAPEX n'est pas saisi dans EXPLOC, faute de temps pour les secrétaires de commission, et d'intérêt car les dossiers ne seront pas à nouveau discutés en commission. *« Les dossiers passent une fois en CCAPEX et puis ils vivent leur vie. » (Une sous-préfecture)*

(1) Source : bilan CCAPEX plénière, 22/05/2019.

(2) idem.

L'IMPLICATION DES COMMUNES

EXEMPLE : LA COMMISSION DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS DE LA POSSESSION

Certaines collectivités s'investissent particulièrement en matière de prévention des expulsions locatives. Si elles ne sont pas majoritaires sur l'île, leur intervention est jugée positivement : prise en charge réactive, contact de proximité avec les familles, animation d'un partenariat local, etc.

Un partenaire souligne : **« Je crois à ce qui est fait ici par la ville. On voit que sur les territoires où il y a un travail de proximité, qui prennent les dossiers des familles, il y a des résultats. »**

À la Possession, des commissions avec les bailleurs sociaux sont organisées tous les trois mois (une réunion par bailleur), dans le but d'anticiper les situations de procédure d'expulsion locative.

Ces commissions pourraient être considérées comme des « pré CCAPEX ». Pour chaque situation le bailleur apporte des informations sur le niveau de dette, sur la réponse donnée par la famille suite à la proposition d'un plan d'apurement... Il s'agit d'un moment qui permet d'alerter les partenaires, de partager l'information, avec le CCAS et l'assistante sociale du Département.

Cet échange en commission permet de voir quelles sont les autres problématiques du ménage, lorsque les travailleurs sociaux les connaissent, et de déterminer qui va suivre la famille, en particulier sur la question de la gestion du budget.

« Ce qui est surprenant c'est que d'une CCAPEX à une autre on ne revoit pas un dossier. On ne refait jamais un point sur ces situations-là. Il faudrait connaître la suite du parcours, pour vérifier la plus-value. » (Institution partenaire)

46

Il n'est à ce jour pas possible de savoir combien de personnes ont pu trouver une solution suite à la CCAPEX. **Les acteurs locaux, conscients de ces carences, souhaitent engager un travail d'analyse dans le cadre du PDALPD.** Ces analyses permettraient : de préciser le profil des ménages dont la situation est évoquée en CCAPEX, d'identifier les suites données à la commission, etc.

Deux plus-values : la coordination des acteurs et un lien renoué avec certains ménages

Malgré tout, pour les dossiers où l'information est suffisante, les CCAPEX offrent une réelle plus-value : elles permettent un dialogue entre partenaires, l'échanges d'informations, et peuvent aboutir sur des propositions concrètes pour le ménage (ex : rencontre tripartite en sous-préfecture ; mise en place d'un plan d'apurement ; etc.)

Les acteurs présents s'impliquent et les sous-préfectures observent une évolution positive depuis la mise en œuvre de cette instance :

« Ça a bien évolué je trouve : les signalements sont pris en amont, ce sont de petites dettes qu'on peut arriver à rattraper. Avant la CCAPEX ne servait plus à grand-chose. Déjà depuis 2018 je vois ce changement : il y a des bonnes discussions, les bailleurs sont contents quand ils sortent, la CAF participe bien aussi. Tous les partenaires sont satisfaits pour l'instant. » (Une sous-préfecture)

« Souvent, en CCAPEX, ça permet de repérer les soucis, au bailleur de comprendre ce qu'il en est. Le Département et les CCAS peuvent être missionnés pour intervenir auprès des familles si elles ne sont pas connues du bailleur. Et après il y a les lettres des sous-préfectures aussi pour les faire réagir, ça peut fonctionner. » (Partenaire)

La CCAPEX favorise le partage d'informations entre acteurs, pouvant permettre de mieux comprendre la situation des ménages :

« Les éléments qu'on apporte permettent de réajuster les décisions, on actualise les données, on sait si enfant est parti etc. Les partenaires ont un accès à la consultation des données de la CAF, mais un accès très limité. Parfois certains partenaires n'ont pas d'infos sur la situation professionnelle, familiale, sociale... » (CAF)

Lorsque les communes (élu.e.s notamment) participent, leur implication est perçue positivement :

« La présence des collectivités locales est aussi précieuse

pour le TCO : ils connaissent aussi les familles. » (Une sous-préfecture)

4. LES ACTEURS LOCAUX DE LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Si la politique de prévention des expulsions locatives est pilotée par la DJSCS à l'échelle départementale, et animée localement par les sous-préfectures ; on trouve à leurs côtés deux institutions principales : le Département, co-pilote de la politique de prévention, et la CAF, partenaire de premier ordre. Les bailleurs sociaux, tout comme les acteurs de l'accompagnement social (institutionnels ou associatifs) sont également des partenaires de première ligne (sans être pilotes) en matière de prévention des expulsions, nous y reviendront.

Au-delà des CCAPEX, d'autres démarches et initiatives auprès des ménages ont lieu de la part des acteurs du territoire. Bien souvent, **ces actions ne sont pas coordonnées** avec les échanges ayant lieu en CCAPEX, ou entre-elles, et sont donc peu lisibles. En outre, ces actions sont disparates en fonction du territoire de résidence (ressources locales, acteurs en présence), du bailleur, etc.

Le Département, un co-pilote en retrait ?

Localement, la prévention des expulsions constitue un axe fort du PDALHPD, dispositif partenarial piloté conjointement par l'État et le Département. Ces deux acteurs sont ainsi responsables de la mise en oeuvre des CCAPEX, instance destinée notamment à coordonner et piloter la stratégie de prévention des expulsions. **Lors de l'enquête de terrain, le Département ne co-présidait qu'une des quatre CCAPEX territoriale, dans l'Ouest.**

Les engagements du Département de La Réunion, recensées par la charte de prévention des expulsions, s'articulent principalement autour des compétences premières de la collectivité en matière d'action sociale : l'accompagnement des ménages. Le Département réalise notamment, par l'intermédiaire des travailleurs sociaux, 90 % des diagnostics sociaux et financiers (991 diagnostics réalisés en 2019, au stade de l'assignation et du concours de la force publique). *Via* le FSL, le département est aussi amené à solliciter le bailleur et le locataire pour obtenir la mise en place d'un plan d'apurement.

Le PDALHPD identifie également le Département comme pi-

lote en matière d'adaptation des outils et dispositifs : révision du règlement FSL, accès aux mesures d'accompagnement administratives ou judiciaires, mobilisation de l'ASLL, etc.

Le Département participe donc au processus de prévention (participation aux CCAPEX, réalisation des diagnostics sociaux et financiers, mobilisation d'aides financières, etc.). Malgré ses attributions, le Département ne semble pas se positionner localement comme un « animateur » ou pilote de la politique de prévention des expulsions. **En effet, le Département est plutôt perçu comme étant en retrait par rapport à l'État.** Il semble que le Département infléchisse peu la politique de prévention avec le pilotage d'une vision stratégique définie sur les améliorations à apporter, les outils à faire évoluer (le FSL, les MASP, etc.). **Pour autant, le Département travaille sur les liens entre les travailleurs sociaux et les bailleurs sociaux (désignation de référents), et souhaite participer aux réflexions à partir d'études qualitatives** sur le parcours des ménages expulsés pour mieux identifier les leviers sur lesquels agir.

La CAF, un rôle actif dans la phase préventive

La CAF joue un rôle dès les premiers stades de l'impayé. En effet, depuis la loi ALUR, les bailleurs sont tenus de signaler les impayés des allocataires, lorsque la part résiduelle (loyer + charges - allocation logement) n'est plus versée depuis au moins 3 mois consécutifs, ou lorsque le montant de la dette équivaut à deux fois le montant brut du loyer. **La CAF reçoit donc l'ensemble des signalements d'impayés du parc privé (via les huissiers) ou social (via les bailleurs).** La CAF transmet l'ensemble des signalements d'impayés portés à sa connaissance par les bailleurs sociaux ou les huissiers au secrétariat des CCAPEX (les sous-préfectures) tous les 15 jours.

Elle est par ailleurs chargée, en collaboration avec le Département, de donner au locataire et au bailleur une chance de résoudre la situation par la mise en place et le respect d'un plan d'apurement. À la réception du signalement, un cour-

rier est envoyé aux allocataires pour les inviter à se rapprocher de ses services et à mettre en place un plan d'apurement, et si le ménage répond, le travailleur social de la CAF déroule son intervention.

En l'absence de réponse du ménage et de son bailleur, la procédure d'expulsion suit son cours et la CAF peut être amenée à suspendre l'aide au logement. Une procédure avec plusieurs relances et qui s'étale sur plusieurs mois est suivie avant de prendre cette mesure (schéma ci-contre). Sur les situations signalées en 2018, la CAF a réceptionné 375 plans d'apurements.

Lorsque les tentatives de règlement à l'amiable de la dette échouent (plan d'apurement non reçu, non respecté ou non réalisable), la CAF saisit le FSL¹. La cellule FSL adresse un courrier au ménage l'invitant à se rapprocher d'un travailleur social pour constituer une demande de FSL. Le bailleur est également informé, et l'allocation logement est toujours maintenue pendant ce temps.

Le FSL a réceptionné en 2018, 2 051 saisines de la CAF, soit une baisse de 43 % par rapport à 2018. La moitié de ces saisines sont réalisées parce qu'aucun plan d'apurement n'a été fourni, et l'autre moitié parce que le plan d'apurement n'a pas été respecté.

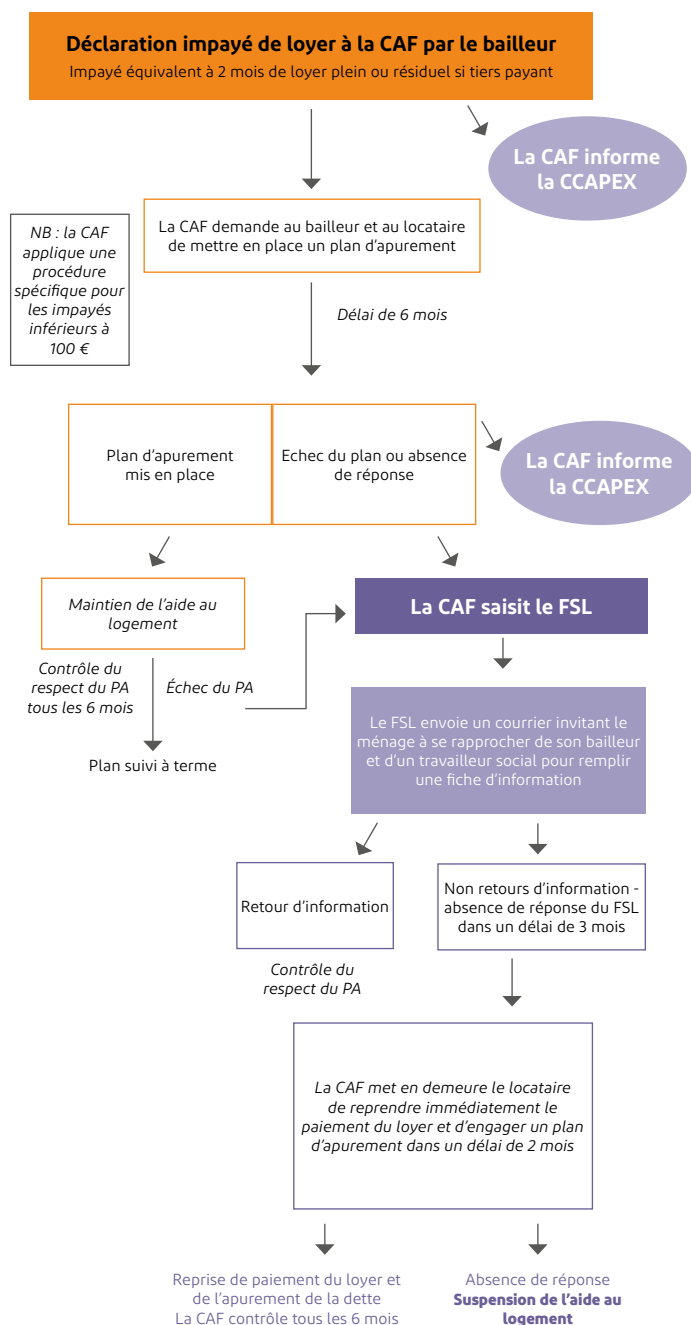
En outre, **83 % des saisines concernent des ménages logés par un bailleur social** (85 % en 2017). On note que 34 % des saisines proviennent du Nord de l'île. Les mises à disposition des travailleurs sociaux envoyées aux ménages sont peu opérantes : 16 % des saisines ont obtenu un retour d'information. La mobilisation des ménages reste faible (16 % de réponses en 2018, 12 % en 2018).

La CAF est donc un acteur essentiel car elle est la première à déclencher des sollicitations du bailleur et de son locataire, mais aussi parce qu'elle est souvent, comme nous l'avons vu, le membre de la CCAPEX qui dispose du plus d'informations sur la situation réelle et actualisée du locataire et de la famille, en raison des données collectées sur ses allocataires.

(1) Le logigramme en annexe 4 de la charte de prévention des expulsions locatives de La Réunion montre qu'il est aussi possible que la CAF saisisse directement le FSL, qui se charge alors de demander un plan d'apurement au locataire et au bailleur dans un délai de six mois. Toutefois cette possibilité ne semble pas pratiquée.

LA PROCÉDURE DE LA CAF DE LA RÉUNION À LA RÉCEPTION D'UN SIGNALEMENT D'IMPAYÉ

SOURCE / FORS



L'implication des bailleurs : un investissement important mais hétérogène

Les bailleurs sont les premiers à repérer et faire face aux situations d'impayés. **L'ARMOS souligne qu'en 2018, le montant des dettes locatives de l'ensemble des bailleurs a augmenté de 25 % et touche l'ensemble du parc social.**

Les bailleurs sociaux sont organisés différemment pour faire face aux impayés et traiter les dossiers. Comme le rappelle le rapport de l'IGAS, « *les bailleurs sociaux sont des acteurs majeurs de la prévention des expulsions, dès le stade de l'impayé* ». On observe une diversité de pratiques.

Chez la majorité des bailleurs, les premiers impayés sont gérés directement par les acteurs de la gestion locative (au niveau central, ou par les agences) ou par un service précontentieux associé à la gestion locative. Lorsque les bailleurs disposent d'un service social ou d'intervenants sociaux (conseiller social, agent de prévention, CESF, chargée de questions sociales, etc.), ils peuvent être mobilisés pour accompagner les ménages.

À partir de 3 mois d'impayés consécutifs ou bien d'un montant de dette équivalent au moins à deux fois le montant brut du loyer, les bailleurs doivent obligatoirement signaler l'impayé du ménage allocataire à la CAF. **Cette remontée ne semble pas à ce jour acquise pour l'ensemble des bailleurs sociaux**, malgré des progrès depuis sa mise en œuvre en 2017 :

« On a des bailleurs qui jouent le jeu. On a aussi des situations où les impayés ne sont jamais déclarés, chez les bailleurs sociaux. » (Acteur institutionnel local)

Dès le premier mois d'impayé, les bailleurs organisent des relances (souvent « automatisées ») du locataire par courrier. En fonction du bailleur, le locataire reçoit entre 1 et 3 courriers en amont du commandement de payer. **Certains bailleurs organisent également des relances téléphoniques ou par SMS dès le premier retard de paiement**, l'enjeu étant de créer un lien avec le locataire pour comprendre la situation et mettre en place un plan d'apurement ou solder la dette. Les bailleurs peuvent également organiser des visites à domicile ciblées. L'un des

bailleurs rencontrés consacre par exemple une journée par mois à appeler l'ensemble des locataires en impayés, méthode jugée plus pertinente que les courriers.

Globalement, on distingue un premier groupe, majoritaire, de bailleurs « très volontaristes », qui tentent avec les moyens dont ils disposent « d'humaniser » et d'adapter les relances et les prises de contact (par SMS, téléphone, réception du public, etc.) et peuvent mobiliser leur équipe sociale. Le deuxième groupe de bailleurs semble être moins volontariste en matière de prévention des expulsions et concentrent avant tout leur moyen sur des relances courriers automatiques, et quelques prises de contact plus ciblées (SMS ou téléphonique).

Lorsque les ménages ne répondent pas aux sollicitations, les bailleurs vont, à des stades différents, engager la procédure (commandement de payer, assignation, etc.) Le dossier du ménage bascule alors en interne au service contentieux. Les niveaux de dette ou la temporalité (nombre de mois d'arriérés) qui déclenchent cette procédure sont différents d'un bailleur à l'autre. Cette diversité des pratiques s'observe également à l'échelle nationale, puisque le rapport de l'IGAS¹ souligne que « *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* »². Au-delà de la diversité des pratiques entre les bailleurs, il est fortement probable que la diversité des pratiques s'observe également entre les dossiers au sein d'un même bailleur, en fonction de l'appréciation du ménage, de sa bonne foi, etc.

« On essaie de raccourcir le basculement du précontentieux au contentieux, sauf s'il y a un accompagnement social, là on maintient au précontentieux. » (Un bailleur)

« On garde au précontentieux les situations jusqu'à 3 ou 4 mois d'échéances impayées, selon les situations (si c'est complexe, on garde un peu plus longtemps), ensuite on bascule au contentieux. » (Un bailleur)

« Lorsque le commandement de payer est émis, le dossier est la plupart du temps au précontentieux. Seulement

(1) IGAS, Évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives, 2014.

(2) Op.cité, page 24.

*s'il n'y a pas de réponse, on bascule vers le contentieux. »
(Un bailleur)*

Plusieurs bailleurs mènent des réunions internes d'étude des situations d'impayés, et les participants décident collégialement (service précontentieux, service social, service contentieux, gestion locative) de la suite à donner au dossier, notamment le passage au contentieux.

Cela n'est pas sans conséquence sur la manière dont sont gérés les dossiers aux différents stades de la procédure, induisant également la capacité du ménage à régler son dossier à l'amiable. En effet, lorsque le dossier reste au précontentieux, il est majoritairement géré dans la proximité par l'agence du bailleur, en lien avec l'équipe sociale en interne. Lors du passage au service contentieux, le dossier est alors géré de manière plus « standardisé », ces services étant souvent centralisés et davantage juridiques, permettant moins de liens avec le locataire, moins d'appui de la part des travailleurs sociaux en interne, etc. Chez certains bailleurs, le dossier retourne au précontentieux lorsque la dette diminue, chez d'autres, le dossier reste géré par le service contentieux jusqu'au solde de la dette.

« L'organisation interne des bailleurs joue sur l'approche soit social soit juridique : le service contentieux, c'est davantage juridique. À partir de ce moment-là, ce n'est plus du tout la même approche, il s'agit surtout de faire avancer la procédure. La présentation du dossier est plus souvent « à charge ». En revanche, les services gestion locative, ou social, ce n'est pas pareil, ça se ressent. » (Acteur institutionnel local)

Les propos des bailleurs dessinent plusieurs tendances :

- Des bailleurs qui prolongent la phase amiable aussi longtemps que possible, et ne font délivrer un commandement de payer ou une assignation que tardivement, après l'échec des tentatives amiables.
- Des bailleurs où les procédures sont davantage standardisées, qui déclenchent les procédures assez rapidement, espérant également ainsi faire réagir le ménage et éviter des impayés trop élevés.

La diversité des pratiques entre bailleurs et entre les services précontentieux et contentieux d'un même bailleur s'observe également en matière de calcul des plans d'apurement.

« Pour mettre en place le plan d'apurement, on calcule le taux d'effort. C'est 25 % des ressources généralement, on peut adapter en fonction des situations. » (Un bailleur)

« Pour le plan d'apurement, quand c'est au contentieux on divise le montant de la dette par 36 mois.¹ » (Un bailleur)

« Le calcul du plan d'apurement, ça dépend, si c'est calculé par un profil travailleur social en interne, on va prendre la totalité des ressources et des charges dans le calcul, alors que nous au stade contentieux, on prend en compte que le résiduel. » (Un bailleur)

Globalement, l'ensemble des bailleurs affirme qu'il est possible de « rattraper » les dossiers jusqu'aux derniers stades des procédures et ainsi d'éviter l'expulsion. La possibilité de proposer une mutation malgré la présence d'une dette par exemple, semble s'affirmer. Malgré tout, les orientations apparaissent comme étant hétérogènes d'un bailleur à l'autre, ou en fonction des interlocuteurs, et sont nuancées par certains acteurs sociaux rencontrés :

« Pour certains bailleurs, j'ai l'impression qu'ils essaient d'anticiper au max, en essayant de garder un lien avec les familles, même si c'est pas autour de l'impayé, mais vraiment de garder un lien pour que s'il y a un souci, qu'ils puissent intervenir : il y a aussi pas mal d'actions collectives pour garder ce lien de confiance. » (Travailleur social, CCAS)

« Je trouve qu'il faudrait une meilleure implication des bailleurs sociaux, qu'ils soient plus à l'écoute. La capacité à résoudre les dossiers à l'amiable dépend vraiment des bailleurs. On fait beaucoup de DALO pour des ménages menacés d'expulsion dans le parc social. » (Travailleur social, ASLL)

(1) Usuellement, les plans d'apurement proposés par défaut par la CAF sont d'une durée de 36 mois, soit trois ans. Des plans peuvent être acceptés par la CAF jusqu'à une durée maximale de 7 ans.

Localement, les bailleurs interrogent leurs pratiques régulièrement en matière de gestion de l'impayé, et partagent entre eux les modes de faire les plus pertinents.

« On a travaillé sur nos relances auprès des locataires dès les premiers mois d'impayés, pour vraiment gérer davantage à l'amiable. Cette procédure est récente, et on a encore 70 % de la dette en locataires présents qui est gérée par le contentieux. » (Un bailleur)

De ce point de vue, en plus de réviser leurs procédures internes, **certains bailleurs expérimentent l'organisation d'actions collectives** visant à cibler les nouveaux entrants par des actions « pédagogiques ». Ce type d'actions peut également viser certains groupes d'immeubles où l'impayé semble élevé.

LA PRÉVENTION POUR LES « NOUVEAUX ENTRANTS » NOTAMMENT DANS LE PARC SOCIAL

Un focus sur les nouveaux entrants réalisé par certains bailleurs

La SHLMR par exemple porte un regard particulier sur les nouveaux entrants. Le bailleur tente d'objectiver les causes de la dette pour les ménages contractant un impayé dans les 6 mois faisant suite à la signature du bail. En effet, cela peut-être dû à une difficulté budgétaire temporaire (en lien avec l'encaissement du mois de caution et du premier mois de loyer, les frais d'installation liés au déménagement ou au mobilier, etc.).

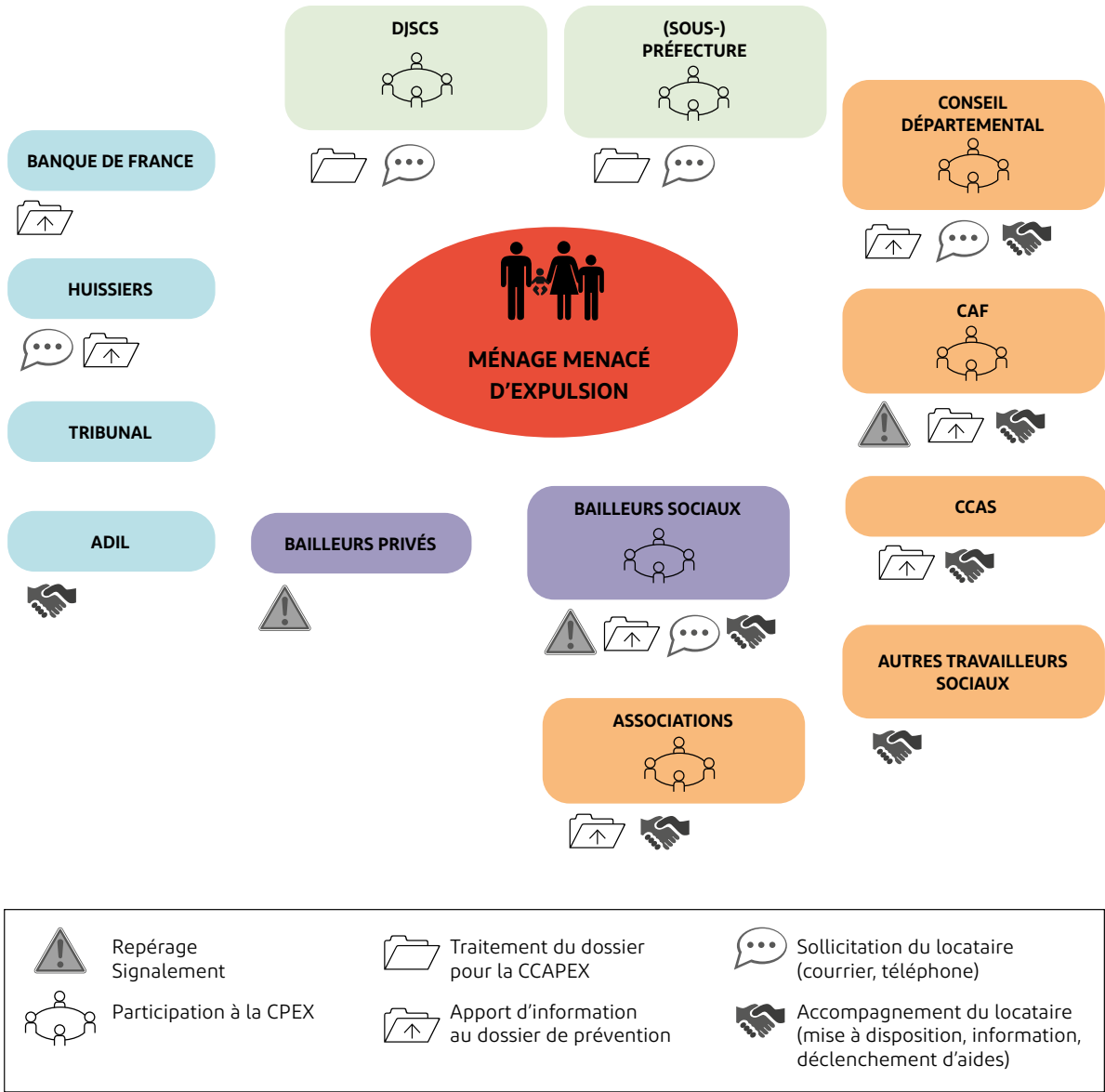
Des réunions peuvent également être organisées avec les nouveaux locataires pour expliquer les droits du locataire et les devoirs, présenter le service technique et social, etc.

Une information dès l'entrée dans le logement à La Possession

La ville de La Possession, via son CCAS, a mis en place avec les bailleurs sociaux du territoire des réunions collectives lors de l'emménagement des locataires dans une nouvelle résidence. Appliqué au départ par la SEMADER, ce principe est repris pour toutes les nouvelles livraisons à La Possession. Sont présents à ces réunions le Département, la ville, EDF, le service de proximité pour présenter la maison de quartier, et l'ADIL.

LES ACTEURS DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES ET LEURS PRINCIPALES FONCTIONS À LA RÉUNION

SOURCE / FORS



CONCLUSION

La politique de prévention des expulsions locatives est, à bien des égards, foisonnante (multiplicité des acteurs, des instances, etc.)

Si la CCAPEX représente la principale instance de coordination des acteurs et d'étude partenariale de situation, **elle ne peut répondre à l'ensemble des besoins pour les ménages menacés** et ne semble pas avoir les moyens de piloter une réelle coordination, aussi bien **au niveau d'une coordination dédiée** (pour le suivi des situations individuelles) **que d'une coordination des acteurs** (pilotage d'un plan de prévention des expulsions).

De plus, son intervention est limitée par le manque d'information sur les situations et d'association des personnes en impayés aux solutions recherchées. Comme nous le verrons, dans l'ensemble de la procédure d'expulsion et des efforts de prévention, les moyens ne sont pas axés sur des pratiques « d'aller-vers ».

Si les processus sont difficilement lisibles et compréhensibles sur le papier, leurs effets sont d'autant plus difficilement objectivables : que produisent ces multiples actions, plus ou moins coordonnées, pour les ménages ? Quelles sont les actions qui touchent réellement leur cible ? Les actions entreprises sont-elles adaptées à la réalité des ménages ? Pour tenter de le comprendre, il est nécessaire de se pencher sur les causes de l'impayé et les conditions de vie des ménages.

DES IMPAYÉS QUI TOUCHENT LES LOCATAIRES LES PLUS VULNÉRABLES, EN L'ABSENCE D'UN ACCOMPAGNEMENT ET D'UN ACCÈS AUX DROITS SUFFISANT

1. DES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN FORTEMENT CORRÉLÉES À LA PRÉCARITÉ ET AUX CONDITIONS DE VIE DES LOCATAIRES

Pour analyser les causes de l'impayé, il semble essentiel de comprendre ce qu'implique, pour les ménages, de vivre en situation de pauvreté, de gérer un budget plus que contraint, de se maintenir « hors de l'eau » malgré les difficultés rencontrées. Et ce d'autant plus que le regard porté sur eux par les différentes institutions peut se révéler parfois très normatif et violent, révélant un décalage de perceptions avec leur réalité.

Un lien entre impayés et précarité des locataires reconnu par les acteurs

54

Des loyers élevés, dans un contexte de décalage entre le coût du logement et les ressources de la population

Un parc privé hors de prix pour les ménages modestes

Selon l'observatoire des loyers privés¹, le loyer médian s'élève à 10,5 euros/m² en 2017 et le loyer moyen atteignait 9,87 euros/m² en 2013. **Les loyers médians au m² dans le parc locatif ont globalement augmenté, notamment sur le territoire de la CINOR et de la CIVIS.** Cette dynamique peut compliquer la tâche aux ménages les plus modestes, potentiellement relégués dans le parc privé « de second choix ».

LOYERS MÉDIAN EUROS/M²

SOURCE / Observatoire des Loyers

	2015	2016	2017	Evolution 2015-2017
CINOR	9,8	10,2	10,5	+7 %
CASUD	NR	NR	7,9	/
CIREST	NR	NR	8,5	/
TCO	10,7	10,7	10,8	+0,9 %
CIVIS	8,6	9	9,2	+7 %

En effet, l'observatoire souligne « qu'une partie du parc privé assure un rôle social, mais ces logements sont souvent dégradés, mal réhabilités ou moins bien situés ». Dans le parc privé comme dans le parc social, les petites surfaces affichent les prix les plus élevés au m² : le loyer médian d'un T1 dans le parc privé est par exemple sur la CINOR de 12,7 euros/m² contre 10,2 euros/m² pour un T3 en 2017.

Des loyers élevés également dans le parc social, en particulier dans les opérations récentes

Les loyers pratiqués dans le parc social réunionnais restent supérieurs à la moyenne française : 6,01 euros du m² habitable au 1^{er} janvier 2018, en hausse de +0,74 % depuis 2017, contre 5,78 euros du m² habitable au niveau national. Selon les données fournies par l'ANCOLS à l'échelle nationale, La Réunion est le quatrième département où les loyers dans le parc social sont les plus élevés (après l'Ile de France, la Guadeloupe et la Guyane). **Les loyers varient principalement en fonction de la période d'achèvement du logement et du nombre de pièces** : comme dans le parc privé, les petites typologies sont plus chères à la location.

(1) <https://www.observatoires-des-loyers.org/6/niveau-des-loyers/agglomeration-cinor.htm#ca=19740>

UN DISPOSITIF D'ENCADREMENT DES LOYERS INAPPLICABLE EN OUTRE-MER

L'encadrement des loyers, introduit par la loi ALUR en 2014 puis annulé, a été réintroduit par la loi ELAN du 23 novembre 2018 sous la forme d'un dispositif similaire mais à titre expérimental. L'encadrement peut être mis en place pour une durée de cinq ans dans les zones tendues, sur proposition des collectivités volontaires, sur tout ou partie de leur territoire. Les loyers de référence sont fixés chaque année par un arrêté préfectoral. En cas de non-respect du plafond de loyer, la loi prévoit l'obligation pour les bailleurs de mettre en conformité le contrat et de rembourser les trop-perçus aux locataires.

Le territoire réunionnais, malgré des niveaux de loyers similaires à certaines agglomérations sélectionnées (Lyon, Lille, etc.), ne figure pas parmi la liste des territoires éligibles. Ces territoires, qualifiés de « zones tendues » sont identifiés par décret. Ainsi, les EPCI de ces zones tendues ont jusqu'à novembre 2020 pour proposer d'expérimenter l'encadrement des loyers.

Suite aux différents mouvements sociaux qui portent la question du pouvoir d'achat, **l'encadrement des loyers serait l'une des réponses pour permettre aux personnes modestes d'accéder à un logement du parc privé dans des conditions décentes, et de se maintenir dans le logement.** Le lancement du nouveau Plan Logement Outre-Mer pour la période 2019-2022, constitue une opportunité de revoir le cadre réglementaire qui fixe les conditions de mise en œuvre de l'encadrement des loyers.

Les loyers moyens se déclinent de manière suivante en 2017 :

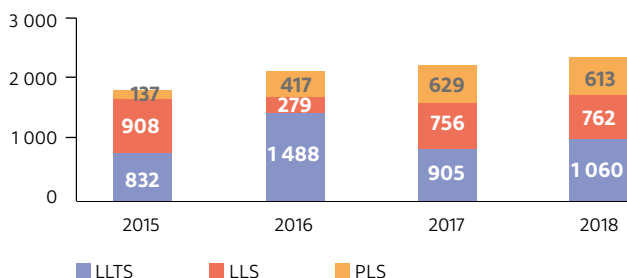
- 7,19 euros / m² pour les logements intermédiaires,
- 6,16 euros/m² pour les LLS,
- 5,33 euros/m² pour les LLTS.

Ces niveaux de loyers élevés s'expliquent par les types de logements sociaux produits mais également et surtout par les contraintes et les coûts inhérents à la production de logement social à La Réunion.

La programmation récente favorise la production de LLS et de PLS (56 % des logements financés en 2018), au détriment des LLTS destinés aux plus modestes. Comme le souligne le rapport de l'IEDOM, le territoire fait face à une réorientation du type de logements programmés pour les années à venir : une hausse de la programmation de LLS et de PLS, au détriment du logement locatif très social (LLTS) dont la proportion diminue alors qu'il est pourtant mieux adapté aux ressources des ménages demandeurs d'un logement social.

RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX PAR TYPE DE FINANCEMENT

SOURCE / DEAL



Les loyers dans le parc social neuf ou récent sont en moyenne plus élevés. **En effet, les mécanismes de financements et les contraintes propres à l'outre-mer augmentent fortement les coûts de production.** Il s'agit avant tout de la faible disponibilité de foncier à prix abordable (contraintes topographiques, raréfaction du foncier, eu de gouvernance foncière, etc.), mais également des normes de production (impliquant le recours à des matériaux importés, des surcoûts techniques liés à la résistance au risque cyclonique...). Une étude récente⁽¹⁾ montre que le coût de construction du logement social au m² de surface habitable à La Réunion a augmenté de 20 % entre 2005 et 2012, et est 5 à 10 % plus cher qu'en métropole⁽²⁾, toutes régions confondues. Après une forte progression entre 2009 et 2013, **la construction de logements sociaux à La Réunion ralentit en**

(1) « Étude du rôle des matériaux dans le coût du logement social à La Réunion », PWC pour les fédérations ADIR, FRBTP, SICR et UNICEM, Juin 2019.

(2) En 2016/17, le coût de construction au m² de surface habitable est de 155-165 000 €, contre 145-150 000 € en métropole.

raison des contraintes financières et foncières (stagnation de la LBU¹, instauration d'un seuil minimum de 5 % de subvention publique pour toute opération de logement social (supprimé en 2017), substitution progressive de la défiscalisation par le crédit d'impôt, etc.). Au total avec la LBU et le financement fiscal, **les aides de l'État en faveur de la construction du logement social atteignent 194,8 millions d'euros en 2018 contre plus de 300 millions d'euros entre 2012 et 2013**. Par ailleurs, les bailleurs soulignent que « *l'insuffisance des financements dédiés à la remise à niveau du parc le plus ancien fait peser un risque réel de ghettoïsation d'une partie significative du parc* »².

Des taux d'effort toujours très importants, en particulier pour les personnes seules et les locataires du parc privé

Selon les données de la CAF, au 31 décembre 2018, **le territoire compte 115 945 allocataires bénéficiaires d'une aide au logement**³, ce qui représente, avec les ayants droits, **282 022 personnes couvertes**, soit 33 % de la population réunionnaise⁴. L'aide au logement touche majoritairement des ménages locataires (90 %). Le nombre d'allocataire a légèrement diminué par rapport à l'année 2017 (-0.2 %), baisse qui s'explique par la suppression des aides au logement en accession à compter du 1^{er} février 2018. Grâce à l'allocation logement, **le taux d'effort médian des ménages passe de 46 % à 16 %**, et cet effet « solvabilisateur » est d'autant plus fort pour les personnes isolées et les familles monoparentales.

Néanmoins, **la réduction du montant de l'Aide Personnalisée au Logement de 5 euros en 2017, suivi de son gel faute de revalorisation puis de la réforme de son mode de calcul sont des éléments préoccupants** pour les ménages réunionnais.

Le taux d'effort net des ménages allocataires de la CAF est en augmentation par rapport à 2014 : il passe de 15,4 % à 16 %. L'ARMOS⁵ souligne que la part du loyer (hors charge) couverte par l'allocation logement diminue fortement depuis 2012. Le loyer résiduel à charge

TAUX D'EFFORT PAR TYPOLOGIE DE MÉNAGE

SOURCE / CAF de La Réunion au 31/12/2018

Caractéristiques du foyer	Taux d'effort brut médian	Taux d'effort net médian
Isolés (sans enfant)	58 %	23 %
Familles monoparentales	46 %	13 %
avec 1 enfant	51 %	17 %
avec 2 enfants	48 %	13 %
avec 3 enfants ou plus	39 %	8 %
Couples sans enfant	45 %	19 %
Couples avec enfant(s)	33 %	14 %
avec 1 enfant	37 %	17 %
avec 2 enfants	33 %	15 %
avec 3 enfants ou plus	31 %	10 %
Ensemble des ménages	46 %	16 %
Type de parc		
Locataire social	42 %	11 %
Locataire privé	55 %	26 %
Accession à la propriété	34 %	11 %

Champ : Foyers allocataires bénéficiaires d'une aide au logement (116 190). Le revenu pris en compte est le revenu annuel du foyer augmenté des prestations familiales perçues [hors aides au logement (AL)] au 31 décembre 2018. En l'absence d'information sur les charges réelles, on calcule des charges forfaitaires correspondant au barème des AL.
Lecture : Fin décembre 2018, taux d'effort net médian est de 11 % pour les allocataires locataires du parc social.

du ménage locataire du parc social ne cesse d'augmenter : il représente en 2018 **26 % du loyer, contre 20 % en 2014**. Cela a un impact lourd sur le budget des ménages, qui représente **une dépense d'en moyenne 20 euros supplémentaires par mois, et ce alors même que l'ARMOS observe une paupérisation des ménages logés dans**

(1) Ligne Budgétaire Unique, c'est le budget de l'état dédié au logement en Outre-Mer.

(2) Rapport de l'ARMOS, 2018.

(3) Aide personnalisée au logement, allocation logement à caractère social, allocation logement à caractère familial.

(4) Les foyers bénéficiaires d'une aide au logement au 31 décembre 2018, Analyses & Études, Juin 2019.

(5) ARMOS, *Le parc et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion*, 2019.

le parc social. En effet leur revenu moyen augmente très peu (moins de 1 % de progression entre 2014 et 2018), et le taux de bénéficiaires du RSA progresse à nouveau en 2018 (de 44 % en 2017 à 46 %).

En conséquence, les acteurs et les bailleurs sociaux en particulier observent que l'aide au logement ne suffit pas à ces ménages pour dégager le budget nécessaire au paiement de leur loyer, en particulier dans le parc social récent (en raison des conditions de financement des logements et des coûts de construction).

« On fait le constat globalement qu'on a une forte dégradation du taux de couverture par l'Allocation Logement depuis plusieurs années. La part qui reste à payer par le locataire a augmenté de façon significative : 25 euros mensuels en

*moyenne de plus sur 5 ans. L'aide au logement ne suit pas. La baisse de 5 euros qu'on a subi de plein fouet. Pour nos locataires qui sont déjà les plus pauvres ça a vraiment un impact significatif. Nous faisons le **constat que cette évolution négative de couverture de l'aide au logement a un impact mathématique sur l'augmentation des impayés.** » (Un bailleur)*

« Quand les familles ont des enfants, il y a l'allocation logement au maximum... mais le problème c'est pour les personnes seules, plus âgées, sans enfant, l'allocation logement est au minimum. Sur une petite retraite de 800 euros le budget logement représente la moitié. » (Département)

LES AIDES AU LOGEMENT DE LA CAF : DIMINUTION ET RÈGLES DE DÉGRESSIVITÉ

On comptait en 2018 à La Réunion 65 570 bénéficiaires de l'allocation logement à caractère Familial (ALF) et 50 375 bénéficiaires de l'allocation logement à caractère Social (ALS). Dans les DOM, l'APL n'a pas été mise en place, et l'Allocation Logement (AL) connaît quant à elle des conditions d'attribution restrictives limitant la solvabilité des locataires outre-mer. La législation applicable outre-mer présente en effet quelques particularités (il n'est pas tenu compte des enfants ou personnes à charge au-delà de six, le montant du forfait charges est inférieur à celui de la métropole, le loyer plafond est égal à celui de la zone 2 en hexagone alors que les coûts de construction élevés de l'outre-mer le rapprochent plutôt de la zone 1)¹.

De plus, ces aides ont été frappées par la diminution nationale des aides au logement : au 1^{er} octobre 2017, le montant des aides a uniformément été diminué de 5 euros. Puis, au 1^{er} octobre 2018, est intervenu le gel de la revalorisation des prestations (indexation sur l'inflation non appliquée), et la suppression de l'aide au logement pour les accédants à la propriété. Suite aux difficultés provoquées sur l'accession à la propriété en outre-mer, une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité a été mise en place par la loi de finances pour 2020.

En dehors de cette diminution nationale de l'aide au logement, la **dégressivité en cas de « sur occupation » ou de « sous-occupation »** peut aussi conduire à une baisse de l'aide au logement, aggravant les difficultés de paiement du loyer. L'aide au logement est réduite voire supprimée pour suroccupation, lorsque le logement est plus petit que la surface minimum exigée en fonction du nombre d'occupants, situation souvent provoquée par l'arrivée d'un nouvel enfant. Or, les logements sociaux dans les DOM sont plus souvent suroccupés qu'en métropole (29 % contre 17 %), en particulier à La Réunion et en Guyane.

À l'inverse, les locataires qui se trouvent en situation d'occuper un logement trop grand et trop cher par rapport à leur composition familiale et leurs revenus se trouvent eux aussi pénalisés. Pour favoriser « une meilleure corrélation entre la composition du ménage, ses ressources, la taille du logement », la loi de finances de 2016 introduit qu'à partir de seuils de loyer, définis en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique, s'applique une dégressivité ou la suppression de l'aide. Cette mesure s'applique à l'ensemble des bénéficiaires des aides au logement depuis le 1^{er} juillet 2016, **et environ 3 000 personnes ont été concernées à La Réunion.**

(1) Constats issus du rapport « Égalité réelle Outre-Mer », Victorin Lurel, Mars 2016.

Dans le parc privé, le niveau des loyers, deux fois plus élevés que dans le parc social, sont encore davantage un facteur de difficulté de paiement du loyer.

« Sur le parc privé, il y a beaucoup de familles qui ont des revenus. Ce n'est pas forcément un profil de ménages surendettés, mais qui a du mal à tenir son budget, car la part du logement est importante. » (Département)

Aculés, certains ménages n'ont d'autre choix que de monter un dossier de surendettement. En 2018, **1 157 ménages ont déposé un dossier de surendettement**⁽¹⁾ (1 216 en 2017) **dont 1 006 ont été déclarés recevables (87 %)**. Ces procédures concernent principalement des femmes seules et des ménages aux revenus et capacités de remboursement faibles⁽²⁾.

PART DES MÉNAGES SURENDETTÉS EN 2016

	La Réunion	France métropolitaine
Au chômage ou sans profession	55,5 %	40 %
Sans capacité de remboursement	55 %	52 %
Ayant des ressources inférieures au RSA socle	22 %	14 %

SOURCE / IEDOM

Le dépôt d'un dossier de surendettement reste globalement faible malgré la situation économique et sociale difficile, laissant deviner une part importante de non-recours. **Ainsi la difficulté des locataires à faire face aux « coûts de la vie »** (loyers, charges, nourritures, transports, etc.) chaque mois est **la cause structurelle des impayés locatifs**. Les bailleurs sociaux et les partenaires membres de la CCAPEX reconnaissent que **le taux d'effort élevé est une cause directe de l'impayé**. Il place les locataires qui ont de faibles ressources dans une situation précaire, où l'accumulation de difficultés financières, ou le moindre changement dans la situation familiale peut engendrer une impossibilité de payer le loyer.

(1) <https://www.iedom.fr/la-reunion/particuliers/surendettement/>

(2) Caractéristiques des personnes surendettées à La Réunion en 2016, « *surendettement des ménages dans les Dom* », les notes de l'IEDOM, février 2018.

(3) ONPES, « *Mieux connaître le processus d'expulsion locative* », Juin 2014.

Une difficulté à identifier et analyser les causes des impayés

Le profil des ménages est mal connu et les causes des impayés peu objectivées

Les données produites sur les procédures d'expulsions, au niveau national comme local, sont essentiellement des données quantitatives de gestion de dossiers individuels.

Le profil des ménages tout au long de la procédure d'expulsions locatives reste méconnu⁽³⁾, en dehors de quelques initiatives locales d'observation qualitative.

À cela s'ajoute des difficultés locales de rattrapage de la saisie de nombreux dossiers sur EXPLOC, qui limitent les possibilités de disposer de statistiques complètes. De plus, les agents des sous-préfectures n'ont pas toujours le temps d'actualiser les dossiers sur EXPLOC après leur passage en commission, où des informations sur l'évolution de la situation sont échangées entre participants. Par ailleurs, EXPLOC ne permet pas d'extraire des indicateurs intéressants du point de vue du profil des ménages.

Les bilans annuels de la CCAPEX fournissent une statistique sur le type de parc concerné : le parc social se distingue fortement puisque **1 601 dossiers concernent des locataires du parc social, soit 64,5 % des dossiers examinés en 2018**, et 858 dossiers (34,5 %) relèvent du parc privé. Cependant, ces chiffres ne sont pas représentatifs de l'ensemble des situations d'impayés locatifs, puisqu'ils reflètent l'activité de la CCAPEX.

Au-delà de cette donnée, les membres de la CCAPEX n'ont pas d'outil leur permettant de partager une vision du profil des ménages en impayés de loyer et des causes de leurs difficultés. Cet enjeu a été identifié collectivement et fait l'objet d'une réflexion chez plusieurs acteurs, et une étude de cohorte est envisagée dans le cadre du PDALHPD.

« On n'a pas idée des profils types, il faudrait voir comment en avoir connaissance pour mieux accompagner ». (Acteur local)

« La CCAPEX fait un bilan trop quantitatif, mais le

LES CAUSES DE L'IMPAYÉ LOCATIF SELON L'ANALYSE DES DIAGNOSTICS SOCIAUX ET FINANCIERS DE LA CAF

Sur les 25 enquêtes effectivement réalisées suite aux demandes de diagnostics sociaux et financiers adressés à la CAF en 2018, 56 % des ménages rencontrés sont des familles monoparentales (et 44 % des couples). 84 % sont logés dans le parc social, 76 % cumulent d'autres dettes et 64 % ont déjà bénéficié d'un plan d'apurement antérieur, ce qui tend à montrer qu'une partie non négligeable des personnes menacées d'expulsion sont dans une situation d'endettement plus général et qui s'étend dans le temps, avec plusieurs épisodes d'impayés et de tentatives de remboursements.

Les causes de l'impayé telles qu'elles sont identifiées par la CAF chez ces 25 familles sont principalement **les difficultés de gestion (37 %), pour 16 % un loyer trop élevé par rapport à leurs ressources, pour 14 % la baisse des ressources et modification de la situation familiale**, et dans 12 % des cas d'autres causes (surendettement, droits pas ouverts, dépenses imprévues, saisie sur salaire...).

qualitatif manque. Ce qui nous intéresse est de savoir qui sont ces familles, pour savoir les raisons pour lesquelles elles se trouvent là, savoir si la raison est le coût des loyers, ou d'autres motifs. Si on arrive à l'expulsion, c'est qu'on passe à côté de quelque chose. » (Acteur local)

« Sur l'impayé, il faudrait étudier quelles sont les causes et comment on peut répondre en fonction de ces causes. » (Acteur local)

Pour les acteurs de la prévention, cette connaissance des profils des ménages serait un moyen de mieux cerner les raisons de leurs difficultés et d'adapter les réponses dans la phase préventive. **Il existe en effet une réelle difficulté à objectiver les causes de l'impayé**, même si plusieurs raisons se dessinent et se conjuguent : **les données sur les motifs de l'impayé sont plus rares encore que celles sur le profil des ménages.**

Seule la CAF fournit une typologie des « causes » des diffi-

LES LOGICIELS DE SUIVI DES PROCÉDURES

Certains bailleurs se sont réorganisés récemment en matière de gestion des impayés et des procédures, et se sont doté d'un logiciel permettant le suivi des procédures : il permet de « coder » les causes de l'impayé, de suivre les relances, etc.

Ce logiciel permet aux professionnels du bailleur d'indiquer la cause de l'impayé, voici les catégories proposées :

- Surendettement actif (= mauvaise foi)
- Surendettement passif (= le locataire est de bonne foi et adhère)
- Mauvaise gestion de budget
- Impayé pour cause de réclamation technique
- Changement de situation sociale / professionnelle
- Inadaptation du logement

Ces différents motifs peuvent engager des actions différentes pour la suite de la procédure : prévoir une mutation, mettre en place un accompagnement, engager des réparations, etc.

cultés des ménages en impayés qui sont rencontrés par ses travailleurs sociaux dans le cadre des diagnostics sociaux et financiers, mais ces données sont issues d'un petit échantillon de 25 allocataires en 2018.

Par ailleurs, certains bailleurs « codifient » les causes de l'impayé dans leur système d'information (cf. encadré). Cette codification repose sur des critères définis en interne, mais aussi sur l'appréciation de la personne qui code...

Deux profils types apparaissent : des locataires du parc social, seuls ou familles monoparentales, avec de faibles revenus

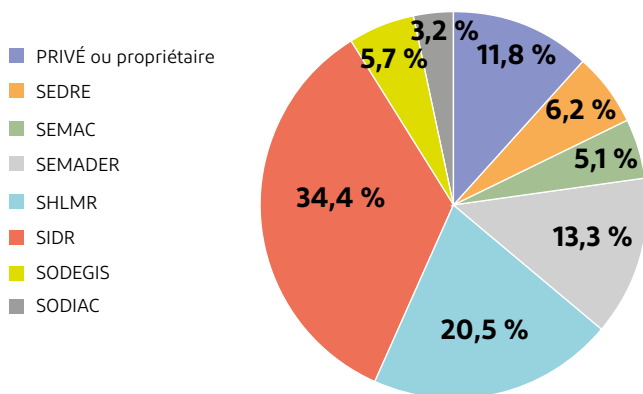
Pour avoir une meilleure représentation du profil des personnes menacées d'expulsion, la CAF a communiqué dans le cadre de cette étude des données sur le profil des allocataires en situation d'impayés¹. Il s'agit d'une nouvelle source d'information depuis l'instauration d'une obligation de signale-

(1) Les causes de l'impayé, son montant et le niveau de loyer du ménage ne sont pas disponibles dans les données existantes.

ment des impayés à la CAF avant toute procédure judiciaire. En 2018, la CAF a été informée de situations d'impayés de loyer pour **6 171 allocataires** d'aide au logement. Ces impayés sont plus nombreux dans les arrondissements Nord et Sud de La Réunion (31,6 % et 29 % des signalements), que dans l'Ouest (23 %) et l'Est (17 %). Les profils qui émergent de l'analyse de ces données sont également ceux identifiés par les acteurs locaux.

TYPE DE PARC OCCUPÉ PAR LES SIGNALEMENTS D'IMPAYÉS À LA CAF

SOURCE / CAF de La Réunion - Observatoire Statistiques et Études Impayés de loyer connus en 2018



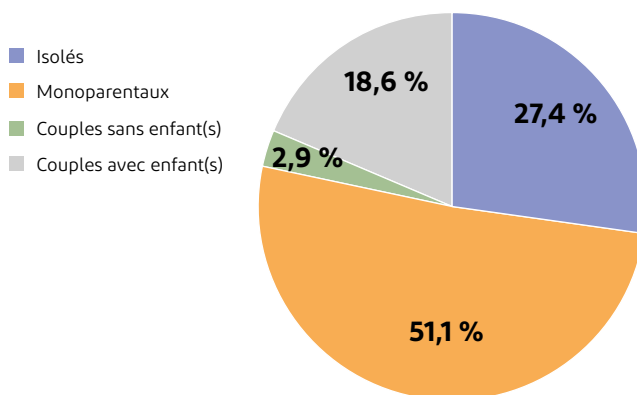
À l'échelle du département, **88,2 % des signalements d'impayés transmis à la CAF sur l'année 2018 concernent des locataires du parc social**, et 11,8 % des locataires du parc privé¹. Cette répartition est quasi similaire dans les 4 arrondissements, à l'exception de l'Ouest où le parc public est plus représenté (92 %) et du Sud où la proportion dans le parc privé est plus élevée que la moyenne (16 %).

Les allocataires en situation d'impayés sont en grande majorité inactifs ou au chômage. Cela explique des revenus très bas : **le revenu annuel moyen de ces allocataires est de 5 136 €.**

Par ailleurs, 51 % des signalements concernent des fa-

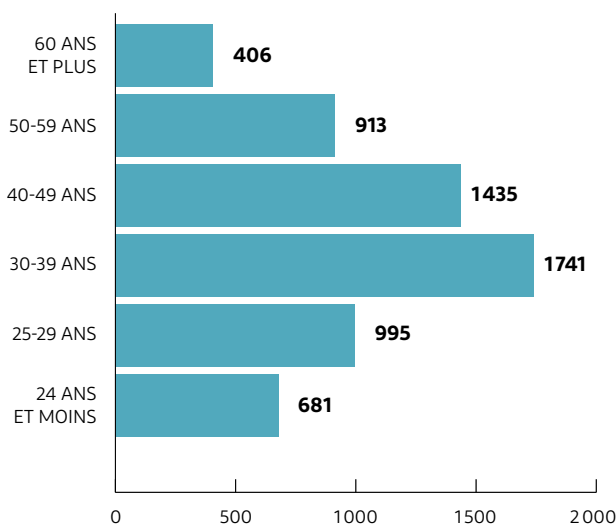
COMPOSITION FAMILIALE DES ALLOCATAIRES CAF SIGNALÉS EN IMPAYÉS DE LOYER EN 2018

SOURCE / CAF de La Réunion - Observatoire Statistiques et Études Impayés de loyer connus en 2018



TRANCHE D'ÂGE DES ALLOCATAIRES CAF SIGNALÉS EN IMPAYÉS DE LOYER EN 2018

SOURCE / CAF de La Réunion - Observatoire Statistiques et Études Impayés de loyer connus en 2018



(1) La part du parc privé est potentiellement plus élevée, car les bailleurs privés sont moins enclins à signaler l'impayé à la CAF, de peur de voir les aides au logement suspendues.

milles monoparentales, alors qu'elles représentent 21 % de la population réunionnaise en 2016).

De fait, les visions des acteurs de la prévention sur la typologie des ménages en situation d'impayés se recoupent autour de deux « profils types » communs. Le premier est la monoparentalité, qui concerne en grande majorité des femmes.

LES FAMILLES MONOPARENTALES À LA RÉUNION¹ : DES MÉNAGES À L'INTERSECTION DE PLUSIEURS INÉGALITÉS

À La Réunion, **21 % des mères élèvent seules leur(s) enfant(s)**, proportion bien plus élevée qu'en métropole (9 %) et comparable aux autres DOM (26 % aux Antilles et en Guyane). Cette catégorie administrative et statistique recouvre des situations variées : mères célibataires, familles monoparentales suite à un veuvage et parents isolés des suites d'une séparation ou d'un divorce. Le premier cas, les mères célibataires, est plus fréquent à La Réunion, où les femmes vivent moins souvent en couple (57 % contre 63 % en métropole) **et deviennent mères plus tôt** qu'en métropole : une femme de 20 à 30 ans sur 4 a été mère avant ses 20 ans contre une sur 25 en métropole.

Au-delà de ces réalités diverses, on **retrouve une tendance commune à l'ensemble des familles monoparentales, à savoir un risque plus grand d'être dans une situation de précarité multidimensionnelle**. Ainsi, **les familles monoparentales sont plus touchées par la précarité que les couples avec enfants** : d'après l'INSEE, en 2015, 61 % des réunionnaises vivant seules avec leur(s) enfant(s) disposaient de revenus inférieurs au seuil de pauvreté², contre 44 % des hommes vivant en famille monoparentale et 34 % des couples avec enfants. Les différentes prestations sociales et l'éventuelle pension alimentaire que peuvent toucher ces ménages ne suffisent pas à compenser l'écart de revenu par rapport à un foyer constitué de deux adultes avec enfant(s). Seul un tiers des mères isolées ont un emploi, la garde des enfants et leur faible niveau d'études (une sur deux dispose d'un diplôme qualifiant) sont autant de freins à l'insertion professionnelle.

(1) INSEE Flash Réunion n°151, « Les mères isolées plus exposées à la pauvreté, la précarité des femmes à La Réunion », 7 mars 2019.

(2) 60 % du revenu médian.

La prégnance des impayés chez les familles monoparentales est bien identifiée par les acteurs locaux. Les ménages dont les dossiers sont vus en CCAPEX sont également principalement des familles monoparentales :

« Il y a des femmes seules avec enfants, des familles monoparentales. Chez les célibataires ce sont souvent des hommes, et parfois des situations de personnes âgées. » (Une sous-préfecture)

« Il y a beaucoup de mères célibataires avec plusieurs enfants, en bas âge. C'est la majorité des cas, vraiment il y a assez peu de familles avec 2 parents. » (Une sous-préfecture)

La CAF observe aussi une part importante de familles monoparentales chez les personnes rencontrées : *« une majorité de familles monoparentales sont concernées par ces diagnostics. » (CAF).*

27 % des signalements d'impayés concernent des personnes seules. En effet, le deuxième « profil » le plus observé par les acteurs concerne **les hommes seuls « marginalisés »**. Les personnes seules menacées d'expulsion seraient également des hommes, et dont la situation est souvent analysée au regard d'une problématique d'addiction et/ou de santé psychique, faisant état de leur vulnérabilité.

« Il y a des célibataires, souvent des hommes en général. Ce sont beaucoup des hommes qui rencontrent des problèmes d'addiction, c'est compliqué. » (Une sous-préfecture)

« On voit de plus en plus avec des personnes avec des pathologies psychiatriques, qui ne sont pas sous tutelle, et là on ne sait pas trop quoi faire. On a le cas d'une personne qui refuse tout contact, n'ouvre pas sa porte aux bailleurs...l'exécution du Concours de la Force Publique a été suspendue. » (Une sous-préfecture)

Enfin, **les couples avec enfants** sont moins représentés parmi les ménages allocataires en impayés (18,6 %), au regard de leur poids dans la population réunionnaise (31 %). Ces informations sur les caractéristiques des allocataires en situation d'impayés locatifs illustrent bien que, si les facteurs sont multiples, la précarité et le décalage entre les ressources et les dépenses de logement de la famille restent un motif de premier plan.

Des ménages particulièrement fragiles économiquement face à des épreuves personnelles ou professionnelles

La fragilité des ménages en situation d'impayés est souvent perçue à travers un cumul de difficultés économiques et sociales, pour les acteurs qui examinent les dossiers en CCAPEX comme pour ceux qui accompagnent les ménages menacés d'expulsion.

Comme le montrent différents récits de vie recueillis, **les ménages les plus pauvres sont aussi les plus exposés aux risques « sociaux » que représentent le chômage et la maladie. Par ailleurs, ils disposent moins souvent des ressources pour y faire face (patrimoine, épargne, entourage, etc.) et sont plus durement touchés par les conséquences négatives des changements survenus dans leur situation familiale** (séparation, décès, arrivée d'un nouvel enfant).

Des profils structurellement moins armés face aux « accidents de la vie »

La fragilité des ménages menacés d'expulsion est souvent présentée par les acteurs sous l'angle des « accidents de la vie », comme facteurs déclencheurs de la dette locative. L'une des « théories diagnostiques » généralement avancée est que la dette de loyer est le résultat d'un « accident » dans la vie du locataire¹, les plus cités étant le licenciement, le divorce et les problèmes de santé. Cette approche présente une limite : en se concentrant sur un événement, elle nie le caractère structurel des conditions d'existence de ces individus². On retrouve, dans les causes des impayés locatifs évoquées par les acteurs, les séparations qui conduisent à la monoparentalité, et les « pertes d'emplois » ou autres motifs de « baisses de revenus », bien que ces événements ne soient pas présentés comme la cause prépondérante de la difficulté de paiement du loyer.

« Il y a aussi des accidents de la vie (santé, enfants malades, etc.) » (Une sous-préfecture)

« Il y a aussi des situations qui évoluent, des situations connues des travailleurs sociaux, qui perdent leur emploi etc., donc sont en demande d'un logement social, sont allés sur le privé par défaut, et au bout c'est l'endettement garanti. » (Département)

Il est essentiel d'identifier la logique structurelle qui préside à la réalisation de tels événements dans la vie des ménages. Contrairement aux discours qui tendent à masquer les causes sociales et économiques des « accidents de la vie » et alimentent de ce fait le sentiment d'insécurité sociale, la « malchance » est loin d'être répartie de manière uniforme au sein de la population³. Pour les catégories sociales les plus démunies, « l'accident de la vie n'est pas le fruit du hasard. [Elles] ont tout à la fois **davantage de risques de subir ces accidents** [...] et moins de moyens pour les affronter »⁴.

Les populations les plus exposées aux « accidents de la vie » se situent de fait dans la « zone de vulnérabilité » décrite par le sociologue Robert Castel comme un « espace social d'instabilité [...] peuplé d'individus précaires dans leur rapport au travail et fragiles dans leur insertion relationnelle »⁵. Ces ménages déjà marqués par la précarité n'ont pas les « filets de sécurité » économiques ou sociaux qui pourraient limiter le risque de basculement dans un processus de « désaffiliation » ou de marginalisation sociale, suite à un changement dans leur situation (perte d'un travail, séparation, décès, maladie,...). Ce sont ces populations, précaires économiquement et socialement, que l'on retrouve davantage parmi les personnes menacées d'expulsions.

De fait, l'analyse du profil des ménages concernés par l'impayé est sans appel : il s'agit avant tout de personnes seules et isolées (femmes avec enfants ou hommes),

(1) Camille François, « *Déloger le peuple, l'État et l'administration des expulsions locatives* », thèse de sociologie et science politique soutenue le 22 novembre 2017, université Paris 8.

(2) Ana Perrin-Heredia, les logiques sociales de l'endettement : gestion des comptes domestiques en milieux populaires, Sociétés contemporaines, vol. 76, no. 4, 2009, pp. 95-119.

(3) Cf. travaux de Leclerc A., Fassin D., Granjean H., Kaminski M. et Lang T. (2000) concernant les inégalités sociales de santé.

(4) Perrin-Heredia, Ana. « *Les logiques sociales de l'endettement : gestion des comptes domestiques en milieux populaires* », Sociétés contemporaines, vol. 76, no. 4, 2009, pp. 95-119.

(5) Castel, Robert (1994). « *La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation* », Cahiers de recherche sociologique, n°22 : 11-27.

M. T., LES INCIDENCES DES ALÉAS DE LA VIE SUR LE PAIEMENT DU LOYER

Monsieur T. a toujours été locataire depuis son arrivée à La Réunion en 1998, et n'a jamais connu de situations d'impayés de loyer, même lorsqu'il a été locataire d'une maison avec un loyer élevé (700 €). Séparé de son ex-femme depuis une dizaine d'années, il a aujourd'hui la garde de sa fille, âgée de 11 ans. Locataire d'un trois pièces à Le Tampon, il est entré dans ce logement social il y a 5 ans car son loyer dans le parc privé était trop élevé.

Un événement dans le parcours de vie de Monsieur T. a précipité les difficultés financières (arrêt de son travail, déménagement, arrêt du paiement du loyer). Sa fille, alors âgée de 5 ans, a subi des tentatives d'abus sexuels. Il fait le nécessaire pour que sa fille porte plainte, mais la justice n'a pas donné suite : **« il y a eu un non-lieu, et c'est là que j'ai chuté. Petit à petit je m'isolais, je devenais aigri. »**

Après cet événement, la priorité pour Monsieur T. est d'être présent pour sa fille. Il arrête de travailler pour ne plus avoir à la faire garder. En emménageant dans son logement social, il découvre des problèmes de fuites d'eau et décide d'arrêter de payer le loyer en attendant les travaux, mais ne réussira pas à reprendre ce paiement ensuite.

Maintenant qu'il va mieux, Monsieur T. pense qu'il aurait dû réagir différemment, plus tôt, et essaie de comprendre ce qui l'a poussé à laisser l'impayé progresser, et plus tard à ne pas se rendre au tribunal. Il retient surtout qu'il n'était pas en état d'agir, il n'était **« pas là avec ça »**. Dans

un état dépressif après les agressions subies par son enfant, la priorité était de garantir les meilleures conditions de vie possibles à sa fille.

« Et pendant ce temps-là, c'était la punition que je m'infligeais à moi-même pour ce qui est arrivé à ma fille. J'aurais dû reprendre le loyer et j'étais tellement dans un état d'esprit de s'en foutre. J'étais à 65 euros de loyer par mois, car j'avais les allocations logement. Donc c'était pas un effort surhumain. Et pourtant moi j'ai persisté. Le loyer c'était pas la priorité, du moment que ma fille était bien, qu'elle manquait de rien, qu'elle allait bien. »

Avec ses faibles revenus pour subvenir à ses besoins et ceux de sa fille, Monsieur T. oriente ses dépenses en priorité vers les besoins élémentaires : **« Je suis passé au RSA, mais comme je ne suis pas matérialiste et tout, ma fille ne manque de rien. Il y a des mois, c'est un peu galère, mais je n'ai jamais rien sacrifié niveau bouffe... mais le loyer oui. »**

La prise en main de sa situation de menace d'expulsion a été possible parce qu'il est « sorti de son délire », a entrepris de se faire suivre par un psychologue, et s'est rapprochée d'une assistante sociale. Monsieur T. estime que sans sa réaction et sa capacité à améliorer son état psychologique, il serait à la rue : **« Cela aurait été un autre que moi il se serait retrouvé avec la marmaille à la rue. Quelqu'un pris dans une dépression, peut très vite se retrouver à la rue, sans même avoir un besoin financier. »**



qui n'ont pas, au quotidien la sécurité que procure socialement le fait de vivre en famille. Ces ménages doivent par ailleurs faire face de manière isolée à l'ensemble des contraintes de leur vie quotidienne, y compris l'ensemble des démarches administratives imposées aux personnes les plus pauvres. Ils doivent également « maintenir la barre » au quotidien, y compris en cas d'événements traumatiques (décès, séparation, etc.), au risque de voir leur situation économique et sociale s'aggraver durablement.

Le cas des personnes seules dans de grands logements

Au-delà de ces profils, **une autre situation « classique » selon les acteurs de la prévention concerne des**

locataires, plutôt âgés, qui étaient à la tête d'une grande famille avec enfants et se retrouvent en difficulté après leur départ. Ces ménages se retrouvent avec un grand logement (donc plus cher) et leur taux d'effort explose avec la baisse des prestations familiales. Si elles ne sont pas forcément les plus courantes (7 % des signalements d'impayés à la CAF concernent les plus de 60 ans et 15 % les 50 - 59 ans), ces situations représentent **un enjeu important aux yeux des acteurs de la prévention**, qui considèrent qu'il s'agit « de grands oubliés », et de cas pour lesquels **« on ne peut pas parler de mauvaise foi »**.

Ces situations sont *a priori* repérables et la dette pourrait être évitée si le ménage change de logement. Toutefois, la mutation dans un logement plus petit prend souvent plusieurs années, freinée par le manque de petites typologies

dans le parc social, les loyers relativement plus élevés dans les logements plus petits et récents, etc. À cela s'ajoute parfois la réticence des locataires, souvent âgés, à déménager du fait de leur attachement à leur logement.

« Ce sont souvent des dames de 50-60 ans, qui se retrouvent seules car leurs enfants sont grands. Et on a une problématique de manque de réactivité du bailleur en termes de mutation qui fait que la situation se dégrade et qu'il faut attendre 1 ou 2 ans pour le relogement. » (Travailleurs sociaux, ASLL)

« Il faut en face un prix qui corresponde. De plus en plus ce type de personnes demandent un logement social dans une résidence sénior, et dans ce cadre on y arrive. Parce que elles vont avoir des logements adaptés, etc. et là c'est mieux accepté de déménager. » (Un CCAS)

La mutation vers un nouveau logement nécessite donc généralement un véritable accompagnement des personnes, pour lever les freins autres que financiers : le souhait de ne pas quitter le quartier, de conserver de la place pour accueillir sa famille, la transition d'une case à terre à un appartement... La **dégressivité de l'aide au logement appliquée par la CAF sur les logements trop grands** ne permet pas de dépasser ces freins et tend plutôt à augmenter le risque d'impayé.

« Ce sont des personnes qui sont dans leur logement depuis des années. Nous on a mis en place une dégressivité de l'AL, plus basse si le logement est trop grand, et donc elles se trouvent en impayé car l'AL a baissé. Mais ces gens ont du mal à déménager, car ils y vivent depuis des années. Et aussi parce que le logement social neuf est plus cher... » (CAF)

La question de la suspension de l'aide au logement se pose aussi pour les grandes familles qui occupent un logement trop petit :

« Pour les familles très grandes, avec logement trop petits, l'AL est suspendue pour cette raison de surpeuplement, et le FSL peut être accordé seulement sous condition

de mutation... C'est compliqué car la mutation ne peut se faire dans un T9, T10... » (CAF)

Il n'existe pas aujourd'hui de réelle politique d'accompagnement des mutations. Pour le Département, il serait intéressant que le bailleur anticipe la mutation, et de prévenir les ménages que l'AL va baisser si leur enfant grandit. **L'anticipation des mutations est une piste déjà évoquée dans le PDALHPD**, et constitue également l'un des axes sur lesquels les signataires de la charte de prévention des expulsions locatives se sont engagés en phase préventive : « favoriser les mutations en prévention de la naissance d'un impayé ».

Des discours paradoxaux et stigmatisants

Forts de ces premiers constats, il semble nécessaire d'analyser la manière dont les acteurs de la prévention abordent les causes de l'impayé, et dont ils qualifient les ménages. **Ils ont recours à plusieurs grilles de lecture pour qualifier les impayés de loyer, notamment ceux qu'ils jugent infondés, non justifiés et relevant donc d'une forme de « mauvaise foi ».** Dans sa thèse¹, Camille François identifie trois « théories diagnostiques » qui s'ajoutent à l'explication par les « accidents de la vie » :

- l'irrationalité du locataire (irresponsable et de mauvaise foi),
- l'impunité qui constitue une forme d'auto-habilitation à ne pas payer,
- et l'incompétence budgétaire.

Ces trois types de discours peuvent être identifiés par l'enquête de terrain, selon **une graduation** du degré de mauvaise foi perçu par les acteurs, allant d'un mode de gestion du budget qui semble peu rationnel d'un point de vue extérieur, jusqu'à la représentation d'une véritable stratégie pour ne pas payer son loyer. La partie suivante repose sur l'analyse du discours des acteurs, principalement basée sur des exemples issus de leur expérience de terrain, sans référence à des données permettant d'objectiver les propos.

(1) Camille François, « Déloger le peuple, l'État et l'administration des expulsions locatives », thèse de sociologie et science politique soutenue le 22 novembre 2017, université Paris 8.

La mauvaise gestion ou incapacité à gérer son budget, parfois jugée comme de la mauvaise foi

Des représentations répandues sur l'absence de gestion rationnelle des locataires

L'une des causes de l'impayé locatif les plus évoquées par les acteurs rencontrés est l'incapacité des locataires à gérer un budget et à prioriser les dépenses de manière à payer régulièrement le loyer, parfois excusée par un « manque de compétence », ou au contraire culpabilisant le manque de « priorisation » dont font preuve les ménages.

La première vision suppose que les difficultés viennent **d'un manque de « maîtrise » des dépenses**, en lien avec l'absence des compétences nécessaires pour tenir son budget et/ou d'une préparation insuffisante à cette compétence nécessaire pour devenir locataire dans un contexte d'incitation à la consommation (crédits).

« La gestion du budget : ce n'est pas évident pour une femme seule ou un jeune couple de passer d'une situation chez les parents sans charges à un logement avec des charges. Elles ne veulent pas mettre de côté leur confort qui est le téléphone ou autre... » (Acteur social)

« Dès l'entrée dans le logement ils ne sont pas préparés, dès l'attribution on voit ça, ils n'ont pas les sous, et on bascule sur des problématiques d'impayé. » (Acteur du logement)

« Les causes de l'impayé, c'est la perte d'emploi et les situations d'endettement des ménages, de sur consommation (crédits voiture, revolving). Ils vont payer le crédit plutôt que le loyer. » (Acteur social)

Les ménages rencontrés mettent souvent en avant que le « déclenchement » de la dette intervient lorsqu'il y a une inadéquation de leurs ressources avec le montant du loyer. Cette inadéquation intervient généralement après l'entrée dans les lieux en lien avec la perte d'emploi, des frais annexes, etc.

C'est le cas de Mme P. qui vit avec ses deux enfants et son conjoint dans un T4 dont le loyer est de 709 euros. Le couple perçoit environ 400 euros d'allocation logement, soit un reste à charge d'un peu moins de 300 euros. Mme P. explique que l'origine de son impayé est en partie liée à la perte d'emploi de son conjoint « au début ça s'est bien passé, et

puis on a eu des difficultés à payer quand mon conjoint a perdu son salaire. On a aussi eu une dette d'EDF. J'avais peur, j'ai eu honte. »

Un deuxième niveau de lecture, utilisé par de nombreux acteurs, **dénonce une mauvaise priorisation des dépenses**, un mauvais « comportement » budgétaire dont les ménages sont tenus pour responsables.

« Quand on analyse la situation de la famille, on s'aperçoit souvent que paiement du loyer ce n'est pas la priorité. Ils ont du mal à entendre que ça doit être leur première dépense. Même quand l'aide au logement couvre le loyer hors charge. On observe cela plutôt dans le parc social quand même. On le voit sur le budget qui passe en FSL, les dépenses pour internet, les cigarettes... » (Acteur institutionnel)

« Il y a une forme de surconsommation. Des personnes qui ont un impayé d'eau mais ont un abonnement smartphone. Les priorités sont portées sur autre chose, la dépense qui devrait être obligatoire, qu'elle soit au niveau du loyer ou alimentation, ne passe pas en premier. » (Acteur social)

Pour de nombreux acteurs, ces pratiques seraient croissantes et liées à un mode de vie caractérisé par des accès facilités aux crédits de consommation et une culture plus globale de la « sur consommation » à laquelle ne pourraient pas « résister » les personnes en situation de pauvreté. La limite devient alors floue entre la spirale de la surconsommation et une stratégie délibérée pour ne pas payer le loyer en privilégiant des dépenses de confort. Certains acteurs considèrent en cela qu'il s'agit d'un comportement « malhonnête », relevant de la mauvaise foi.

« Les gens priorisent le budget de façon très bizarre. (...) Ils n'ont pas conscience que ça peut se dégrader... Ils sont persuadés qu'on ne va pas les expulser, qu'il ne va rien leur arriver ; C'est vrai que nous on peut arrêter les procédures, mais sont au fait des failles des procédures. Et je trouve que c'est beaucoup de mauvaise gestion du budget malhonnête. » (Acteur du logement)

Pourtant, les acteurs reconnaissent parallèlement que les locataires doivent tenir un équilibre budgétaire contraint et fragile, tout en faisant **face à des difficultés finan-**

MME S., CONFRONTÉE À LA VIOLENCE DES RÉACTIONS FACE À SA SITUATION

Mme S. vit seule avec ses trois enfants de 20 ans, 16 ans et 10 ans. Elle travaille notamment dans les écoles, sur les temps périscolaires, pour environ 1 100 euros par mois : *« Parfois je faisais du ménage de manière non déclaré, mais j'ai perdu le job et ça a déséquilibré mon budget »*. Mme était logée dans un T4 au loyer de 500 euros, elle percevait 327 euros d'allocation logement, qui ont été suspendu durant 2 ans : *« ma dette est aussi dû à ça. Elles ont été bloquées car le loyer n'était pas à jour, mais personne ne m'a prévenu. L'origine de ma dette, c'est l'inadéquation entre mon loyer, mes charges et mes ressources. Je ne pouvais plus gérer financièrement. »*

Mme S. explique qu'elle devait, en plus de son loyer faire face à d'autres dépenses : *« J'avais une dette de loyer. Je devais payer par ailleurs l'eau, le téléphone, l'électricité, le crédit de la voiture. Je n'arrivais pas à payer le loyer, ce n'était pas possible. »*

En 2016, le bailleur lance une procédure, la dette s'élève alors à 12 000 euros d'impayés. Dans ce cadre, Mme S. se rend au conseil départemental pour être accompagnée et trouver des solutions. Elle explique son sentiment de déconsidération suite à cette rencontre : *« j'étais dégoutée. Je suis allée au département, mais l'assistante sociale m'a dit que je pouvais arrêter de fumer pour économiser, elle m'a culpabilisée. J'ai préféré partir, elle a été méchante. Elle voulait aussi que j'arrête canal satellite, mais moi je ne pars jamais en vacances, on n'a pas de loisirs, donc fumer et regarder la télé, ce sont nos petits plaisirs. »* Comme nous le verrons, malgré ces démarches, Mme S. a quitté son logement et était, au moment de l'enquête, hébergée par sa soeur, avec ses enfants.

cières généralisées. Ils soulignent que les ménages rencontrés sont souvent dans des situations de cumul de dettes, que d'autres dépenses sont compliquées à assurer, **ce qui semble contradictoire avec l'analyse de la « mauvaise foi » selon laquelle le ménage négligerait délibérément le paiement du loyer.**

« Il y a beaucoup de familles dépendantes des prestations sociales. » (Une sous-préfecture)

« Souvent il n'y a pas que la dette de loyer. Une dette d'eau, de téléphone, de crédits...l'endettement général est clair dans les cas rencontrés. » (Acteur de l'hébergement)

Ainsi il est attendu des locataires endettés qu'ils développent des compétences et une certaine maîtrise de leur budget. Le **niveau de maîtrise des « compétences budgétaires »** attendu diffère selon les acteurs. Ceux qui réalisent l'accompagnement des ménages, ont, à travers les cas concrets qu'ils rencontrent, un jugement plus nuancé, conscients des contraintes réelles qui amènent le ménage à ne pas assurer le paiement du loyer. **Certains reconnaissent même la « virtuosité budgétaire » des ménages.**

« Mais il n'y a pas un seul profil de ménage. C'est complexe, il y a aussi plein de tentation. Encore une fois, vivre avec des minimas sociaux c'est difficile et ça demande une rigueur budgétaire que tout le monde n'a pas. On est aussi dans une société d'hyper consommation. » (Acteur du logement)

« Il y a aussi des crédits revolving : c'est vraiment facile, les gens me disent « ils m'ont donné, donc j'ai pris ». Du coup ils disent aussi « pourquoi ils m'ont accordé alors que je ne pouvais pas payer », il y en a quand même beaucoup. » (Acteur social)

« Je suis avec des personnes, je fais leur budget, qui se privent de tout, au RSA : je ne sais pas comment ils font, je n'arriverai pas à faire des courses aussi basses, en mangeant plus ou moins équilibré. Ce sont des choses insensées : il faut revoir les barèmes, qu'on ait des magasins discount, qu'on mette en place des épiceries sociales... il y a eu des rejets FSL pour le fait que la personne « a priorisé le contrôle technique de la voiture par rapport au loyer » ... oui mais sinon elle perd son travail. » (Travailleur social, ASLL)

Pour autant, de manière générale, **les représentations sur les dépenses jugées irraisonnables ou excessives constituent l'une des causes des impayés de loyer les plus citées par les partenaires des CCAPEX**, et reflètent une forme de jugement sur la « bonne gestion » d'un budget qui apparaît en décalage avec la réalité des conditions de vie de ces locataires et de leur famille.

Elles conduisent à imaginer que les personnes menacées d'expulsions mènent délibérément un train

de vie au-dessus de leurs moyens, alors même que les faibles niveaux de revenus dont disposent les personnes menacées d'expulsion sont connus, **(5 136 € de revenu annuel moyen pour les signalements impayés CAF)**, tout comme la part importante de personnes dont le revenu dépend des minima sociaux ou prestations familiales. Au final, si certains ont une « tenue de budget » perçue comme étant insuffisamment rigoureuse, **il s'agit généralement de gérer avec des moyens très limités des situations quasiment ingérables sans passer par l'endettement, et qui mène inexorablement à prioriser certaines dépenses sur d'autres, selon des arbitrages quotidiens.**

Des choix rationnels en faveur de la consommation courante : les arriérés de loyer comme variable d'ajustement d'un budget contraint

Face aux arbitrages que doivent effectuer les ménages sur leur revenu, le loyer devient l'une des variables d'ajustement, ce qui conduit à voir l'endettement locatif comme une « facilité de paiement populaire »¹. **Camille François observe qu'un nombre important de locataires recourt de manière structurelle à l'endettement locatif comme instrument de flexibilité financière, avec un endettement chronique mais toujours limité.** L'endettement locatif constitue un instrument privilégié par les ménages car il présente des « avantages comparatifs » au regard des autres formes d'endettement : il est gratuit (contrairement à l'emprunt) et peut être contracté à distance, sans interaction immédiate avec le créancier.

En conséquence, les locataires ont une préférence pour le paiement du loyer en espèces, qui leur permet de gérer des paiements non fixes, ou de ne régler qu'une partie du loyer. Cette modalité de paiement a en effet son importance à La Réunion où, *« il y a des gens qui gèrent uniquement l'argent liquide »*. (Un ménage)

Certains arriérés de loyer ne seraient alors pas une dérive de « l'incompétence budgétaire » des locataires, mais une des variables des décisions rationnelles qu'ils doivent prendre pour concilier toutes leurs dépenses. L'endettement est le produit du décalage entre les contraintes et logiques institutionnelles et celles qui organisent les pra-

tiques des locataires les plus modestes. Par exemple, le principe de mensualité ne correspond pas forcément aux modes de paiement des loyers de manière regroupée ou décalé de certains locataires. La régularité du paiement n'est pas toujours considérée comme une injonction prioritaire pour les ménages, en particulier dans les cas où leurs revenus ne sont pas réguliers (intérim, emplois multiples...).

« Si le ménage a le malheur de se démobiliser, de se dire à tort je ne paie pas 2 ou 3 mois et je ferai un gros paiement... ils (les ménages) ne comprennent pas que c'est la régularité qui paie avec un plan d'apurement, aussi modique soit-il. » (Travailleur social, ASLL)

Si les acteurs jugent certaines dépenses comme « superflues », prenant le pas sur le paiement du loyer qui devrait être prioritaire, ce sont du point de vue des ménages des ajustements qui leur permettent de maintenir un niveau de vie correct.

Camille François montre que le loyer constitue une dépense *« affectée d'un degré d'obligation morale et familiale inférieure aux autres postes de consommation qui composent le budget domestique, comme ceux liés à l'alimentation ou l'éducation des enfants »*. Les dépenses d'alimentation et d'énergie sont des contraintes plus fortes aux yeux des ménages, en raison du besoin primaire qu'elles représentent (peur d'une coupure d'électricité...) mais aussi de logiques morales et symboliques (le sentiment de honte de ne pas réussir à nourrir ses enfants par exemple). La deuxième contrainte qui pèse sur les ménages concerne les dépenses éducatives (la cantine, les vêtements des enfants) et les obligations familiales « saisonnières ».

« Il y a des pics de dossiers à certaines périodes. Liés à la vie familiale, baptême, communion...on le voit dans le rapport sur les signalements. » (Acteur institutionnel)

De plus, les locataires les plus pauvres ont tendance à **préférer les dépenses courantes** à celles du paiement du loyer mensuel. Pour réussir à vivre cette situation, le stress et l'inquiétude qu'elle engendre, la solution de repli consiste alors à assurer d'abord ses dépenses du quotidien.

(1) Camille François, « Déloger le peuple, l'État et l'administration des expulsions locatives », thèse de sociologie et science politique soutenue le 22 novembre 2017, université Paris 8, chapitre 1.

« On se heurte aussi au fait que la famille « choisit » le court terme et handicape son avenir à long terme : manger, se faire des petits plaisirs, etc. Et donc aussi dans certains cas, sur des budgets contraints, payer un loyer peut être un effort important. On ne pourrait peut-être pas non plus gérer ce budget. » (Acteur institutionnel)

« Ce que je me disais c'est pour l'instant tant mieux je ne me fais pas virer et on verra quand ça arrivera. Étant persuadé de pouvoir trouver un logement ou une petite maison rapidement, en retrouvant un travail... ». (Monsieur T.)

Sur ce point, les travaux entre-autre réalisés par M. Desmond¹ sur les expulsions aux États-Unis montrent **qu'en situation de précarité, le court terme est souvent privilégié**² : « les gens se focalisent sur le présent et oublient le futur, souvent à leurs dépens. Il n'y a rien, dans la perspective d'une lutte acharnée et perpétuelle pour l'accès au strict nécessaire de la vie, qui encourage à aller de l'avant et tout pour dissuader de faire cet effort. (...) »

M. T. explique : « ce que je me disais c'est pour l'instant tant mieux je ne me fais pas virer et on verra quand ça arrivera. »

Des a priori sur les stratégies des locataires

Au-delà des erreurs de gestion et des préférences de consommation, une autre représentation répandue consiste à **percevoir le locataire endetté comme un acteur qui établit une stratégie pour ne pas payer le loyer**. Ces locataires connaîtraient les risques de l'impayé de loyer et les outils pour éviter l'expulsion : l'une des caractéristiques de ce type de « mauvaise foi » serait d'abord la récurrence des impayés de loyer.

« Il existe aussi des « professionnels du non paiement », qui mettent en difficulté des petits propriétaires. Aussi des familles de mauvaises fois, qui savent que la sanction arrive tardivement... Ils n'accordent plus de priorité au logement dans les dépenses, même si à l'entrée le taux d'effort permettait de payer. » (Acteur institutionnel et social)

Certains acteurs ont tendance à supposer que le locataire suit une stratégie consciente et délibérée dès lors qu'il a en

théorie les revenus nécessaires pour payer son loyer, et n'a pas connu « d'accident de la vie » particulier. Ces locataires « stratégiques » utiliseraient particulièrement deux leviers pour maintenir ce mode de fonctionnement et éviter l'expulsion : Le surendettement, en espérant un effacement de la dette par la commission de surendettement (IEDOM),

« Il y a beaucoup d'effacement de dette ces dernier mois, et les locataires vont aussi chercher la solution la plus simple de la commission de surendettement, et en fait après ça repart dans l'impayé. » (Acteur du logement)

L'interpellation des élus de proximité (maire, députés), ou la médiatisation de la situation, deux canaux qui sont utilisés fréquemment par les réunionnais pour porter des réclamations devant les pouvoirs publics.

« Certains locataires ne s'inquiètent pas ou sont de mauvaise foi : une dame par exemple a estimé que comme elle est depuis 20 ans chez le bailleur, et qu'elle leur doit que 1 000 euros, c'est honteux qu'il puisse penser l'expulser. C'est un tempérament aussi ou sinon si ça va plus loin elle va appeler Freedom, menacer au suicide. Et c'est parfois ceux de plus mauvaise foi qui sollicite aussi les élus. Et comme les mairies ont des réservations chez les bailleurs : les gens le savent. Ils vont aussi taper à la porte de la mairie et se retrouver chez le même bailleur en claironnant... » (Travailleur social)

Cette vision du recours au surendettement comme « facilité » pour ne pas payer le loyer est paradoxale alors que dans le cadre de l'accompagnement social, le dépôt d'un dossier de surendettement peut être fortement recommandé faute d'autres outils mobilisables, certains acteurs le considérant même comme une étape nécessaire pour accéder à un nouveau logement social.

« Nous on dit tant que vous n'avez pas payé votre dette on ne peut pas vous positionner sur un logement : aller voir IEDOM pour qu'après on puisse vous positionner sur un logement. Mais on a conscience qu'on n'a pas le droit de dire ça. Parfois on a aussi des familles qui jouent le jeu, font un effort si la dette n'est pas importante. » (Acteur social)

(1) Matthew Desmond, Avis d'Expulsion, enquête sur l'exploitation de la pauvreté urbaine, 2019.

(2) Voir par exemple Sendhil Mullainathan et Eldar Shafir : *why having so little means so much*, 2013.

M. M., AUJOURD'HUI EXPULSÉ, HIER LONGTEMPS SEUL FACE À L'IMPAYÉ

Le parcours de M. M. est emblématique de la manière dont une personne, déjà vulnérable et peu armée pour faire valoir ses droits, se débat avec la procédure d'expulsion.

M. M. a 44 ans au moment de notre rencontre, il a été expulsé la veille de son logement. **Dans le déni, en état de choc, il pense encore pouvoir le récupérer** avec l'aide de l'association de locataires et de l'assistante sociale qui le suit dans le cadre d'une ASLL. M. M. est au RSA, et vivait dans un logement en rez-de-jardin au loyer de 290 euros. Avec les APL, le reste à charge était de 120 euros environ. M. M. raconte son parcours locatif chez son bailleur : *« j'habite depuis 18 ans chez ce bailleur. 10 ans dans un appartement, un petit T2. À l'époque je travaillais dans le gardiennage, et puis ensuite dans la petite maison (rez-de-chaussée sur cours, ndlr.). J'y suis entrée en novembre 2010, et elle n'était pas rénovée. »*

M. explique que suite à la séparation de sa femme, partie avec les deux enfants, en 2014, il a « perdu pied » : *« je me suis laissé aller, je n'ai pas payé le loyer pendant quatre ans, c'est monté jusqu'à 23 000 euros de dettes. À ce moment de ma vie, j'ai trébuché »*. En 2016, M. M. le père de M. M. décède.

Eloigné des institutions ou associations lui permettant de connaître ses droits et les risques encourus, **M. M. se fie au bouche-à-oreille :** *« On m'avait dit qu'on ne pouvait rien faire contre moi pendant la période cyclonique. On m'avait dit de continuer de ne pas payer, car finalement, il y avait l'IEDOM pour effacer la dette. Avec l'IEDOM, il devait me laisser tranquille... J'ai eu la tête dure d'écouter ces mauvais conseils... »*

M. M. explique : *« j'ai eu quelques contacts avec le bailleur, mais ils ne sont jamais venu me relancer, ni rénover ma maison. Quand j'ai réagi, il y avait déjà 23 000 euros de dette. Mais pourquoi le bailleur m'a laissé aller jusqu'à ce montant ? Ils ne sont jamais venus. »*

C'est le passage au tribunal, début 2017, qui déclenche les démarches de M. M. : *« Le bailleur a demandé qu'on rési-*

lie le bail. Moi je pensais là justement que j'avais du temps supplémentaire pour faire les démarches et montrer ma bonne foi »

Par ailleurs, **M. M. explique s'essouffler dans ses démarches, faute de pouvoir contacter les bons interlocuteurs.** Il tente ainsi plusieurs fois d'appeler la sous-préfecture : *« j'ai téléphoné plusieurs fois, mais je n'ai jamais pu joindre les bonnes personnes, on me disait toujours qu'elles n'étaient pas disponibles, ou de rappeler plus tard, j'ai laissé tomber. »*

En mai 2017, grâce au bouche-à-oreille, M. M. se rend au conseil départemental pour rencontrer une assistante sociale : *« un ami m'a orienté vers l'AS du Département pour expliquer mon cas, et elle m'a orienté vers ESF (ASLL, ndlr.) et là elle vient tous les 15 jours. J'ai repris le paiement du loyer depuis le début de l'accompagnement. »*

La travailleuse sociale qui l'accompagne confirme : *« dès la mise en place de l'accompagnement, M. a repris le paiement du loyer ça a rouvert les droits AL. On a aussi fait un dossier de surendettement, à ce stade, c'est le seul outil qu'on peut mobiliser. »*

L'accompagnement arrive tardivement dans la procédure, mais M. M. explique : *« Le Département me rassure moralement, me propose aussi des colis alimentaires. »*

La commission de surendettement de septembre 2018 efface la dette de loyer. Malgré ça, M.M. a continué à payer mensuellement plus que son loyer pour démontrer sa bonne foi au bailleur. Cependant, le bail avait déjà été résilié, et le concours de la force publique octroyé : l'expulsion a donc eu lieu.

M. M. explique : *« Franchement, je ne pensais pas que je pouvais être expulsé avec l'IEDOM, le suivi social, je ne pensais pas que ça pouvait aboutir »* L'assistante sociale ajoute : *« le bailleur a malgré tout souhaité poursuivre la procédure, on est resté un peu bête avec l'assistante sociale du département. On pensait que M. pourrait rester dans le logement : on a fait une demande DALO et il a une demande de logement social active. »*

« Quand les dettes sont trop élevées, entre 5 000 et 10 000 euros, le travailleur social ou le comité technique FSL envoie vers la commission de surendettement. Quand on a vu qu'il y a déjà 24 mois d'accompagnement social, que

ça ne suffit pas...Il faut vraiment aller à la source, auprès des bailleurs...geler les dettes, le loyer. » (Acteur social)

De plus l'annulation de la dette, si elle représente effectivement une perte financière pour les bailleurs, ne suspend pas la procédure d'expulsion si le bail est résilié, et donc ne protège pas les ménages. En effet, si le dossier de surendettement permet l'effacement de la dette pour le ménage, il ne le protège pas de l'expulsion, comme l'illustre la situation de M. M.

Le recours à la procédure de surendettement est aussi critiqué pour son effet qui serait contreproductif, peu « pédagogique ».

« La commission de surendettement : on voit des familles qui comptent là-dessus. Un nombre restreint de familles, mais ça devient une démarche systématique. Je ne sais pas comment IEDOM réagit si ça fait plusieurs fois qu'ils voient passer la même personne ». (Un CCAS)

« Il faut se poser la question par rapport à notre intérêt collectif et la mobilisation des familles. Si l'effacement de la dette est systématique : quel est l'effet éducatif et que génère t-on sur le comportement ? » (Bailleurs sociaux)

Il est en réalité difficile d'objectiver cet effet contreproductif sur l'attitude des ménages. Dans le parc social, ce serait environ 150 locataires par an qui bénéficient d'un effacement de leur dette : il faudrait, pour juger de l'effet de la procédure de surendettement dans ces cas, étudier quelles sont les conditions qui ont mené à ce résultat et quels ont été les moyens déployés en amont pour chercher une autre issue.

Selon IEDOM, la procédure en elle-même apporte déjà des garanties limitant le risque « d'abus » du surendettement. Pour se prononcer sur l'effacement de la dette, la commission de surendettement vérifie si la situation est « irrémédiablement compromise » : il n'a lieu que si un remboursement même progressif n'est plus possible. Dans le cas où il existe une capacité de paiement, la loi oblige à ce qu'elle soit consacrée en priorité au loyer. IEDOM note que très peu de décisions de la commission de surendettement font l'objet de recours des créanciers (moins d'1 % des dossiers ont fait l'objet de recours).

Plusieurs acteurs notent toutefois un besoin de

compréhension et d'harmonisation des pratiques sur l'utilisation du surendettement. Une rencontre entre le secrétariat de la commission de surendettement et l'ARMOS a eu lieu récemment pour apporter des précisions aux bailleurs sociaux sur la démarche, pouvoir transmettre des informations claires au locataire, et garantir la cohérence des pratiques. Par ailleurs IEDOM participe aux CCAPEX, et a intégré récemment le comité directeur du FSL.

Le surendettement est en effet un enjeu pour l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion. IDEOM n'a pas pour compétence d'aider les personnes à monter les dossiers, mais organise des formations et le relais avec les acteurs de l'accompagnement social. Un partenariat est établi avec le Département pour assurer l'accompagnement des ménages qui déposent un dossier après avoir déjà bénéficié d'un premier effacement de dette, et IEDOM essaie également de passer convention avec les CCAS.

L'absence de réponse ou d'adhésion perçue comme une preuve de mauvaise foi

Les acteurs ont aussi tendance à préjuger de la mauvaise foi du locataire en **l'absence de réponses aux différentes sollicitations**, qui leurs sont adressées essentiellement par courriers, et en cas de refus explicite d'être accompagné. Ce serait des ménages qui ont des comportements « déviants » de paiement du loyer qui n'auraient pas les démarches adaptées et éviteraient les services sociaux.

« Quand la cause est de l'ordre des difficultés de la vie, ils sont souvent d'accord pour un accompagnement par la CESF, l'épicerie solidaire... après ceux qui ont un niveau de vie au-dessus de leurs moyens, ils sont moins accompagnés car ils adhèrent moins. » (Acteur institutionnel et social)

Or, **on observe de manière générale une difficulté des institutions et différents services sociaux à obtenir des réponses des locataires à leurs différentes sollicitations et surtout à tisser du lien social avec les personnes** (cf. infra). Cela s'explique à la fois par les modes de prise de contact utilisés, privilégiant l'écrit⁽¹⁾ qui ne sont pas adaptés à la reprise d'un dialogue et à la recherche

(1) Mises à disposition de la CAF et du Département suite aux CCAPEX, courriers des sous-préfectures aux différents stades de la procédure notamment.

de solutions partagées, et par des **mécanismes d'abandon et de découragement chez les ménages menacés d'expulsion, face à l'ampleur de leur dette et de la somme de leurs difficultés**. Les huissiers, premiers à intervenir au domicile, sont par ailleurs peu mobilisés dans la logique de prévention partenariale. C'est-à-dire qu'ils délivrent les différents actes de la procédure aux ménages, mais ne collectent pas d'informations complémentaires sur leur situation, ont peu d'informations sur les situations lors des CCAPEX, etc.

Le « non-recours » est récurrent chez les personnes endettées. Une étude récente sur le non-recours aux services sociaux de ménages menacés d'expulsion dans la métropole de Lyon montre que **c'est le non-recours par « non-connaissance » qui est le plus courant**¹ (plus encore que le non-recours par non-demande ou par non-réception de l'offre).

Cette non-connaissance s'explique d'abord par **des courriers non réceptionnés (avec ou sans accusé de réception selon les courriers)** ou encore par une absence de partage de l'information entre les conjoints dans un contexte familial tendu. Elle se caractérise aussi par **des courriers réceptionnés mais non ouverts** par les habitants : c'est « *l'enchevêtrement de malheurs* » dans lequel se situe les personnes qui provoque un épuisement moral et physique ; si bien qu'elles ne peuvent plus supporter de voir leurs difficultés, la honte et l'échec que cela implique. Les sollicitations institutionnelles deviennent alors des « sur sollicitations » qui provoquent l'inverse de l'effet escompté. R. Hoggart² explique bien **le sentiment d'illégitimité sociale que peuvent ressentir les ménages en situation de pauvreté, et le fait qu'ils puissent se sentir « démunis » face aux institutions dont ils ne maîtrisent ni les codes ni le langage**.

À bien des égards, les ménages sont **épuisés par l'impossible équation du maintien de l'équilibre budgétaire et tentés** par la « politique de l'autruche ». **Ce sentiment d'abandon grandit face au montant de la dette qui paraît souvent indépassable**, et qui s'aggrave rapidement avec la suspension des APL.

« La famille est dépassée par la situation. Au lieu d'essayer de trouver une solution elle préfère fuir. Car elle sait qu'elle

n'arrivera pas à rembourser 2 000 ou 10 000 euros ».
(Acteur de l'hébergement)

Mme P. explique qu'elle n'a parlé de sa dette locative à son assistante sociale qu'après l'audience au tribunal, par peur d'être expulsée avec ses enfants : *« je connaissais déjà l'assistante sociale, mais je ne lui en ai parlé qu'après l'audience, quand on m'a demandé de payer 150 euros en plus du loyer et que je n'y arrivait pas. J'avais honte, je n'en ai pas parlé autour de moi, ni à ma famille, ni aux ami.e.s »*

Les locataires en difficultés de paiement se retrouvent, au moment où la procédure commence et où différentes institutions examinent leur situation, avec une **dette locative certes élevée par rapport au niveau de vie, mais qui permettrait encore d'intervenir. Pour résorber ces dettes, il reviendrait aux partenaires de mettre en oeuvre une réelle politique « d'aller-vers » permettant de dépasser la peur et la honte des ménages**. La moitié des impayés signalés à la CAF, en théorie dans un délai de deux mois, le sont pour une dette qui ne dépasse pas 495 €, et la dette est en moyenne de 854 €. L'arrondissement du Nord, où les loyers sont plus élevés, présente les niveaux de dette moyenne et médiane les plus élevés. Dans certaines situations, la dette a déjà atteint des montants très élevés qui laissent percevoir des situations restées longtemps en souffrance avant d'être signalées (le maximum atteint est une dette de 37 186 € dans le Nord).

MONTANT DES IMPAYÉS SIGNALÉS À LA CAF

	Nombre d'im-payé	Moyenne	Médiane	Minimum	Maximum
EST	1 051	766	460	36	12 444
NORD	1 951	942	534	44	37 186
OUEST	1 430	873	495	33	19 045
SUD	1 717	787	466	30	11 023
indét	22	1 213	756	174	6 199
Total	6 171	854	495	30	37 186

SOURCE / CAF de La Réunion - Observatoire Statistiques et Etudes - impayés de loyer connus en 2018

(1) David Grand, ESPAS IREIS, Étude sociologique sur le non-recours aux services sociaux dans le cadre des expulsions locatives pour impayés de loyer, rapport pour la Métropole de Lyon, septembre 2018.

(2) R. Hoggart, 33 Newport street, autobiographie d'un intellectuel issu des classes populaires anglaises, 1991.

L'appréciation de la « mauvaise foi » : une place à l'arbitraire reconnue par les acteurs

En synthèse, les signaux de la mauvaise foi pour les acteurs de la prévention des expulsions locatives réunionnaises sont :

- des ménages qui consomment des biens ou services jugés « superflus » par les acteurs,
- la récurrence des impayés et le recours à la commission de surendettement,
- des ménages qui restent silencieux, ne répondent jamais aux sollicitations voire les refusent.

Les limites de ces différents critères restent imprécises, et peuvent varier selon le niveau de connaissance et la compréhension des difficultés financières réelles des ménages. De plus, alors qu'il s'agit du principal motif avancé pour juger de la mauvaise foi, les acteurs reconnaissent ne **pas avoir de vision précise et objective des raisons qui conduisent les locataires à arbitrer leurs dépenses au détriment du loyer.**

« L'analyse de la bonne ou mauvaise foi dans le cadre d'une procédure d'expulsion est assez floue, et les bailleurs le font aussi différemment. Et pour quelques ménages c'est la patate chaude qui se refile. Il y a des idées reçues déjà sur l'attribution de logement social, donc c'est mal perçu qu'une personne qui ne respecte pas ses obligations passe devant. » (Acteur juridique et social)

« Il y a des profils avec des récurrences d'impayé, d'expulsion. Parfois il n'y a jamais de régularité des paiements. Parfois, des dettes auprès de plusieurs bailleurs : le logement n'est pas une priorité ? Oui, on le constate, mais pourquoi... On ne sait pas trop, on n'a pas toujours tout. » (Travailleur social, ASLL)

Si la mauvaise foi est très présente dans les discours d'une partie des acteurs de la prévention des expulsions, elle reste difficile à objectiver en réalité. La délimitation entre mauvaise foi et impossibilité à faire face à un cumul de difficultés financières et sociales est très fine. À l'échelle nationale, les dernières estimations publiées¹ font état **d'un nombre de locataires de mauvaise foi un-**

niquement jugé marginal (estimé par les professionnels à 1 % à 1,5 % des locataires en situation d'impayé).

« Il y a des personnes de bonne ou de mauvaise foi. Mais souvent c'est qu'ils sont désespérés. » (Travailleur social, ASLL)

« La mauvaise foi c'est tout type de ménage : par exemple les ministres qui explique qu'ils n'ont pas de compte en suisse. Ce n'est pas parce qu'on est pauvre qu'on n'a pas le droit d'être de mauvaise foi, elle est répartie pareil sur toutes les CSP. Mais qu'est-ce qu'on fait comme part feu à ça ? » (Acteur du logement)

Plus largement, il s'agit de se demander si la notion même de « mauvaise foi » est un critère pertinent pour mener une politique de prévention ambitieuse. En effet, comme dans toutes catégories sociales, certains ménages peuvent être, à la marge, de « mauvaise foi », certains peuvent le reconnaître (cf. le témoignage de M. M.), pour autant : ces ménages ont-ils une bonne connaissance de leurs droits ? Sont-ils accompagnés ? Bénéficient-ils des démarches « d'aller-vers » ? Peut-on être de mauvaise foi lorsqu'on ne connaît pas finement les rouages d'un système et que l'on n'a pas à sa disposition de réels moyens de se défendre (conseiller juridique, avocat, etc.) ?

L'information sur les droits et devoirs des locataires est une condition essentielle à la prévention des situations d'impayés et d'expulsion. La mise en place de moyens « d'accompagnement socio juridique » est d'ailleurs l'un des éléments clés de l'instruction du 27 mars 2017, puisqu'il s'agit de « *permettre un accompagnement socio juridique pour tous les locataires en difficultés tout au long de la procédure* ».

Dans la charte de prévention des expulsions de La Réunion, des engagements clés des partenaires « en prévention » (avant la constitution d'un impayé) vont dans ce sens :

- « *garantir l'accès à l'information par la mise en place d'actions complémentaires et coordonnées de sensibilisation et de formation* »,

(1) Évaluation de la prévention des expulsions locatives, Rapport CGEDD-IGAS, août 2014.

LA MAUVAISE FOI : UNE NOTION JURIDIQUE, UTILISÉE PAR LE JUGE DU SURENDETTEMENT

La notion de « bonne foi » ou « mauvaise foi » a une portée juridique dans le droit du surendettement et le droit des contrats. Toutefois dans le cadre de la procédure d'expulsion, l'utilisation de cette notion reste limitée, certains juges ne souhaitant pas introduire un jugement « moral » dans leurs décisions.

La notion de mauvaise foi est aussi ancrée dans le discours des politiques publiques sur le logement, et reste également utilisée dans les textes les plus récents. Par exemple, l'instruction du 22 mars 2017 fixe l'objectif que « les locataires de bonne foi qui feraient encore l'objet d'une décision de justice d'expulsion ferme, en dépit du dispositif établi en amont de l'audience, puissent bénéficier au mieux d'un relogement ou au moins d'un maintien dans leur domicile ». Cette instruction rappelle d'ailleurs (en annexe) que la CCAPEX doit s'en tenir à la décision de justice : **le locataire est considéré comme étant de bonne foi si le juge n'a pas statué explicitement sur sa mauvaise foi. En dehors du juge, aucun membre de la CCAPEX ne peut préjuger de la mauvaise foi.**

Les principes jurisprudentiels de la mauvaise foi établis par la Cour de Cassation sont résumés ainsi :

- Le débiteur est toujours présumé de bonne foi, et c'est aux créanciers d'établir la preuve de la mauvaise foi. Le juge peut dans certains cas apprécier d'office la bonne foi du débiteur : s'il réunit assez d'éléments caractéristiques de la mauvaise foi du débiteur, alors la présomption dont il bénéficie tombe.
- L'appréciation de la mauvaise foi est personnelle au débiteur qui s'en rend coupable (elle ne peut être tirée de l'absence de bonne foi de son conjoint).
- La bonne foi du débiteur est une notion évolutive. Un débiteur qui aurait été déclaré irrecevable en raison de sa mauvaise foi peut apporter des éléments nouveaux prouvant sa bonne foi.
- La mauvaise foi du débiteur doit être en rapport direct avec la situation de surendettement.

- « accompagner les ménages à préparer l'accès au logement et responsabiliser les ménages afin d'assurer chaque mois le paiement du loyer courant ».

Force est de constater qu'il demeure une marge de progrès sur ces deux objectifs, les locataires ayant, en plus de leurs difficultés financières, des motifs

de non-paiement du loyer dont la logique démontre une absence de connaissance de leurs droits et des risques liés aux impayés de loyer. Les bailleurs privés sont aussi bien souvent dans une situation de méconnaissance du droit.

2. UNE MÉCONNAISSANCE DU DROIT CHEZ LES LOCATAIRES COMME LES BAILLEURS PRIVÉS QUI CONTRIBUE À UNE FAIBLE RÉACTION DÈS LES PREMIERS IMPAYÉS

Le manque d'information des locataires sur les conséquences de l'impayé et l'évolution de la procédure

Des conséquences de l'impayé de loyer mal connues des locataires

Les conséquences en cas d'impayés sont mal connues des locataires, et il y a généralement peu de préparation à cette question lors de l'entrée dans le logement.

De plus, des idées-reçues erronées amènent les locataires, en particulier dans le parc social, à faire le choix de ne pas payer le loyer. L'absence de connaissance de règles et de la procédure d'expulsion locative permet la diffusion de « croyances », par le bouche-à-oreilles entre voisins, sur la protection qu'apporterait le statut de locataire du parc social.

« Les familles dans le parc social pensent que parce qu'elles sont dans le parc social, avec des enfants, elles ne sont pas expulsables. » (Acteur institutionnel et social)

« La priorité n'est pas le loyer, c'est les loisirs. Il y a des croyances que le bailleur social ne va pas nous expulser. » (Acteur local)

74

Parmi les ménages rencontrés, plusieurs nous ont effectivement expliqué avoir minimiser la possibilité d'une expulsion suite à des échanges avec des proches, des voisins :

« On m'avait dit qu'on ne pouvait rien faire contre moi pendant la période cyclonique. On m'a conseillé de continuer de ne pas payer, car l'IEDOM pourrait effacer ma dette. J'ai écouté ses mauvais conseils. J'ai arrêté de payer, c'était une erreur. » (M.M., 44 ans, expulsé en octobre 2019) »

« Quand j'ai quitté la maison je devais 1 300 euros de dette seulement. J'avais des voisins qui n'avaient jamais été expulsés et eux ils devaient 25 000 euros. » (Mme A., expulsée en août 2018, avait déjà remboursé une première dette de 3 000 €)

Il arrive d'ailleurs que la **réaction institutionnelle elle-même** contribue à brouiller le message envoyé aux loca-

taires et se retrouve à l'origine de certains comportements. Si aucun courrier ne parvient au locataire, qu'il n'est confronté à aucun début de procédure, administrative ou judiciaire, lors des premiers impayés, la croyance en la possibilité de ne pas payer son loyer dans le parc social s'en trouve renforcée.

« M. M. il a été de mauvaise foi : mais pourquoi le bailleur a lancé une procédure à 24 000 euros de dette ? Nous là on est intervenu déjà avec ce montant : pourquoi il n'y a pas eu d'alerte avant ? Le loyer était à 100 euros... donc le Monsieur finalement il s'est aussi dit : ça se fait comme ça... pourquoi pas ». (travailleur social, ASLL)

Les premiers signaux de la procédure d'expulsion locative ne sont pas très clairs pour M. T., on ne lui dit pas clairement où en est la procédure ni le risque d'expulsion : « L'huissier était venu une première fois, il m'a dit de pas m'inquiéter, qu'on ne met pas les gens dehors comme ça. Plusieurs mois après, au mois de mars 2019, il est revenu. Il avait le serurier avec lui, je suis rentré des courses à ce moment-là. Il voulait visiter pour voir les meubles. »

Cette absence de « responsabilisation » des ménages renvoie également à la responsabilité des bailleurs et plus généralement de l'ensemble des acteurs censés se coordonner pour prévenir les expulsions. Comment de telles dettes peuvent-elles se créer ? Il serait intéressant d'analyser certaines situations plus finement, pour comprendre à quelle(s) étape(s) sont apparus les blocages.

Des ménages qui veulent résoudre un conflit (lié à la non décence et/ou l'insalubrité) avec leur bailleur en retenant le loyer

L'une des conséquences du manque d'informations sur les droits et obligations du locataire est **l'utilisation courante du loyer comme « monnaie d'échange » pour pousser le bailleur à respecter ses obligations**. Alors que les locataires les plus précaires accèdent plus souvent à des logements inconfortables ou indécents par défaut, cette stratégie, utilisée aussi dans le parc social, enclenche un cercle vicieux qui ne permet pas d'améliorer les conditions de logement.

M. T., UN IMPAYÉ JUSTIFIÉ PAR LE MAUVAIS ÉTAT DU LOGEMENT

En s'installant dans un logement social avec sa fille, Monsieur T. découvre rapidement des problèmes d'humidité et de fuites au plafond. **Les travaux promis n'étant pas faits, il arrête de payer son loyer.** Ce qui devait être une « suspension » temporaire du paiement du loyer devient difficile à contrôler :

« Je reçois mon logement social et tout, et à chaque fois qu'il pleut c'est une inondation dans ma chambre. Je leur demande des travaux, ça prend un an et demi. Pendant cette période d'attente, j'arrête de payer le loyer. Et j'ai mis de côté, mais sur mon compte perso... je ne savais pas qu'on pouvait faire ça dans les règles. Je savais que d'autres locataires avaient fait la même chose, et que ça avait marché. Mais pendant ce temps là quand il y avait des mois plus difficiles que d'autres, je tapais dedans finalement, dans la réserve des loyers. »

Cet arrêt du paiement du loyer en attendant la remise en état de son logement plonge Monsieur T. dans un cercle vicieux : il pensait en emménageant chercher un autre logement aussi vite que possible, et espère encore trouver un nouveau logement lorsque la procédure démarre, mais l'absence de fonds pour rembourser sa dette locative empêche toute recherche d'un nouveau logement.

« La première fois que l'huissier est passé, il m'avait conseillé et tout, mais je pensais qu'avant que ça aille plus loin j'aurais trouvé un autre appartement rapidement, parce que je n'aime pas cet immeuble, l'appartement est petit, les voisins bruyants, et surtout le balcon est tout petit, il n'y a pas d'extérieur, on n'a pas de soleil. Dès que je suis rentrée dans cet appart, il ne m'a pas plu, mais je sortais de foyer... je pensais demander une mutation et tout, je pensais rester un an. Mais avec l'histoire de la fuite d'eau, je n'ai pas pu demander un autre appartement. »

« L'indécence est aussi un motif d'arrêt de paiement du loyer dans le parc social. Il y a beaucoup de logements avec des malfaçons, y compris des logements neufs. C'est

aussi une problématique de réhabilitation... Et parfois on fait entrer le ménage dans le logement avec des arrangements : les ménages acceptent le logement, et sont censés le rénover par eux même. Les bailleurs n'ont pas de techniciens propres, ils font intervenir des artisans, et cela va faire monter les travaux... (dette constituée pour le ménage, travaux pas faits forcément). Il y a parfois méconnaissance entre ce qui revient au bailleur et au locataire. » (Acteur institutionnel et social)

C'est également l'une des raisons du déclenchement de l'impayé de M. M., qui estime que le bailleur n'a pas tenu ses engagements de remise en état du logement. Il motive donc également son geste de ne pas payer en expliquant vouloir « faire pression » sur le bailleur pour accélérer la remise en état de son logement, très vétuste. : « *Je suis rentré dans cette maison qui n'était pas rénovée. On m'avait dit à ce moment là que le service clientèle ferait la rénovation, mais il ne s'est rien passé. J'ai arrêté de payer le loyer. Ici, je vivais avec les rats, la maison était vraiment dans un état pas possible. Des personnes du bailleur sont venues prendre des photos, elles ont vu les rats, mais il ne s'est rien passé. Ils ont plus essayé de me faire partir que de rénover ma maison.* »

Le locataire se sent légitime à ne pas payer car la prestation dont il est censé bénéficier en échange d'un loyer, un logement en bon état, n'est pas fournie. Il s'estime « dans son bon droit », mettant le bailleur face à ses responsabilités, d'autant plus qu'une indécence caractérisée peut être perçue par les institutions qui reçoivent le ménage et examinent la situation comme une « circonstance atténuante » de l'impayé de loyer. Ces éléments font échos à une récente étude du CGET¹ : 42 % des logements situés en QPV à La Réunion ont au moins un défaut grave (contre 27 % en France métropolitaine).

« Ce sont des situations où on est démunie : dans le cadre des logements indécents, régulièrement les familles viennent nous voir et nous montrent des photos et effectivement, c'est inacceptable : donc c'est souvent aussi chez un bailleur social. Et vraiment ils ont des logements indécents. Là on le signale en CCAPEX, on ne veut pas trop gâcher le partena-

(1) <https://www.cget.gouv.fr/actualites/des-conditions-de-logement-difficiles-dans-les-quartiers-prioritaires>, consulté le 17 février 2020.

riat, mais on le dit en CCAPEX assez souvent. Que la famille est venue avec les photos, on peut les comprendre. » (Une sous-préfecture)

En réalité le locataire est en tort au regard du droit et ce même si le bailleur ne respecte pas non plus ses obligations. Le déséquilibre entre le respect des droits du bailleur et du locataire dans ce cas de figure est préjudiciable. La problématique de l'impayé et celle de l'indécence relèvent de réponses institutionnelles bien séparées, les situations d'indécence nécessitent en réalité de mobiliser d'autres procédures administratives et judiciaires qui sont souvent bien longues.

« Lorsque le logement n'est pas décent on ne paie plus son loyer, cela devient une pratique répandue. En commission technique on va voir si les conditions sont remplies, le travailleur social doit signaler l'indécence à la CAF. En général on ajourne et on sépare les deux problématiques. Car les deux procédures sont différentes, même si les deux peuvent donner lieu à la suspension de l'AL (c'est la première suspension qui est prioritaire). Sur le terrain les familles veulent surtout déménager. Donc nous TS on va travailler sur le relogement... » (CAF)

« L'impayé est aussi mené comme mesure de rétorsion du locataire, pour que les travaux soient faits. Cela ressort devant les tribunaux d'instance, le logement n'est pas décent, etc. C'est aussi une excuse pour ne pas payer le loyer. En général les tribunaux ne suivent pas car il n'y a pas de preuve que le logement est non décent. » (ADIL)

Un manque d'information qui restreint la portée des outils de prévention

Une fois la procédure enclenchée, le manque d'information perdure sur les conséquences et la suite de la démarche juridique. S'il ne reçoit pas d'explication de l'huissier, et ne répond pas aux courriers, le ménage peut rapidement se retrouver sans aucune information.

La complexité de la procédure d'expulsion locative et de ses différentes étapes empêche la compréhension de sa propre situation par le locataire. Les réactions des ménages décrites par les acteurs de la prévention montrent que le facteur déclencheur du départ de leur logement peut être aussi bien la première visite d'un huissier, le passage au

tribunal, ou encore la réception d'une date de concours de la force publique... les niveaux de compréhension de la procédure et de l'imminence de l'expulsion sont très divers. Plus encore, beaucoup ne savent pas qu'il existe des moyens de s'entendre avec son bailleur pour rétablir la situation.

« Les ménages ne sont pas du tout au courant. On leur apprend pas mal de choses. La mise en place d'un plan d'apurement, on fait le budget avec eux pour calculer, on propose. » (Travailleur social, ASLL)

Le conseil **juridique est essentiel pour que les** dispositifs de prévention de l'expulsion aient des effets concluants. Des locataires de bonne foi, désireux de faire le nécessaire pour se maintenir dans le logement, voient parfois leurs efforts sans effets car ils n'ont pas les clés pour comprendre les conséquences des procédures et de leurs engagements.

« J'y suis allée. Le plan d'apurement a été décidé à ce moment-là, le juge m'a demandé combien je pouvais payer, si je pouvais payer 270 euros par mois en plus du loyer. J'ai dis oui, ça a été validé au tribunal, mais en fait je ne pouvais pas respecter. Je tremblais comme une feuille, je n'avais jamais été au tribunal avant. On arrive là... et forcément j'ai dis oui à tout. Je n'avais pas d'avocat avec moi, alors que la SIDR oui. » (Mme S., convoquée au tribunal en 2016)

Les locataires du parc privé encore moins bien informés

Les bailleurs sociaux déploient, bien que de manière inégales selon leurs pratiques, des moyens pour alerter et informer les locataires dès le précontentieux. En comparaison, les **locataires du parc privé sont particulièrement démunis pour comprendre la procédure d'expulsion.** Le parc privé devient un « parc social de fait », dans un contexte où 65 % des ménages réunionnais seraient éligibles au logement social et où seuls 70 000 ménages sont effectivement logés chez un bailleur social. Cette population de locataires précaire est souvent en dehors des « radars » du suivi social. *« En CCAPEX on n'a pas mal de dossiers privés (la semaine dernière 10 dossiers), et les huissiers sont présents. Ce souvent sur des montants très très élevés, car ce sont des familles qui échappent à un suivi, ou ne demandent pas grand-chose, et du coup les montants sont vite importants. » (Département)*

« Que l'on voit des locataires dans le privé, c'est déjà arrivé. Ils viennent à la toute fin, ou même parfois ils sont déjà expulsés et ne sont pas venus nous voir, on ne les connaît pas. Depuis 5 ans j'ai vu un seul cas qui venait du privé qui était en impayé... il demandait un logement social. » (Un CCAS)

Dans le cadre de sa mission d'information et de conseil des particuliers sur le logement, l'ADIL apporte des réponses aux questions relatives aux impayés de loyers qui lui sont adressées par les locataires et les propriétaires bailleurs. En 2017, 620 consultations réalisées par l'ADIL de La Réunion concernaient la question des impayés et des expulsions¹. Or ce sont surtout des propriétaires bailleurs qui s'adressent à l'ADIL sur cette thématique (313 consultations). Parmi les locataires (266 consultations sur les expulsions), ce sont en grande majorité des locataires du parc privé (232) qui se tournent vers l'ADIL. Il s'agit donc d'une ressource particulièrement précieuse pour les locataires du parc privé qui ont besoin d'un tiers dans la relation avec leur bailleur, à condition que la personne fasse la démarche de contacter l'ADIL. Il existe **peu d'autres canaux d'informations ou de sensibilisation sur la procédure d'expulsion**.

Les bailleurs privés comme angle mort de la politique de prévention

La politique nationale de prévention des expulsions locatives fait face à des interrogations sur la manière d'inclure le parc privé dans les différents dispositifs de prévention des expulsions, et les membres de la CCAPEX de La Réunion rencontrent les mêmes limites.

Cette faible implication est **généralement imputée à la moindre information** des bailleurs privés sur le processus d'expulsion locative : il s'agit à la fois d'un manque de sensibilisation sur la procédure, ses délais, et d'une méconnaissance des mécanismes de prévention qui peuvent être enclenchés dès les premiers impayés.

Les propriétaires bailleurs privés n'ont pas tous les mêmes profils : on trouve aussi bien à La Réunion des petits bailleurs privés qui acceptent de louer à des personnes précaires et qui ont eux-mêmes des revenus peu élevés, et des bailleurs

L'ADILH, PROJET D'ACCOMPAGNEMENT SOCIO JURIDIQUE

La Fondation Abbé Pierre et la DJSCS soutiennent la création d'un projet expérimental porté par l'ADIL, à partir d'avril 2020 et pour une durée d'un an. L'enjeu d'accompagner les ménages en impayés de loyer destinataires des courriers envoyés par les services de L'État à différentes étapes de la procédure, pour leur permettre de mobiliser les bons outils afin de faire valoir leurs droits lorsque les dispositifs de prévention n'ont pas permis de les mettre à l'abri d'une expulsion.

Ainsi, **l'ADIL mettra en place progressivement des permanences dans les 4 sous-préfectures de l'île pour :**

- Évaluer de la situation juridique du locataire
- Vérifier l'existence d'une demande de logement social à jour
- Assurer la complétude du dossier avec les justificatifs manquants de priorité
- Assurer l'interface avec les commissions DALO, PDALHPD, CCAPEX et où CCAPEX plénière
- Travailler en réseau avec les autres acteurs du travail social (CAF, Département, CCAS..., du secteur sanitaire, judiciaire.

Ainsi, **l'ADIL proposera un accompagnement social et juridique des personnes ou des ménages en situation d'impayé** lors des 3 étapes prévues dans la charte de prévention des expulsions : assignation devant le tribunal d'instance, commandement de quitter les lieux et demande de concours de la force publique.

« investisseurs » qui ne vivent pas forcément sur l'île. Dans ce deuxième cas, c'est aussi la réactivité et la prise de contact avec le bailleur qui pose problème pour mettre en place des actions de prévention.

Des bailleurs qui réagissent trop tardivement voire ne signalent pas les impayés

L'évaluation nationale de la politique de prévention des expulsions locatives² a identifié que le niveau de dette est plus

(1) « Les décisions d'expulsion locative dans le département de La Réunion », ADIL de La Réunion, décembre 2018.

(2) Évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives, CGEDD-IGAS, Août 2014.

élevé dans le parc privé que public, en raison du montant de loyer plus élevé, mais aussi du déclenchement plus tardif de la procédure. **Ce signalement tardif s'explique par une logique propre aux bailleurs privés, qui consiste à limiter la prise de risque** : ils préfèrent continuer à recevoir en tiers payant l'aide au logement, souvent proche du montant total du loyer, que de risquer sa suspension après le signalement de l'impayé à la CAF, perdant ainsi toute forme de revenu locatif. **729 signalements d'impayés** dans le parc privé ont été signalés auprès de la CAF de La Réunion en 2018, ce qui représente seulement 11.8 % de l'ensemble des signalements.

Or cette absence ou retard de signalement induit souvent une détérioration de la situation (la dette locative continue à augmenter, aucune proposition d'apurement n'est adressée au locataire), et bloque les possibilités de réponses des institutions.

« Si un impayé arrive jusqu'à nous et que le signalement par le bailleur n'a pas été fait, on est bloqués en mobilisation des dispositifs (FSL, etc). C'est simplement parfois parce qu'ils ont peur d'avoir une suspension de l'AL. » (CAF)

Des situations relevant du parc privé sont vues en CCAPEX : elles représentent environ un tiers des dossiers dans les ordres du jour consultés dans l'arrondissement nord. **Toutefois les partenaires ne savent pas comment aborder ces dossiers.** Les pilotes des CCAPEX reconnaissent qu'il n'y a aujourd'hui pas de réelle politique de prévention en amont pour le parc privé.

« Pour le parc privé, on n'a quasiment pas d'action de prévention. On essaie de les récupérer mais quand on est au stade du CFP. » (Une sous-préfecture)

L'exercice reste compliqué car il n'y a pas **d'interlocuteur identifié**. Les huissiers de justice participent aux CCAPEX, mais plutôt dans l'optique de recueillir les informations pour les bailleurs qu'ils « représentent ».

« Les bailleurs privés par contre on ne sait pas comment aller au-devant d'eux, pour les accompagner eux aussi. Et il y a beaucoup de propriétaires qui ne sont pas sur le département. » (Acteur institutionnel et social)

« En CCAPEX c'est quand même 1/3 des impayés et des signalements EXPLOC et là on ne sait pas quoi faire : qui représente les bailleurs privés ? On ne va pas avoir les 60 bailleurs, on ne leur écrit pas non plus. L'huissier est notre interlocuteur. Mais l'huissier, sa logique c'est de faire avancer une procédure, de faire des actes, ce n'est pas son rôle la prévention. Donc en CCAPEX : soit ménage connus de la CAF ou du Département, et on peut avoir des informations sur déménagement, etc. Mais c'est 1 sur 20 ou 30. Je ne sais pas comment on pourrait travailler sur les privés... » (Acteur institutionnel)

Le jugement, une étape clé qui manque souvent de préparation

L'assignation est un moment clé de la procédure car elle permet de lancer un diagnostic social et financier, opportunité pour le locataire de rencontrer un travailleur social, puis la tenue de l'audience peut donner lieu à un échange entre le locataire et le bailleur et parfois a un accord¹. C'est un moment crucial surtout parce le jugement va conditionner la suite de la procédure : une exécution rapide de la décision de résiliation du bail, ou bien des délais donnant davantage de temps au ménage pour rétablir sa situation et conserver son logement. **Cependant, c'est aussi une étape compliquée à vivre pour le locataire**, devant le poids symbolique d'un passage devant le tribunal, et la compréhension du droit et de ses principes que cela suppose. **Lors de l'audience, la majorité des ménages ne sont pas présents ou ne sont pas accompagnés d'un avocat**, connaissent mal leurs droits, et sont parfois conduits à accepter un plan d'apurement qu'ils ne peuvent pas tenir. **Le diagnostic social et financier, qui peut avoir un effet positif sur le jugement, est mené sans « aller vers » les locataires** (proposition de rendez-vous par courrier ou téléphone) et n'est pas toujours réalisé avant l'audience.

La présence du locataire à l'audience : un moment déterminant pour poser les conditions du maintien dans le logement

Dans la charte de prévention des expulsions locatives, **les partenaires s'engagent à favoriser la présence du**

(1) Le juge peut choisir de recourir à la conciliation et valider un accord discuté entre le bailleur et son locataire.

locataire à l'audience et sa représentation par un avocat. La présence des locataires à l'audience constitue en effet un critère déterminant pour une grande partie des magistrats. Le juge peut, en fonction des éléments d'informations en sa possession, rendre une décision d'expulsion ferme (résiliation du bail sans délai) ou une décision d'expulsion conditionnelle. Dans ce cas, il suspend la résiliation du bail à la condition que les délais de paiement qu'il accorde soient respectés.

À La Réunion, en 2018, **1 260 décisions d'expulsions locatives ont été rendues, dont 669 décisions dites « conditionnelles »** (soit 53 %, pour 39 % en moyenne en France sur la même période). La part de décisions fermes à La Réunion (47 %) est donc plus basse que la part nationale (61 %).

La faible présence des locataires à l'audience est une problématique à l'échelle nationale, qui a conduit récemment à la création d'une nouvelle obligation l'huissier de justice¹ : il doit remettre au locataire, en main propre, ou à défaut dans sa boîte aux lettres, une lettre simple qui mentionne l'importance de se présenter à l'audience, les dates, horaires et lieu de celle-ci et les coordonnées des acteurs locaux de la prévention des expulsions locatives dont il peut se rapprocher.

À La Réunion, les acteurs s'interrogent toujours sur la compréhension des locataires des documents qui les informent de la date d'audience : *« on n'est pas sûr qu'ils aient compris qu'il faut aller voir le juge... »* (Acteur institutionnel et social).

Les ménages réunionnais sont toutefois plus fréquemment présents à l'audience que dans d'autres territoires : en 2018, **44,6 % des décisions d'expulsions** rendues à La Réunion l'ont été en présence du locataire, contre 36,8 % en moyenne en France.

À partir d'un modèle statistique construit sur un échantillon de décisions, Camille François² observe plusieurs corrélations sur les déterminantes de la présence à l'audience : comparaissent plus fréquemment à l'audience les locataires qui ha-

bitent en proximité du tribunal (sur la même commune), les locataires du parc social, les locataires suivis par des travailleurs sociaux, et les ménages ayant à leur tête une femme.

La proximité pourrait être l'un des facteurs d'explication du taux de présence plus important à La Réunion, puisqu'on trouve un tribunal d'instance à chacun des points cardinaux de l'île (Saint-Denis, Saint-Paul, Saint-Pierre, Saint-Benoît).

La différence est nette entre la part des décisions contradictoires parmi les décisions d'expulsions fermes (20,5 %) et les décisions d'expulsions conditionnelles (65,9 %). Ces écarts sont comparables à l'échelle nationale (23,7 % et 58 %). **Plusieurs éléments d'analyse montrent que la présence du locataire à l'audience a une incidence sur ses chances d'obtenir une décision « conditionnelle », avec des délais de paiement.** En effet accorder des délais d'office (sans que le locataire le demande) est une possibilité qu'a le juge, mais dont il ferait moins usage, car *« il serait contraire à leur habitus d'accorder d'office à une partie ce qu'elle n'a pas expressément demandé³ »*. De plus, s'il vient en ayant préparé son dossier, le locataire peut apporter des éléments justifiant de ses capacités financières.

Ces taux de présence à l'audience sont relativement proches dans les 4 arrondissements de La Réunion, avec quelques spécificités : selon les données de 2018, les locataires sont plus présents aux audiences dans le tribunal d'instance de Saint-Pierre, et le tribunal de Saint-Denis connaît un taux de présence à l'audience plus bas que la moyenne départementale.

Camille François a montré, dans sa thèse, que la présence à l'audience peut procéder de multiples facteurs, très concrets : le fait de résider dans la ville où se situe le tribunal, le fait d'avoir accès à des moyens de transport pour s'y rendre, le fait d'être disponible au moment de l'audience (ne pas travailler, ne pas devoir garder ses enfants, etc.). Dans ce cadre le délai de l'audience peut également jouer un rôle. Au moment de l'étude (début octobre 2019), certains tribunaux semblaient « engorgés » : dans l'Ouest par exemple, les pro-

(1) Décret du 9 mai 2017 relatif au document d'information en vue de l'audience délivré aux locataires assignés aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation du contrat de bail.

(2) Camille François, « *Déloger le peuple, l'État et l'administration des expulsions locatives* », thèse de sociologie et science politique soutenue le 22 novembre 2017, université Paris 8, chapitre 1.

(3) Propos d'un représentant de l'association nationale des juges d'instance, rapportés dans le Rapport d'évaluation de la prévention des expulsions locatives, CGEDD-IGAS, Août 2014.

NOMBRE DE DÉCISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION, POUR TOUT MOTIF – DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION

	Ensemble des décisions		Expulsion « ferme »		Expulsion « conditionnelle »	
	Nombre	% de décisions contradictoires	Nombre	% de décisions contradictoires	Nombre	% de décisions contradictoires
2016	1 256	41,2 %	732	22,4 %	524	67,4 %
2017	1 026	45,9 %	521	27,8 %	505	64,6 %
2018	1 260	44,6 %	591	20,5 %	669	65,9 %

	Ensemble des décisions		Expulsion « ferme »		Expulsion « conditionnelle »	
	Nombre	% de décisions contradictoires	Nombre	% de décisions contradictoires	Nombre	% de décisions contradictoires
La Réunion	1 260	44,6	591	20,5	669	65,9
Saint-Benoît	214	46,3	107	13,1	107	79,4
Saint-Denis	441	40,6	235	14,5	206	70,4
Saint-Paul	261	44,4	107	27,1	154	56,5
Saint-Pierre	344	48,8	142	31,0	202	61,4

80

SOURCE / Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil

chaines audiences étaient pour janvier 2020...Cela peut non seulement nuire à la mobilisation des ménages, mais également retarder les mesures possibles puisque leur dette peut continuer d’augmenter jusqu’à l’audience, sans nouvelles solutions.

Une forte asymétrie entre locataire et bailleurs qui pèse sur les plans d’apurement définis par le juge

Lors de l’audience, le locataire est très rarement accompagné d’un avocat. Les travailleurs sociaux rencontrés dans le cadre de l’ASLL ont expliqué qu’ils pouvaient parfois accompagner les ménages à l’audience, ce qui reste également rare. Ainsi, il existe une réelle asymétrie dans la capacité à faire valoir ses droits entre les ménages et les bailleurs. La première chose frappante dans le discours des personnes expulsées ou ayant du se présenter à l’audience est la peur qu’ils ont ressentie :

« Ce jour là, je tremblais comme une feuille, j’ai dit oui à tout... » (Mme S., expulsée avec ses 2 enfants en 2019)

« J’avais peur, honnêtement, quand ils m’ont présenté l’échéancier, j’ai dit oui directement. Avant d’y aller, je ne savais pas trop ce qui allait se passer, je n’avais pas d’avocat. » (Mme P., procédure vécue en 2015, est encore dans son logement, a bénéficié d’une ASLL)

Par ailleurs, les témoignages montrent également à quel point les ménages sont mal informés de ce qui se joue à l’audience et du rôle de l’audience dans la suite de la procédure.

« J’ai été au jugement, c’était la première fois que j’allais au tribunal. Je pensais que j’allais parler avec le bailleur, qu’on allait pouvoir se mettre d’accord entre nous. Leur avocat a dit que pour eux la seule issue c’est l’expulsion directe. J’ai été au tribunal tout seul. » (M. T., maintenu dans son lo-

gement par un plan d'apurement avec accompagnement ASLL)

La présence du locataire à l'audience influe sur la possibilité d'obtenir des délais de paiement, mais aussi sur la définition de ces délais. Selon la charte de prévention des expulsions locatives de La Réunion, les partenaires s'engagent à « intervenir pour l'établissement de plans d'apurement réalistes », c'est-à-dire des plans qui respectent un taux d'effort « acceptable » n'excédant pas 30 % (loyer résiduel + plan d'apurement) des ressources du ménage.

Or, **la présence et les propos du locataire à l'audience ont une incidence sur la définition du plan d'apurement par le juge**, le caractère réaliste du plan dépendant en grande partie des informations sur les revenus et dépenses du ménage dont le juge a connaissance. En l'absence, il arrive souvent que les échéanciers définis soient incohérents avec la réalité du niveau de vie du ménage.

« Quels sont les critères de soutenabilité des plans d'apurement ? Parfois, au tribunal, les plans d'apurements signés par les bailleurs sociaux sont insoutenables et après il est reproché au ménage que le plan n'est pas du tout adapté. » (Acteur juridique et social)

« Les plans réalisés par le juge ne sont parfois pas réalisables. Quand il y a un ASLL et que les travailleurs sociaux accompagnent les familles auprès du juge, là on a un plan qui tient la route. Le juge va souvent essayer de concilier au maximum. Beaucoup de familles ne vont pas se présenter au juge, dans ce cas le plan d'apurement n'est pas réaliste. » (Acteur institutionnel et social)

« J'ai vu des plans d'apurement... c'est du n'importe quoi :

71 % de taux d'effort suite à un jugement... on a revu avec le bailleur pour 25 % mais bon la dette continue à grimper. » (Travailleur social ASLL)

La définition des échéanciers de dette dépend aussi des pratiques propres à chaque juridiction, et du positionnement du bailleur pendant l'audience. Les bailleurs sociaux ont par ailleurs des règles et pratiques différentes pour définir les plans d'apurement dans la phase précontentieuse, et n'adhèrent pas toujours à la logique suivie par les juges, qui consiste parfois à calculer « mécaniquement » un échéancier de la dette sur sa durée maximale (36 mois), bien que le montant à rembourser mensuellement soit intenable.

« Le juge ne prend pas en compte la soutenabilité du plan, il fait 36 mois avec le montant de la dette, ça ne peut ne pas être soutenable. On peut reprendre derrière, si le locataire reprend ces paiements on étale sur le montant et pas sur nombre de mois. Il y a des différences entre les juges : à Saint-Paul elle prend plus le temps d'écouter le locataire. » (Un bailleur)

Ainsi, Mme S. a accepté un échéancier représentant le montant de son loyer + 270 euros chaque mois, soit environ 700 euros par mois, sachant que ses ressources s'élevaient à environ 1 200 euros mensuels et que Mme S. a deux enfants : « le plan d'apurement mis en place au tribunal, je ne pouvais pas de respecter », explique t-elle.

3. LES OUTILS MOBILISÉS POUR ACCOMPAGNER LES LOCATAIRES

Le diagnostic social et financier, un outil en progression

La réalisation d'un diagnostic social et financier lors de l'assignation est un moment décisif car il permet à la fois de solliciter le ménage pour une rencontre avec un travailleur social, qui peut déboucher sur un accompagnement, et parce qu'il constitue un premier état des lieux de la situation, donnant une vision actualisée de la réalité du ménage et de sa dette.

LE DIAGNOSTIC SOCIAL ET FINANCIER, SEULE SOURCE D'INFORMATION COMPLÈTE ET ACTUALISÉE POUR LE JUGE

Le diagnostic social et financier a pour but de faire un état des lieux de la situation de la famille dans son logement et de sa dette, afin de donner au juge des éléments permettant d'apprécier la situation dans sa globalité, et notamment d'évaluer la solvabilité du ménage. Il est demandé par les services de l'État aux services sociaux dans le délai de deux mois entre la notification de l'assignation et l'audience.

Depuis la loi ALUR (2014), le diagnostic social et financier est devenu systématique au stade de l'assignation (auparavant, il était réalisé « en tant que de besoin »). Le PDALHPD définit quels sont les organismes compétents pour le réaliser. Le décret du 31 mars 2016 relatif à la charte de prévention des expulsions locatives précise que celle-ci doit aussi définir les moyens « de définition du contenu du diagnostic social et financier et de répartition de sa réalisation, telle que prévue par le PDALHPD ». La charte de prévention des expulsions locatives de La Réunion identifie cet enjeu de transmission d'information au juge. Les partenaires s'engagent à « assurer une meilleure information aux juges par l'amélioration du circuit de transmission des diagnostics sociaux et financiers, et par la proposition écrite d'une rencontre avec le ménages en situation d'impayé de loyer par le travailleur social chargé de réaliser ce diagnostic ». Aussi, **pour assurer la continuité du suivi social, il est prévu « d'informer les travailleurs sociaux ayant réalisé le diagnostic social et financier de la décision prise par le juge »**.

La réalisation des diagnostics sociaux et financiers a été relancée récemment par les partenaires, car ils n'étaient pas opérationnels : *« car à un moment, en 2012, un tiers était en retard et un tiers n'étaient pas fait quand le dossier arrivait devant le bureau du juge », explique l'ADIL.*

Un nouveau protocole a été établi pour la réalisation des diagnostics sociaux et financiers. Depuis peu, un nouvel accord consiste à ce que la CAF réalise 10 % des diagnostics, le Département 90 % (répartition fondée sur le nombre de travailleurs sociaux de chacun). L'orientation est faite selon le profil du ménage : la CAF prend en charge les diagnostics pour les familles allocataires avec revenus. En débutant en avril 2018, la CAF a reçu 45 demandes de diagnostics en 2018, et 478 en 2019. En 2019, le Département a reçu 1 059 demandes de diagnostics. Sur les 1 537 demandes de DSF, 64 % ont abouti à une rencontre du ménage (soit 991 rencontres), principalement dans l'Ouest (544 rencontres) et le Nord (197 rencontres). Sur les 991 rencontres, 130 ont permis d'impulser un accompagnement social.

De plus, **la dématérialisation a permis d'améliorer la fluidité du circuit de demande et d'envoi des diagnostics sociaux et financiers**, et ainsi d'augmenter le délai dont dispose les travailleurs sociaux pour mener le diagnostic. Avec ce nouveau système, lorsque l'assignation est saisie dans EXPLOC, le Département reçoit un courriel demandant de conduire un diagnostic social et financier. Le Département peut ensuite transmettre directement le diagnostic au tribunal (en mettant la sous-préfecture en copie). Ce système permet de perdre moins de temps au cours de la procédure.

« Suivant les sous-préfectures cela ne fonctionnait pas pareil, ça demandait un gros travail, la transmission via EXPLOC a permis une amélioration. » (Acteur institutionnel et social)

Prochainement, **le diagnostic social et financier transmis au tribunal devrait aussi contenir des indications sur les mesures préconisées par les travailleurs sociaux** (la mise en place d'une MASP, d'un plan d'apurement, etc.), donnant ainsi des informations supplé-

mentaires au juge. À l'occasion du travail mené sur la charte de prévention des expulsions, les partenaires ont élaboré un modèle commun de diagnostic social et financier, qui est peu à peu utilisé sur tout le territoire.

Le diagnostic social et financier **donne aussi des résultats intéressants en termes de mise en place d'un accompagnement social**. En 2018, la CAF a reçu 45 demandes de diagnostics sociaux et financiers, 75 % de ces demandes concernaient l'arrondissement Nord. Sur les demandes adressées à la CAF, 31 (soit 69 %) relevaient effectivement de son public (allocataire actif avec enfant). Sur ces 31 demandes, **58 % ont donné lieu à un accompagnement social**, 26 % à une information – conseil, et 16 % n'ont pas été réalisés pour cause d'absence de réponse ou de présence au rendez-vous.

Les données de bilan sur la réalisation de ces diagnostics par le Département sont pour l'instant partielles (disponibles pour le sud et l'est du territoire), l'ADIL menant un travail d'analyse plus complet en 2020. Au cours de l'année 2018, 529 demandes d'évaluation sociale ont été adressées au Département dans l'arrondissement Sud (essentiellement sur Saint-Pierre, Saint-Louis et Le Tampon), et en réponse 440 rapports ont été retransmis à la sous-préfecture. Sur le TAS Est, sur 248 demandes de diagnostics sociaux et financiers adressées au Département en 2018 (essentiellement sur Saint-Benoît et Saint-André) 48 % ont donné lieu à une réponse positive à la convocation à la rencontre avec un travailleur social, et 21 % ont généré un accompagnement social.

S'il a globalement permis d'augmenter le nombre de diagnostics réalisés, **ce nouveau mode de répartition et de réalisation des diagnostics sociaux et financiers reste à perfectionner**, car il n'est pas effectif de la même manière sur tout le territoire. La CAF ne reçoit aucune demande sur certains arrondissements (Ouest et Est), et les services de l'État sont parfois bloqués par les critères de répartition, qui nécessitent d'avoir un minimum d'informations sur la famille concernée.

« En assignation ils les voient a priori tous, sur certaines localités ils sont surbookés. Donc on a des retours anormalement longs sur certaines communes. Mais avec exploc on a des retours beaucoup plus rapides du département et de la CAF. Le problème c'est qu'il y a un critère pour solliciter la CAF (allocataire avec salaire et enfants de moins de

21 ans) sauf qu'on a pas les informations au départ, au niveau des saisines... au niveau assignation on peut pas savoir si le ménage travaille, a des enfants. » (Une sous-préfecture)

La capacité à transmettre un nombre important de diagnostics sociaux et financiers au juge reste un acquis précaire pour les acteurs, au vu des moyens importants nécessaires pour réaliser l'ensemble des diagnostics demandés, et ce dans une temporalité contrainte.

« Le diagnostic social et financier est demandé au stade de l'assignation de manière systématique. Dans l'Est, on n'a pas à se plaindre, les travailleurs sociaux jouent le jeu, mais j'espère que ça va continuer car la personne qui s'en occupe part à la retraite et dans les autres arrondissements, on sait que c'est plus complexe. » (Une sous-préfecture)

Les institutions en charge de la réalisation du diagnostic social et financier sont bien conscientes des **deux limites** qui demeurent : **les délais contraints pour le réaliser (2 mois en théorie, parfois quelques semaines selon les délais de transmission de la demande aux travailleurs sociaux)**, et l'**absence « d'aller-vers »** qui conditionne la réussite du processus à la réponse rapide des locataires. De fait, les diagnostics arrivent parfois après l'audience.

« Le délai trop court pour mobiliser ceux qui ne répondent pas. Cela peut être le courrier qui fait peur, certains n'adhèrent pas... » (Département)

La démarche consiste à ce que les travailleurs sociaux se mettent à disposition du ménage pour organiser une rencontre :

- un travailleur social appelle le ménage pour convenir d'un rendez-vous,
- si le ménage ne répond pas, une lettre est envoyée au ménage,
- s'il n'y a pas de retour du ménage, le dossier est clos.

« Le courrier c'est un peu long, donc si on a les coordonnées téléphoniques on appelle, si on arrive pas on envoie un courrier, un deuxième s'ils ne se présentent pas au rendez-vous ». (CAF)

Les travailleurs sociaux n'ont pas les moyens d'aller vers les ménages qui ne répondent pas, ni le temps de se rapprocher des partenaires qui pourraient éventuellement connaître la famille.

« Les travailleurs sociaux proposent un rendez-vous, par courrier et téléphone. Une relance est faite. Mais si la famille est fermée, ou famille ne se présente pas, où n'est pas connue du département... » (Département)

« On ne va pas vers non plus : et c'est pourtant des publics dans des situations personnelles compliquées. On essaie vraiment d'avancer là-dessus : les ménages se retrouvent tout seuls devant le juge et c'est un moment où il faut les épauler vraiment. On travaille avec les juges aussi pour avoir leurs attentes là-dessus, ils se plaignent de ne pas avoir assez d'éléments sociaux. » (Acteur institutionnel)

Ainsi malgré une progression importante, les diagnostics sociaux et financiers sont encore imparfaitement réalisés, ce qui peut pénaliser les ménages à l'audience, et fait perdre une opportunité de mettre en place un accompagnement social et juridique auprès de ceux qui en ont besoin. Cette étape de réalisation du diagnostic social et financier reflète une limite de l'action préventive commune à toutes les étapes de la procédure : le décalage entre l'impression d'une multiplication de « sollicitations » adressées aux locataires et le peu d'effet réel sur le rapprochement des locataires des services sociaux.

M. M. explique : « j'ai eu quelques contacts avec le bailleur, mais ils ne sont jamais venu me relancer, ni rénover ma maison. Quand j'ai réagi, il y avait déjà 23 000 euros de dette. Mais pourquoi le bailleur m'a laissé aller jusqu'à ce montant ? Ils ne sont jamais venus. »

Mme S. déclare « Le bailleur m'a envoyé un courrier et j'ai pris contact avec la CESF du bailleur. Elle s'est occupée de moi, mais je n'ai pas payé très régulièrement et ma dette était déjà à 6 000 euros, elle a continué d'augmenter avec la suspension de la CAF. L'idée c'était de payer 3 mois pour débloquer les AL. Mais en fait il n'y a pas eu de suivi, elle est partie en congé maternité et personne n'a repris les choses, donc c'est resté un peu comme ça. »

La prise de contact rapide avec le ménage est une condition essentielle pour qu'un plan d'apurement de la dette et le maintien dans le logement ait une chance d'aboutir. Les orientations nationales¹ insistent sur la nécessité de concentrer les interventions le plus en amont possible, c'est-à-dire avant l'audience, et particulièrement avant le début de la procédure judiciaire. Cela suppose un repérage des situations le plus tôt possible pour « permettre l'intervention précoce des travailleurs sociaux des différentes institutions », tel que le prévoit la charte de prévention de La Réunion. **Les acteurs de la prévention eux-mêmes sont convaincus des bénéfices d'une prise en charge de la situation dès les premières difficultés.**

« Les familles qu'on connaît au démarrage de la dette, c'est rare qu'on arrive à 10 000 euros, à moins qu'elles fassent tout échouer. Il y a une vraie différence entre celles qui adhèrent tout de suite et les autres... » (CAF)

« Plus tôt il y a un travailleur social dans la boucle pour repérer les besoins, pour informer la personne qui fera des choix en connaissance de cause, moins ça ira loin. » (Travailleur social, ASLL)

Or les différentes prises de contact au fil de la procédure (courrier, mise à disposition...) par les sous-préfectures et les travailleurs sociaux sont peu opérantes et ne permettent pas forcément la mobilisation des ménages. La « remobilisation » des locataires au sujet de leur endettement et du cumul de difficultés qui s'y adjoint **nécessite de la proximité, la coordination** des différents acteurs et outils mobilisés, et un temps suffisant pour un accompagnement renforcé.

Si les solutions qui privilégient le contact direct auprès des ménages ont des effets intéressants, elles ne sont pas dimensionnées pour répondre à l'ensemble des besoins des personnes menacées d'expulsion à La Réunion. Quant aux outils qui permettent de soutenir l'apurement de la dette (FSL, protocole de cohésion sociale...), ils semblent encore sous-mobilisés ou « sous-cahlibrés ».

(1) Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel de prévention pour la prévention des expulsions locatives.

LE PROTOCOLE DE COHÉSION SOCIALE, UN OUTIL DIVERSEMENT MOBILISÉ

Il s'agit d'un protocole d'accord, qui peut être signé entre le locataire et le bailleur une fois que le commandement de quitter les lieux a été reçu. **Ce document vaut titre d'occupation, même si le bail est résilié et il ouvre droit au versement ou au rétablissement de l'allocation logement.** Il est valable 2 ans et renouvelable pour 3 ans. Le locataire s'engage à reprendre le paiement du loyer et le bailleur à renoncer à poursuivre la procédure d'expulsion, et à conclure un nouveau bail, dans un délai de 3 mois. Si le protocole n'est pas respecté, la procédure d'expulsion se poursuit.

À La Réunion, certains bailleurs sont bien informés sur cet outil et l'utilisent fréquemment, tandis que d'autres n'y ont pas recours (par manque d'information ou parce que les pratiques ou postures professionnelles n'intègrent pas encore cet outil).

« C'est un outil fabuleux donnant donnant, qui permet de re-signer un bail si le locataire le respecte, c'est pratique. Certains bailleurs ne veulent pas, ils préfèrent attendre : on va travailler là-dessus. C'est assez crucial. La loi ELAN le préconise fortement. » (Acteur institutionnel)

« Certains bailleurs jouent vraiment le jeu, se coordonnent avec la CAF pour le protocole de cohésion sociale mais tous les bailleurs ne le font pas. Donc par des politiques internes on se retrouve parfois bloqué sur des dossiers pour débloquer l'Allocation logement et la personne stagne. » (travailleur social, ASLL)

Des interlocuteurs de proximité « allant vers », première condition de réussite de l'accompagnement

La CCAPEX ne suffit pas à coordonner les acteurs de la prévention autour des situations. En effet, seuls 27 % des signalements font l'objet d'un examen par la CCAPEX en 2018, et la commission n'est pas chargée de suivre l'évolution des situations et des réponses mobilisées. **D'où l'importance d'un partenariat effectif et de proximité autour**

du ménage menacé d'expulsion, pour faciliter les échanges d'information et la coordination des interventions. Ainsi, le traitement réactif d'une situation d'impayés dépend beaucoup du réseau de l'acteur qui la prend en charge.

« Un travailleur social qui a un réseau qui fonctionne, dès qu'une famille a une difficulté, il active son réseau (CCAS, bailleur...). » (Département)

À l'inverse, l'absence de contacts suffisants entre les différents protagonistes, qui activent chacun différents types d'actions en direction du ménage, peut bloquer la situation. Le **manque de coordination des interventions** conduit parfois à des contre-sens dans les messages et l'accompagnement adressé au locataire.

« On va prendre l'exemple du M. que j'ai rencontré, c'est très parlant : je l'ai accompagné 1 an d'avril 2018 à avril 2019. M. présentait une dette assez importante, on a monté un dossier de surendettement qui a eu un effacement de dette. Dès la mise en place de l'accompagnement, il y a eu une reprise du paiement du loyer, qui a rouvert le droit à l'AL. Donc nous on s'est dit que c'était bon, on arrête l'accompagnement en avril 2019... et non le bailleur a souhaité poursuivre la procédure. On est resté un peu bête avec l'AS. » (Travailleur social, ASLL)

Cette problématique d'articulation est aussi évoquée par les bailleurs sociaux. Les acteurs rencontrés évoquent des disparités territoriales de l'action sociale départementale, et une plus ou moins grande capacité des travailleurs sociaux à s'impliquer dans le partenariat de proximité.

Cette hétérogénéité est en partie attribuée à la récente organisation du Département sur les territoires, avec la création des maisons départementales. **Les liens entre Département et bailleurs semblent moins denses qu'auparavant.** Cette réorganisation a par exemple entraîné la disparition des réunions de gestion locative de la SEDRE sur le Nord.

« On perd en efficacité dans le partenariat avec le Département. On n'a plus de réseau existant entre nos travailleurs sociaux. Ça figure dans le plan d'action du PDALHPD et on

n'arrive même pas encore à avoir les coordonnées de référent au niveau de chaque MDS. On a affaire à pas loin de 20 TS par MDS et ce n'est pas gérable. » (Bailleurs sociaux)

La désignation d'un travailleur social référent auprès de chaque bailleur est encore en cours, et parallèlement, le Département fait état de difficultés à identifier des interlocuteurs chez les bailleurs sociaux, en particulier lorsqu'ils n'ont pas de travailleurs sociaux dans leur organisation.

La coordination de la prévention des expulsions bute aussi sur l'éloignement des services et des interlocuteurs induit par la transformation des services publics (fermeture des guichets de proximité, dématérialisation), et ce alors qu'avoir des relais de proximité constitue un véritable enjeu pour être facilement joignable par les locataires en difficulté, mais aussi pour délivrer rapidement l'information et être repéré par ses partenaires.

La réduction des guichets et services de proximité freine les échanges d'informations. Pour accompagner un ménage endetté, les travailleurs sociaux ont besoin de vérifier les informations sur la situation résidentielle et sa dette, de s'assurer que leurs différents droits sont ouverts. Or, il est aujourd'hui complexe, par des processeurs complètement dématérialisés, d'accéder notamment aux informations que détient la CAF.

« J'ai un accès à CAF partenaire mais c'est le minimum d'éléments et j'ai aucun interlocuteur dédié, donc il faut s'armer de patience pour avoir quelqu'un. Et si je fais le numéro, je ne peux traiter qu'un dossier par appel... des fois on s'en sort en passant par le biais de la personne, via son compte CAF internet pour solliciter une question, un RDV ou certains lieux où il y a des permanences. » (Travailleur social, ASLL)

Pour les personnes menacées d'expulsion, il est important en premier lieu de trouver des services et interlocuteurs de proximité chez les bailleurs sociaux. Les acteurs de l'accompagnement rencontrés⁽¹⁾ estiment que la qualité du dialogue avec le bailleur social, dès les premières difficultés de paiement ou au début de la procédure judiciaire, est une étape cruciale qui a un effet important sur la motivation des locataires.

« Et de la part des bailleurs, il faut laisser un accès disponible en humain, ne pas faire des blocages à l'accueil : ça peut être frustrant pour les locataires, de ne jamais réussir à avoir quelqu'un qui les écoute et leur explique. Ils ont toujours l'impression qu'il n'y a pas de suivi, des interlocuteurs différents, c'est source de démobilisation. Et que ceux qui ont la hargne et la colère qui vont continuer, les autres ils sont battus d'avance. » (travailleur social, ASLL)

« S'il n'y a pas ce lien de confiance, les dettes augmentent très très vite. Des fois c'est aussi juste une question de feeling entre la personne et le bailleur. » (un CCAS)

Or les bailleurs sociaux fonctionnent chacun avec des moyens différents dans la relation de proximité (cf. supra). Selon leur organisation, ces relais ont plus ou moins un profil adapté, notamment au stade contentieux, pour avoir une approche qui relève de l'accompagnement social et de la prévention.

« Les bailleurs ont effectivement certains mis en place des agents de prévention sur les 3 premiers mois d'impayés. C'est une bonne logique mais c'est du contentieux : est-ce que cette personne est orientée vers du social ? Est-ce qu'elle sait repérer ? Je pense qu'il manque du social de proximité. Ce n'est pas un agent administratif pour réclamer de l'argent qui va résoudre ça. » (travailleur social, ASLL)

Ainsi les niveaux de coordination sont très disparates et reposent beaucoup sur l'interconnaissance des professionnels. Tous les intervenants, qu'ils soient responsables de la procédure administrative et judiciaire ou de l'accompagnement du ménage, se trouvent potentiellement bloqués par un manque de coordination. Il est donc inévitable d'interroger, conjointement aux moyens d'accompagnement, la mise en place de la proximité et des relais nécessaires à un déploiement coordonné des actions de prévention de l'expulsion.

(1) Travailleurs sociaux des associations, de CCAS, du Département et de la CAF.

L'accompagnement social et budgétaire, reconnu pour sa pertinence mais insuffisamment développé ?

L'importance d'un accompagnement renforcé est sur le temps long

Les travailleurs sociaux du Département et ceux de la CAF sont mobilisés dans deux objectifs :
se rapprocher du locataire en impayé et mieux connaître sa situation ;
mettre en œuvre un accompagnement qui permette de trouver une solution adéquate de maintien ou de relogement.

LES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT PROPOSÉES PAR LA CHARTE DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

La charte de prévention des expulsions locatives de La Réunion définit les objectifs et modalités d'accompagnement des ménages par le conseil départemental. Il s'agit d'informer, de conseiller, et d'orienter vers les organismes compétents et de mettre en œuvre un accompagnement adapté, qui peut prendre les formes suivantes :

- **Orientation vers les organismes** (CAF, ADIL, CGSS, commission de surendettement, DALO...) et appui nécessaire à l'élaboration des dossiers
- **Mobilisation des aides** (FSL, AFI, allocation mensuelle...)
- **Participer** à l'élaboration de **plans d'apurement viables**,
- **Mobiliser les dispositifs d'accompagnement administratifs ou judiciaires** (MASP, MAJ, MJAGBF, ASLL, TISF, CESF...)

Plusieurs conditions de réussite de ces accompagnements sont identifiables dans la parole des acteurs de terrain et des personnes accompagnées. Il est primordial, pour poser les conditions d'un accompagnement et stopper la progression de la dette, de pouvoir passer par l'intervention **d'un tiers, extérieur à la relation bailleur – locataire**. Cela permet de débloquer la situation du locataire, qui, même dans les cas où la relation avec le bailleur est la moins conflictuelle, aura des réserves à exposer ses difficultés réelles au bailleur, par peur des conséquences. Et du côté du bailleur

social, la présence d'un professionnel, qui aide son locataire à reprendre le paiement du loyer, rassure et constitue souvent une condition pour envisager les dispositifs de maintien dans le logement.

« S'ils n'ont pas de travailleur social, seul le service social du bailleur peut repérer la difficulté. Face au bailleur le locataire donne le change bien sûr, gagne du temps, mais ne parle pas forcément des autres dettes, etc. Une aide à la gestion du budget pour révéler des choses plus profondes : un problème de famille, de santé, de travaux, d'EDF, etc. » (Travailleur social, ASLL)

« Le bailleur ne voulait pas de négociation. Même quand je suis sorti de mon délire, j'ai vu un psy etc. Il a fallu qu'il y ait une négociatrice (CESF du Département) et tout, mais le dialogue avait été compliqué, j'avais essayé plusieurs fois mais j'ai trouvé porte close... Il y a une personne qui s'occupe des contentieux, je savais vers qui aller. Mais quand on a marre de se faire lourder on n'insiste plus. » (Locataire en procédure d'expulsion ayant signé un plan d'apurement)

La deuxième condition est que l'accompagnement **soit renforcé et sur un temps suffisamment long**, pour que les personnes puissent se familiariser avec tout le contexte judiciaire et administratif dans lequel se situe et qu'elle cherche plutôt à éviter pour se protéger, et aient le temps de trouver les ressources, morales et financières, pour se lancer dans une gestion très serrée de leur budget et apurer la dette. Laisser du temps est aussi nécessaire pour mettre à jour les problèmes de fond que rencontrent les personnes menacées d'expulsion.

« Des problèmes psy et d'addiction : là jamais ils ne le relèvent au grand jour sur un premier entretien... » (Travailleur social, ASLL)

Dans un processus où les personnes accompagnées risquent de perdre leur logement, **le temps de l'accompagnement doit aussi éviter d'ajouter des ruptures dans leur parcours avec les institutions par des changements d'interlocuteurs ou des arrêts d'accompagnement trop précoces ne relevant pas uniquement de la responsabilité du ménage.**

M. T., L'IMPORTANCE D'UN ACCOMPAGNEMENT SOUTENU ET DE L'ALLER-VERS

Lorsqu'il entreprend de sortir de sa situation, et trouve les forces nécessaires, après une longue période de dépression, pour se lancer dans une discussion avec les institutions (services sociaux du Département, bailleur), **Monsieur T. se heurte à un refus ou de véritables difficultés d'entrer en contact et d'établir un dialogue.** La discussion avec son bailleur semble impossible : « *Ils ne voulaient pas de négociation. Même quand je suis sorti de mon délire, que j'ai vu un psy etc. J'avais essayé plusieurs fois mais j'ai trouvé porte close...Il y a une personne qui s'occupe des contentieux, je savais bien vers qui aller : mais quand on a marre de se faire lourder on n'insiste plus.* »

La décision positive du juge est arrivée comme un signal positif : « *L'échéancier a été accordé par le juge, dans le jugement il y a plus d'un an. Donc comme j'avais un jugement qui a permis d'obtenir ce que je voulais, je me suis dit il faut aller consulter. Aller comprendre le jugement.* »

Monsieur T. a du faire lui-même les démarches pour engclencher un accompagnement social. Il entreprend d'aller vers les assistantes sociales. Il se sent seul dans la recherche de solutions, et trouver un interlocuteur de proximité est complexe. Après un premier contact difficile, **une relation de confiance s'établit avec l'assistante**

sociale du GUT. C'est cet intermédiaire qui permet de renouer le dialogue avec le bailleur, et de mettre en place des mesures d'accompagnement

« *Le bailleur à l'époque était déjà pas du tout dans l'optique de discuter, ne me faisait plus confiance. Alors que là en ayant l'AS, qui vient visiter tous les mois, c'était mieux pour eux. Un échéancier a été signé avec le bailleur, il y a un accompagnement ASLL. C'est une dame employée par le GUT, qui fait partie de l'agence soleil. Ça rassure le bailleur, c'est elle que j'appelle ma négociatrice, je pense que sans elle malgré l'AS le bailleur n'aurait pas accepté de signer.* »

Monsieur T. a accepté cet accompagnement surtout parce qu'on lui a expliqué que c'était un point important pour que le bailleur accepte de signer un échéancier et suspendre l'expulsion. **Il reconnaît que c'est aujourd'hui une aide précieuse pour reprendre le paiement régulier du loyer.** « *Si elle ne venait pas tous les mois, je ne suis pas sûr que j'aurais repris (le paiement du loyer)... C'est comme le travail, quand on n'a pas fait depuis longtemps, c'est dur de reprendre l'habitude. Donc si elle n'avait pas été là tous les mois... dernièrement j'ai raté un loyer, en juillet leur caisse était fermée, puis leur borne ne marchait pas, donc c'est passé à la trappe.* »

88

L'accompagnement social « de droit commun »

Les mesures d'accompagnement mobilisées pour le maintien dans le logement sont principalement des mesures d'ASLL.¹ L'accompagnement individuel de l'ASLL est réalisé par deux CCAS, et de 7 associations² grâce à 12 ETP qui interviennent sur l'ensemble du territoire. L'ASLL est sollicité par les bailleurs, les CCAS, les associations et directement par le Département, qui le propose notamment dans le cadre de la CCAPEX. Depuis peu, le département a mis en place un ASLL collectif, conçu comme un deuxième

niveau d'accompagnement pour les impayés de charges. Ce projet a été présenté dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, et il mobilisera 2 travailleurs sociaux.

En 2018, 410 l'ASLL comptabilise 410 demandes pour un accompagnement social lié au logement (-12 % par rapport à 2017) et 375 ont été accordées (-18 % par rapport à 2017). La moitié des ménages orientés vers l'ASLL le sont pour une problématique d'impayé locatif, et ces mesures sont plutôt mobilisées en début de la procédure d'expulsion.

(1) Depuis fin 2018, La Réunion dispose de « mesures AVDL », mais elles sont plutôt destinées aux ménages reconnus prioritaires DALO, bénéficiaires du plan Logement d'abord. Elles ne sont pas orientées vers les problématiques de maintien dans le logement.

(2) Réunion immuno-déprimés vivre et écouter, Économie sociale familiale Réunion, Association Jeunes Majeurs en Dynamique, Insertion et Développement dans l'Espace Economique Sud, EPI'EST, Agence Immobilière Solidarité et Investissement Locatif, Fondation Abbé Pierre – Relais social de Bellepierre.

BILAN ASLL 2018 ET 2019 – L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES ACCOMPAGNÉS

836 ménages ont été accompagnés dans le cadre de l'ASLL en 2019 (3 952 mois/mesures réalisés). Le maintien dans le logement alors qu'il existe un impayé de loyer constitue le principal motif d'orientation vers l'ASLL (48 % des orientations en 2019 et 49 % en 2018), et 68 % des diagnostics sociaux réalisés dans le cadre de l'ASLL font état d'une dette de loyer.

Les données de bilan sur les mesures ASLL réalisées en 2018 permettent de mieux cerner le profil des ménages accompagnés. **147 étaient en procédure d'expulsions locative**, dont la plupart avant le jugement (31 ménages dont le bail a été résilié et 22 situations après la demande du concours de la force publique). Les bénéficiaires **d'un ASLL sont en majorité des femmes (63 %)**, ayant entre 35-49 ans (33 %) ou 50 ans et plus (32 %). En 2018, 22 % des bénéficiaires avaient une dette de loyer et 43 % une dette de loyer cumulée à d'autres dettes (10,5 % ont d'autres types de dettes et 23 % n'ont aucune dette). La majorité des ménages accompagnés sont bénéficiaires du RSA (44 %) ou de prestations familiales (26 %), et seulement 76 % des ménages accompagnés ont un taux d'effort qui ne dépasse pas les 29 % de leur revenu.

78 % des ménages acceptent l'accompagnement proposé, 18 % des ménages ont néanmoins refusé l'accompagnement ou ne l'ont pas suivi jusqu'au bout (rupture). L'ASLL permet un lien de proximité avec le ménage puisque c'est en moyenne 2 visites à domicile par mois qui sont réalisées.

Des moyens restreints, et encore mobilisés trop tardivement

Si l'ASLL est une réponse pertinente à de nombreuses situations, ce mode d'accompagnement ne suffit pas à lui seul à prendre en charge l'ensemble des personnes qui auraient besoin de l'intervention d'un intermédiaire entre eux et le bailleur social. Si le « volume » des besoins d'accompagnement est difficile à estimer finement, on peut noter, à titre de comparaison, que le nombre de mesures ASLL portant sur les dettes de loyer (788) représente environ la moitié du nombre d'assignations émises à La Réunion en 2018 (1 461). Certes d'autres moyens

LES ACCOMPAGNEMENTS SOCIAUX LIÉS AU LOGEMENT - 2018

SOURCE / CODIR FSL, juin 2019

Stade de la procédure d'expulsion (147 ménages concernés)		Situation des dettes de l'ensemble des ménages accompagnés ASLL	
Commandement de payer	43 %	Loyers impayés	22,1 %
Assignation	21 %	Loyer + autres dettes	43 %
Bail résilié	21 %	Autres dettes que le logement	10,5 %
CFP	15 %	Absence de dettes	23,7 %

En matière de résultats, l'ASLL semble porté ses fruits, preuve qu'un accompagnement de proximité est un gage d'une prévention adaptée : 145 ménages (34 %) accompagnés en 2018 se sont maintenus dans leur logement et 67 ménages (16 %) ont pu être relogé dans un logement adapté. Pour 50 % des ménages, l'accompagnement est encore en cours.¹

(1) Ces éléments concernent l'ensemble des ménages accompagnés, les données disponibles ne font pas de focus particuliers sur les ménages menacés d'expulsion.

sont mobilisés pour l'accompagnement des ménages, principalement par certains CCAS, mais ont eux aussi sont limités.

« J'aimerais faire un accompagnement plus en profondeur (...) Je suis en flux tendu, je suis quasiment la seule qui reste au CCAS. En accompagnement il n'y a que moi au niveau du CCAS. Si la personne est accompagnée par l'épicerie ça m'aide mais bon... » (Un CCAS)

De plus, le Département note que les demandes d'ASLL sont encore trop tardives comme le montre le tableau ci-dessus sur le stade de procédure des ménages accompagnés en 2018.

Les situations sont souvent si avancées, avec une dette élevée, que l'accompagnement individuel ne peut intervenir que dans un sens curatif. Il est compliqué pour le travailleur social de mener un travail sur la capacité à reprendre le paiement du loyer, le redressement du budget, si la dette et/ou la procédure judiciaire ont déjà évolué. Par conséquent, le travailleur social accompagne le ménage sur des démarches de relogement et/ou dans le dépôt d'un recours au DALO.

Les acteurs de la prévention identifient un besoin de mobiliser plus tôt les mesures d'accompagnement social et budgétaire, et aussi de développer l'accompagnement à visée préventive. Généralement, les moyens déployés aujourd'hui visent à faire « rebondir » le ménage, en lui faisant prendre conscience des attentes institutionnelles dans le cadre de la procédure d'expulsion, de l'importance de payer son loyer et sa dette. Or ce discours aurait aussi un effet dans le cadre d'actions préventives.

« Sur nos actions, on va vraiment cibler aussi les nouveaux entrants pour vraiment les accompagner. Ce qui nous manque c'est une éducation populaire sur le terrain aussi, on ne sait pas forcément sur qui s'appuyer sur le terrain pour aller éduquer à la gestion du budget. Plus cette éducation, et plus on va dans le temps, plus on perd ça. Aujourd'hui on constate que chez nous, énormément de locataires qui viennent d'entrer se mettent directement en impayé. » (Un bailleur)

« Sur une nouvelle opération, 90 % des gens six mois après l'emménagement n'arrivaient pas à payer le loyer. Il faut aussi travailler l'accompagnement à l'accès. On sait bien que si au bout de 3 mois il y a un impayé, c'est qu'on a raté quelque chose...accompagner l'accès au logement des familles aux minima sociaux, qui rentrent dans un logement et n'avaient pas eu habitude de payer loyer etc. » (Acteur institutionnel et social)

Ce type d'outil ne peut pas être exclusif **d'une réflexion plus globale sur le coût du logement et son inadéquation avec la réalité socio-économique des ménages.**

Un accompagnement plus renforcé : les MASP (Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé) de niveau 2 et 3

De manière unanime et générale, **les acteurs rencontrés ont déploré l'inexistence des mesures de type MASP de niveau 2 et 3**, jugées très pertinentes en matière de prévention des impayés et des expulsions locatives. Ces mesures s'adressent à toute personne majeure bénéficiaire de prestations sociales. Ce sujet est abordé régulièrement lors des instances du PDALHPD notamment.

« On se bat un peu pour les suivis de type MASP, MAJ. Ce sont des mesures alternatives qui pourraient permettre d'éviter les expulsions. Je ne sais pas pourquoi ça coïncide : ça serait utile pour les jeunes mamans qui ne priorisent pas le loyer par exemple. » (Une sous-préfecture)

Plusieurs types de mesures d'accompagnement social et budgétaires existent : les mesures d'accompagnement social personnalisées (MASP) et les mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ), ces dernières étant prononcées par le juge. Les MASP correspondent à une aide à la gestion et un accompagnement social personnalisé, mis en œuvre par le Département, et ses opérateurs dont l'UDAF. Seul ce « premier niveau » de MASP est mis en œuvre sur le territoire réunionnais et comprend un accompagnement social et une aide à la gestion du budget.

Cependant les niveaux 2 et 3 des MASP répondraient davantage, selon les acteurs, aux besoins d'accompagnement plus renforcé. Elles permettent la gestion déléguée des prestations sociales (c'est-à-dire la gestion par un tiers : le Département ou son opérateur) pour qu'elles soient affectées en priorité au paiement du loyer (MASP 2), et en cas de non-paiement du loyer depuis au moins 2 mois, la mise en place d'un dispositif de gestion déléguée des prestations sociales sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'adhésion de la personne (MASP 3).

Ces mesures peuvent concerner toute personne majeure bénéficiaire de prestation sociale, et touchent surtout des personnes dont les facultés sont altérées ou en grande difficulté sociale. Elles sont mises en place à la demande des personnes, ou avec leur accord, sur proposition des services sociaux du département. L'objectif étant souvent de recher-

cher le maintien dans le logement, l'accès aux soins et plus largement de rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales.

Un FSL sous mobilisé ?

Avec les aides « à titre exceptionnel » que peuvent accorder certains CCAS, **le FSL maintien¹ constitue le principal outil d'aide financière du ménage**. Or la part des aides FSL sur les dettes de loyer reste basse car ce type d'aide est moins demandé (193 demandes en 2019, demandes 169 en 2018, 183 en 2017, 148 en 2016).

Il reste difficile d'identifier les raisons de cette faible mobilisation de l'aide au maintien. Le Département évoque le manque de mobilisation du locataire au regard de sa situation d'impayé : lorsque le FSL sollicite les ménages pour la mise en place d'un plan d'apurement dans le cadre de la procédure de la CAF (cf. schéma en partie 1), seulement 10 % des ménages font un retour.

La faible utilisation des aides FSL sur les dettes de loyer **questionne la sollicitation de ces aides. Le FSL ne serait que trop rarement évoqué dans les CCAPEX**, et le Département s'interroge quant à lui sur les raisons d'une moindre sollicitation du FSL par les bailleurs sociaux : *« on aura pas plus d'aides s'il n'y a pas de demandes... »*

L'objectif est de positionner le FSL comme une aide qui intervient le plus tôt possible, « afin d'éviter la dégradation de la situation financière et sociale du ménage ² », mais les dossiers présentés pour une aide financière au maintien **arrivent souvent trop tard (procédure trop avancée, montant de la dette élevé, etc.)**. Ce sont des situations où le juge a déjà résilié le bail, voire où le concours de la force public est accordé, et la dette est alors très élevée. Idéalement, pour le Département, le FSL devrait être sollicité **dès que les capacités financières du ménage ne permettent pas de mettre en place un plan d'apurement**.

Les acteurs renoncent parfois à demander l'aide du FSL car ils constatent qu'une **faible proportion des demandes**

UNE DIMINUTION DES AIDES AU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

La majorité des aides au maintien portent sur le paiement des factures d'eau et d'électricité (« fluides »), qui représentent, avec 2 751 aides, 68 % des aides accordées par le FSL en 2019, et 55 % du budget. Les aides pour le paiement du loyer représentent 20 % du budget et 4 % des aides accordées, soit 163 aides, nombre en légère augmentation par rapport à l'année précédente (129 aides).

Les aides accordées au titre du FSL - volet maintien - 2019

SOURCE / CODIR FSL, juin 2019

	Nombre d'aides accordées	Montant moyen des aides en euros
Maintien loyer	163	1 234
Fluides	2 751	203

Le montant global des aides financières pour les fluides a augmenté en 2019 (+ 14 %) et atteint 559 806 euros, et les aides au maintien du loyer ont augmenté dans la même proportion (+ 14 %, 201 072 euros) après une diminution sur deux années consécutives, passant de 216 785 euros en 2016, à 194 481 euros en 2017, et 176 434 € en 2018. Plus inquiétant, **le montant moyen de l'aide accordée diminue fortement sur le volet maintien du loyer** passant de 1 936 euros en 2016 à 1 508 euros en 2017 (- 22 %), 1 368 euros en 2018 (- 9 %), et 1 234 euros en 2019.

Les règlements intérieurs successifs du FSL tendent à resserrer les critères d'octroi : introduction de délais d'octroi entre les aides pour une même personne dans le règlement intérieur 2012-2015, demande de diagnostics sociaux limitées aux organisme n'ayant pas de travailleurs sociaux en leur sein ou aux ménages inconnus des autres services, etc. **Le budget réalisé¹ est ainsi passé de 2 090 K€ en 2013 à 1 528 K€ en 2015²**. Le budget total (aide financière et ASLL), qui a baissé de 18 % entre 2017 et 2018, reste relativement stable en 2019 (- 0,3 %).

(1) Source : CODIR FSL 13 juillet 2018

(2) Total réalisé (aides financières et ASLL + abandons de créances)

(1) Le FSL intervient sur trois volets : l'accès au logement, le maintien dans le logement, l'aide au financement des fluides.

(2) Règlement intérieur du Fonds de solidarité pour le Logement, 2017-2021, Conseil départemental de La Réunion, Direction de l'Habitat, service accompagnement des ménages.

est accordée. Sur un total de 236 décisions concernant l'aide au maintien en 2018, 55 % ont donné lieu à un accord. C'est un taux très inférieur à celui des aides aux paiement de fluides (81 %) ou des aides à l'accès (67 %). **Les règles de mobilisation du FSL limitent souvent l'octroi d'une aide, provoquant des frustrations des acteurs, qui y ont donc de moins en moins recours.**

« Nous on saisit quand même beaucoup d'impayés de loyer, on fait plus du FSL impayé que du FSL énergie. Mais les travailleurs sociaux sont **désabusés parce que règlement très dur et pas souvent avis favorable.** Les conditions sont assez strictes. Et les décisions parfois ne font pas assez confiance au travailleur social qui instruit... on a des questions intrusives sur budget des familles. » (Acteur institutionnel et social)

« Il y a eu des rejets FSL pour cause "Mme n'a pas priorisé le contrôle technique de la voiture par rapport au loyer" ... oui mais sinon elle perd son travail. Là je n'ai pas de réponse à apporter, je veux bien faire de l'éducatif budgétaire... » (Travailleur social, ASLL)

« Au niveau des plafonds, ils sont hyper exigeants sur pleins de chose : j'ai par exemple un couple parc privé, dette de loyer, et j'attendais que la famille reprenne le paiement, M. vient de reprendre un travail et dépasse le plafond de ressource pour solliciter le FSL. On peut demander à titre exceptionnel, mais bon... » (Travailleur social, ASLL)

Les partenaires ont déjà échangé sur leur besoin de « remettre à plat » les conditions de mise en œuvre de ces aides, et la démarche reste à engager pour permettre au FSL de jouer pleinement son rôle dans la prévention des expulsions locatives. Actuellement, les conditions pour obtenir une aide au maintien sont notamment d'être dans une situation viable, avec un taux d'effort à 25 % (seuil de tolérance à 30 %), et d'avoir repris le paiement du loyer courant pendant a minima deux mois consécutifs (contre trois mois auparavant). L'aide est plafonnée à un maximum de 4 mois de loyer impayé, charges comprises, et sont déduits du montant de l'impayé les frais d'huissier et les éventuels rappels d'allocations logements. Enfin, l'aide au maintien peut aussi être sollicitée pour régler des dettes locatives en vue d'accéder à un nouveau logement,

mais l'aide n'est versée que si le relogement intervient dans un délai de 6 mois et que la famille continue à verser son loyer résiduel.

« Après, ça peut être sous condition de relogement : mais les délais ça passe rapidement, 6 mois, la prolongation des délais est souvent refusée même si les refus de logement sont justifiés (par exemple parce que l'emploi est éloigné). On met en place des aides et ça s'annule, les ménages ont l'impression que personnes ne veut les soutenir. » (Travailleur social, ASLL)

« Un exemple, le FSL maintien est accordé sous condition de mutation, et là la dette continue à monter. La personne est de bonne foi. Et j'en ai plein des ménages comme ça. Nous on doit avoir le logement libre derrière ce qui n'est pas le cas. Le FSL est attribué sous condition de signature du bail, mais nous ça serait renoncer à notre procédure... » (Bailleurs sociaux)

Face à cette complexité et l'incertitude d'obtenir une aide, d'autres outils sont mobilisés par les acteurs de l'accompagnement au détriment du FSL maintien. L'autre solution pour apurer une dette trop élevée est principalement le dépôt de dossier devant la commission de surendettement.

« Le FSL maintien devient compliqué à solliciter : il y a tellement de barrières sur le montant de la dette, etc. que c'est très compliqué et il faut aussi une adhésion du ménage. Donc les travailleurs sociaux préfèrent faire un dossier de surendettement. » (Bailleurs)

Toutefois, le surendettement fait partie des outils qui font débat parmi les acteurs de la prévention, tous n'ayant pas la même vision sur son utilité.

CONCLUSION

Les difficultés de maintien dans le logement sont avant tout liées à la précarité des ménages et à l'inadéquation du coût du logement et du niveau de vie. Le constat est sans appel, les ménages principalement concernés sont les plus précaires : les personnes seules (souvent des hommes, souffrant d'addictions ou de troubles psychiques) et les familles monoparentales. Il est donc essentiel de changer de posture et de discours, et de reconnaître que ces ménages, quelle que soit leur réaction, se battent pour faire face à l'ensemble de leur dépense. **Il semble nécessaire de comprendre leurs conditions de vie pour sortir des discours stéréotypés qui mettent l'accent sur la « mauvaise foi ».**

Ce chapitre a montré que les ménages menacés d'expulsions méconnaissent profondément leurs droits et ne sont pas en mesure de les faire valoir dans les mêmes termes que les bailleurs (incompréhension des procédures, non maîtrise du langage administratif et juridique, asymétrie lors des audiences, etc.). Bien plus, **les démarches d'aller-vers ne sont pas encore assez poussées pour répondre aux besoins des personnes**, elles sont à renforcer.

1. FINALEMENT, L'EXPULSION (SANS SOLUTION PÉRENNE DE RELOGEMENT)

En 2018, 72 ménages ont été expulsés avec le concours de la force publique. Cela représente 36 % des situations pour lesquelles un octroi avait été accordé (contre 48 % en 2017). Suite à l'assignation en résiliation du bail le juge peut soit résilier le bail, soit accorder un délai de paiement et suspendre la clause résolutoire. **Si l'échéancier accordé par le juge n'est pas respecté, le bail est résilié et l'huissier peut délivrer un commandement de quitter les lieux.** Ce dernier donne un délai de 2 mois pendant lequel l'expulsion ne peut intervenir : à cette étape, le ménage peut demander un délai et les bailleurs sociaux ont la possibilité d'activer le protocole de cohésion sociale. Une fois le délai du commandement de quitter les lieux passé, l'huissier peut se présenter au domicile pour exécuter l'expulsion : si le ménage est absent, ou refuse de partir, le concours de la force publique est demandé à la Préfecture. Elle va alors étudier le dossier, afin de savoir si l'expulsion est ou non autorisée avec les forces de police. Le ménage peut être convoqué au commissariat et l'enquête sociale mise à jour.

Si le concours de la force publique est accordé, l'expulsion peut avoir lieu à tout moment (hors trêve cyclonique). Dans le cas contraire, elle peut avoir lieu plus tard et le bailleur peut se retourner contre l'état pour obtenir une indemnité.

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE SUITE À LA DÉCISION DE JUSTICE¹



(1) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/outils-et-informations/procedure-expulsion-pour-impaye>

Le suivi des expulsions, une boîte noire et des chiffres sous-évalués

Disons le d'emblée, le chiffre des expulsions avec concours de la force publique minimise (probablement largement) le nombre de ménages, qui face aux différentes injonctions de procédures administratives et judiciaires, quittent leur logement au cours de la procédure, sans solution viable. **Ce chiffre ne reflète donc pas l'ampleur du phénomène des expulsions.**

Plusieurs bailleurs témoignent :

« Il y a plus de départs volontaires que d'expulsions avec le concours de la force publique.¹ »

« Dans l'Est, il y a beaucoup d'abandon de logement »

Une sous-préfecture confirme :

« Il y a très peu d'expulsions fermes, souvent quand l'huissier arrive il n'y a déjà plus personne dans le logement (5 abandons pour 15 CFP en 2018). On n'a pas beaucoup de réelles expulsions avec concours de la force publique, le logement est vide, souvent le locataire est relogé chez la famille. »

Bien plus, **il peut-être conseillé aux ménages de quitter les lieux avant l'expulsion**, pour éviter le traumatisme que peut engendrer l'expulsion avec le concours de la force publique.

« Le bailleur m'a conseillé de partir avant l'expulsion, on m'a dit que c'était mieux, sinon c'était un huissier qui vient. Elle m'a expliqué comment ça se passait : que c'était avec la force, qu'on prend vos affaires. Elle m'a dit "c'est pour vous, ça peut être violent." » (Mme S., expulsée avec 3 enfants)

Le rapport de l'IGAS corrobore ces propos « il faut tenir compte des départs volontaires, estimés par les interlocuteurs rencontrés à 50 % des commandements de quitter les lieux. » **Si l'on estime que le nombre de départs volontaires est équivalent au nombre d'expulsions avec concours de la force publique (72 en 2018), c'est près de 150 ménages contraints à quitter leur logement en 2018, environ 12 par mois et 3 par se-**

maine... Si, comme l'IGAS, on estime que ce sont 50 % des personnes faisant l'objet d'un commandement de quitter les lieux qui quittent effectivement le logement, **le nombre de ménages concernés atteint 354**, soit plus d'un par jour. Aujourd'hui, il n'y a pas de données publiées qui permettent d'analyser le profil des ménages expulsés : sont-ils majoritairement logés chez les bailleurs sociaux ou privés ? Quel est le montant de leur dette lors de l'expulsion ? Quelle est leur composition familiale ? Le travail mené dans le cadre du PDALHPD pourra apporter un certain nombre de réponses. Bien plus, il n'y a actuellement aucun moyen de suivre le devenir de ces ménages. **Les trajectoires sociales et résidentielles des ménages après l'expulsion sont particulièrement mal connues et ne font pas l'objet de suivi, que ce soit au niveau local ou national.** Cette phase du processus d'expulsion locative a été qualifiée de « trou noir » par les observateurs nationaux².

L'expulsion une finalité inévitable pour certains ménages ?

Les acteurs rencontrés, et notamment ceux appartenant aux institutions « responsables » des procédures (État, bailleurs) **ont fait part de leur répugnance à expulser des ménages**, conscients des conséquences dévastatrices pour la suite de leur parcours, et de la logique court-termiste d'une telle solution. À cet égard, ils mettent en avant le faible nombre d'expulsion par rapport à d'autres territoires, ou par rapport aux données nationales.

« L'expulsion c'est un échec collectif, et individuel, vrai traumatisme pour la famille, échec pour le bailleur, l'administration, l'État, etc. » (Acteur local)

« Vraiment, on n'est pas là pour expulser » (Acteur local)

Pour autant, l'expulsion est tout de même considérée par ces mêmes acteurs comme une solution inévitable pour certains ménages. Plusieurs arguments sont ainsi évoqués.

(1) Données actuellement non disponibles.

(2) Conseil général des ponts et chaussées, « Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention », Jean-Pierre Grunspan, 2004.

Du contentieux à l'expulsion, entre discipline et « pédagogie »

C. François¹, dans sa thèse de doctorat, met en évidence trois « types d'usages » du contentieux locatif et de l'assignation :

- **un usage plutôt disciplinaire** : l'ambition première des bailleurs n'est pas nécessairement d'expulser, mais d'accélérer le recouvrement et la reprise du paiement. Cette logique s'articule également, à La Réunion, aux discours relatifs à l'aspect « pédagogique » de la procédure.
- **Un usage certificateur** : l'enjeu est de faire ratifier, par l'autorité judiciaire, les plans d'apurement conclus avec les locataires, qui s'inscrit dans une tendance à la judiciarisation des plans d'apurement. Cette tendance n'a pas été perceptible dans les discours des acteurs locaux.
- **Un usage répressif** : l'objectif étant bien l'expulsion du locataire, notamment perceptible par l'opposition des bailleurs à l'octroi de délais de paiement lors de l'audience. Cet indicateur serait à objectiver localement.

À La Réunion, le taux d'octroi des CFP (58 % en 2018) est supérieur au taux d'exécution des CFP (36 % en 2018), allant dans le sens de ce que C. François identifie comme un usage « disciplinaire » du contentieux locatif. Ces éléments vont également dans le sens des analyses de l'IGAS² qui observe que dans les départements où les taux d'octroi sont plus élevés que les taux d'exécution, c'est souvent que des délais sont mis en oeuvre pour permettre la recherche de solution et de paiement après le CFP. Le rapport stipule « le CFP est alors une épée de Damoclès, dernier recours pour une négociation et une solution. » (p. 28).

Les acteurs rencontrés mettent ainsi en avant dans leurs discours l'usage disciplinaire de la procédure, justifiée non pas comme tel, mais plutôt par sa supposée portée « pédagogique ». Les acteurs estiment pour partie que l'avancement de la procédure peut permettre de faire réagir les ménages, et notamment l'octroi du concours de la force publique. Selon les acteurs, il s'agirait d'une ultime opportunité donnée au ménage de faire valoir sa bonne foi et de mettre en place des actions visant à

solder la dette. À ce jour, il reste complexe d'objectiver cet effet « mobilisateur » du CFP faute de données disponibles. Mais selon l'ARMOS³ c'est prêt de deux-tiers des situations qui « conduisent à une réaction de la famille pour trouver une solution de relogement ou un solde de la dette avec reprise du bail en accord avec le bailleur. C'est, de fait, une action de prévention de tout dernier recours. » Effectivement, les professionnel.le.s mettent en avant qu'il est possible de proposer des actions de « prévention » (plan d'apurement, etc.) même tardivement au cours de la procédure, qu'il n'est « jamais trop tard ». **Dans cette logique, certaines sous-préfectures peuvent par exemple envoyer le CFP, puis attendre la réaction de la famille avant de poursuivre.**

« Le fait d'aller en CFP a un effet pédagogique sur le locataire. Le fait d'accorder le CFP, ils commencent à baliser, ils ont peur d'être expulsé par rapport au voisinage. Certains huissiers font des tentatives de conciliation, mais pas tous. » (Une sous-préfecture)

La logique institutionnelle repose, au stade les plus avancés de la procédure, **sur une « politique de la peur » censée faire réagir le locataire.** Pourtant, le rapport de l'IGAS est sans appel « 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. » Ainsi, la politique de la peur ne permet pas de traiter les causes de l'impayé, mais peut marquer durablement les ménages.

« Vivre sous l'épée de Damoclès d'être toujours expulsable, ce n'est pas une vie. Se demander quand est ce que je vais vraiment être viré, pas savoir si la semaine prochaine on serait encore ici ou pas... » (M. T., 50 ans, a été menacé d'expulsion, a un plan d'apurement en place)

Dans certains cas, l'expulsion elle-même est considérée par des acteurs locaux comme « pédagogique », pour le ménage (qui aura donc appris qu'il n'est pas « protégé » malgré ses

(1) « Déloger le peuple, État et administration des expulsions locatives », novembre 2017.

(2) Op. cité.

(3) Compte-rendu de la CCAPEX plénière du 22 mai 2019.

fragilités psychiques ou la présence d'enfants), mais aussi pour le voisinage (l'expulsion venant ainsi casser les idées reçues : elle peut également avoir lieu dans votre quartier, chez votre bailleur).

*« Il y aura toujours des resquilleurs et on ne peut pas dire qu'il ne faut pas sanctionner à un moment donné, **il y a aussi la vertu de l'exemple.** » (Une sous-préfecture)*

« Pour le bailleur il y a aussi l'exemplarité de l'expulsion pour les autres locataires. » (Acteur local)

Notons que la portée pédagogique ou exemplaire de l'expulsion semble en réalité limitée voire incohérente, puisque les acteurs eux-mêmes expliquent que ce sont souvent « les mêmes ménages » qui sont concernés par des expulsions successives... Dans ces expulsions à répétition chaque nouveau cycle, du début de la procédure à la sanction de l'expulsion, semble alors fonctionner comme une prophétie auto réalisatrice, où rien n'empêche le ménage de se trouver à nouveau en difficulté de paiement de son loyer.

« Il y a beaucoup de ménages où ces situations sont récurrentes. Parfois certains ont été expulsés pour 2 ou 3 fois, du parc social et privé. » (Une sous-préfecture)

De plus, les ménages, faute de la maîtrise des procédures administratives et judiciaires ne comprennent pas pourquoi il est possible de les expulser alors même qu'ils ont repris le paiement du loyer (avec parfois un supplément) au prix d'un certain nombre d'efforts financiers et sociaux :

« J'ai repris le paiement du loyer depuis un an, parfois je paie plus, ma dette a été effacée par l'IEDOM : pourquoi là par exemple le bailleur ne rénove pas ma maison, puisqu'elle est vide ? » (M. M., 44 ans, expulsé depuis 24h, dors devant sa maison)

Mme S. explique également que sa dette a continué d'augmenter car le plan d'apurement était trop élevé et impossible à respecter, que les allocations logements n'ont pas été rétablies durablement faute d'un accompagnement social suivi. Elle a tenté de trouver des solutions par elle-même avant de quitter son logement avant l'expulsion :

« J'ai du laisser ma honte de côté. J'ai vendu des gâteaux au club de foot de mon fils pour récolter des fonds et rem-

boursier ma dette. J'ai récolté 2 000 euros, une amie m'a aussi prêté de l'argent. Mais ça n'a pas suffi. Le bailleur m'a conseillé de quitter le logement. Je suis partie, je n'ai jamais eu aussi peur de ma vie, j'ai fait des cauchemars, j'ai honte d'infliger ça à ma famille. À l'état des lieux de sortie, la personne m'a dit que c'était rare des logements si bien entretenus. » (Mme S., 44 ans, seule avec 3 enfants)

Dans ce cadre, quel a été l'effet pédagogique de l'expulsion ? Madame S. et Monsieur M. ont-ils mieux compris leurs droits et sauront-ils à qui s'adresser en cas de nouvelles difficultés ?

Des expulsions qui viendraient sanctionner les « mauvaises volontés »

Les acteurs, pour expliquer – voire justifier – les expulsions, s'appuient donc sur la « mauvaise foi » et le manque de « mobilisation » des ménages finalement expulsés, qui ne se sont pas saisis des solutions proposées au cours de la procédure. Tout en pointant par ailleurs les lacunes des outils à chaque étape, il y a vraiment cette idée très ancrée chez les acteurs **que les outils en place permettent véritablement une bonne prise de contact, et un accompagnement**. Or, il est impossible d'objectiver le parcours des ménages au sein de la procédure d'expulsion. Bien plus, si les procédures actuelles ne semblent pas permettre de prendre contact et d'accompagner les personnes, n'est-il pas temps de se poser la question de l'adéquation des pratiques avec les besoins et conditions de vie des ménages ? Est-il possible de réfléchir ensemble à la manière d'intervenir de manière plus adaptée ?

« Les ménages sont bien accompagnés : il y a des travailleurs sociaux à la CAF, chez le bailleur, au département, au CCAS : ils ont toutes les portes ouvertes. S'ils ne viennent pas : vraiment on a tout épuisé comme solution. Je trouve qu'on fait beaucoup beaucoup de prévention, de suivi social. Si vraiment on arrive à l'expulsion c'est qu'on a tout épuisé. » (Une sous-préfecture)

De fait, de nombreux discours alimentent la distinction opérée entre les publics menacés d'expulsions. L'enjeu de cette dernière étape, serait donc de distinguer les « bons ménages », qui seraient des victimes « d'accidents de la vie », et les « mauvais ménages » qui instrumenta-

liserait le système à leur avantage, et au détriment de la première catégorie.

« Il peut y avoir des gens qui profitent du système, au détriment aussi de la grosse majorité qui a vraiment des problèmes. Mais donc il faut vraiment être en mesure d'avoir une réponse forte pour préserver le travail qui est fait par ailleurs. » (Acteur local)

Ces enjeux sont présents tout au long de la procédure, comme l'illustre le chapitre précédent. Mais la rhétorique des acteurs à ce stade de la procédure, est d'expliquer que majoritairement, **seuls les ménages de « mauvaise foi » (et non pas les plus vulnérables, les plus éloignés des processus institutionnels, etc.) seraient expulsés.** Pourtant, il y a bien une réelle incapacité à identifier de manière objective ces différents types de locataires et plus encore à reconnaître que les « perches tendues » sont peut-être parfois insaisissables ou inadaptées aux ménages concernés comme l'explique cet acteur :

« Il y a des familles qui vivent des accidents de vie (séparation, etc.), qu'on entend pas plus et il faut concentrer notre attention sur ces familles. Ce sont des personnes perdues qui mettent la tête dans le sable. Et les autres, bon ceux de mauvaises foi... mais ni les uns ni les autres ne répondent aux sollicitations des travailleurs sociaux. Ils ne saisissent pas les perches qu'on tend. » (Acteur local)

In fine, ces logiques amènent les acteurs à adopter un regard différent sur les situations à l'étape de l'octroi du concours de la force publique. Parmi les publics principalement concernés (cf. parties précédentes), **les hommes seuls font l'objet de moins de clémence que les familles**, au moins dans les discours, lors de l'octroi du concours de la force publique. Une future analyse du profil des ménages expulsés pourrait venir confirmer ou infirmer leur réalité.

« Les hommes seuls, on a moins de scrupule. Les familles, on en a plus, pour les impacts sur les enfants. Mais certaines personnes jouent là-dessus pour abuser du système. Ça me fait un peu penser à des boucliers humains. » (Une sous-préfecture)

« Sur le CFP, quand il s'agit de célibataires on a moins de

scrupule. Quand il y a une femme enceinte on a plus de scrupules et là on attend. Les hommes célibataires, ceux-là malheureusement souvent il y a de la mauvaise foi ou des problèmes d'addictions qui font qu'ils lâchent prise. Et ceux-là malheureusement sont expulsés un peu plus facilement. » (Une sous-préfecture)

« Si c'est une mère de famille avec enfants, on doit trouver une solution de relogement, sinon on n'accorde pas le CFP. Quand il y a des enfants mineurs, la responsabilité de l'État est mise en cause. » (Une sous-préfecture)

Les expulsions contribuent donc en partie à renforcer le sans-abrisme ou le mal-logement (hébergement chez un tiers, surpeuplement).

L'expulsion, garante du droit des « petits bailleurs » privés ?

Enfin, l'un des arguments régulièrement mis en avant pour justifier les expulsions est la défense des droits des bailleurs, notamment les petits bailleurs privés, pour lesquels les CFP demandés sont accordés à 75 %.

Notons que ce type de discours ne s'appuie sur aucune donnée objectivée : on ne connaît pas, à l'heure actuelle, les profils des bailleurs privés (« petits » ou « gros propriétaires, ressources, etc. »), ni les solutions in fine apportés (exécution du CFP, reprise du paiement, etc.).

« Et c'est faux de dire qu'il y aura 0 expulsions : on est aussi dans un pays où il y a un droit à la propriété et où les locataires ont spolié aussi le propriétaire. Donc les bailleurs privés sont aussi des pauvres personnes, et il faut dans l'approche sociale qui est la notre avoir celle du bailleur privé : si on maintien trop longtemps le locataire, ça peut mettre en difficulté le propriétaire et les petits bailleurs privés. Les plus gros font des demandes d'indemnisation. » (Acteur local)

Par ailleurs, dans le cadre de la défense des intérêts des bailleurs privés, aucune action n'est menée en leur direction concernant leur indemnisation. Si l'on souhaite éviter qu'ils ne se retrouvent en difficulté, l'outil de l'indemnisation, sous-utilisé, per-

L'INDEMNISATION DES BAILLEURS

En cas de refus de concours de la force publique, l'État est en obligation d'indemniser le préjudice subi par les propriétaires. **Ce refus d'octroi du concours est souvent lié à des considérations sociales** (présences d'enfants en bas âge, handicap, etc.). Le bailleur a ainsi droit à une indemnité égale aux loyers et charges qui ont couru depuis le 2^e mois suivant le dépôt de sa demande.

Les crédits permettant l'indemnisation font partis du budget du Ministère de l'Intérieur, et délégués aux Préfets. À La Réunion, les sous-préfectures estiment deux fois par an le montant des indemnités à verser aux bailleurs.

À l'échelle nationale, les dépenses au titre des refus de concours de la force publique étaient estimées à 34 millions d'euros en 2018 et 2019.¹ **De manière chronique, la budgétisation initiale de cette ligne de crédits est insuffisante, engendrant une gestion délicate des ressources.**

(1) <https://www.senat.fr/rap/l18-147-32/l18-147-3214.html>
(consulté le 15/01/2019)

mettrait de préserver leur intérêt le temps de trouver une autre solution pour le locataire.

Il convient de signaler qu'à l'inverse des bailleurs privés, les bailleurs sociaux mobilisent plus souvent cet outil.

Les facteurs qui influencent l'octroi du concours de la force publique

Rappelons ici que l'octroi ou non du concours de la force publique **dépend en partie de la politique de la sous-préfecture, voire de la personnalité du sous-préfet.e**. Un changement de sous-préfet.e peut donc induire des évolutions. Par conséquent, **en fonction de leur arrondissement de résidence, les locataires ne seront pas forcément égaux par rapport à l'expulsion**. En 2018, les arrondissements Nord, Sud et Ouest ont un taux d'octroi du CFP aux alentours de 68 %, tandis que l'Est accorde seulement 15 % des CFP demandés...¹

(1) Bilan CCAPEX plénière.

« On a un sous-préfet qui s'implique, il organise des réunions avec les partenaires et les pousse à travailler ensemble (un échéancier, un accompagnement bien soutenu...) » (Acteur local)

« Cette année il y a peut-être aussi plus de sévérité dans l'octroi. La nouvelle sous-préfète signe aussi plus facilement : s'il n'y a pas de réponse de la famille le concours est souvent signé. » (Acteur local)

Par ailleurs, **les contraintes de gestion de l'État, corrélées aux demandes d'indemnités** plus ou moins systématiques des bailleurs sociaux peuvent également jouer sur le taux d'octroi des CFP. Les Préfet.e.s ne souhaitent pas voir augmenter le montant des indemnités et accélèrent donc la procédure. Lors de l'enquête, plusieurs sous-préfectures notent que les bailleurs sociaux sont plus « rigoureux dans leur demande » de ce fait : *« on a fait preuve de plus de sévérité dans l'octroi des CFP car les bailleurs demandent aussi plus vite l'indemnisation » (Une sous-préfecture)*

« Avant, on payait beaucoup car on expulsait peu. C'était aussi un sous-préfet qui freinait les expulsions. Aujourd'hui, on expulse davantage. Quand l'administration verse des indemnités aux bailleurs, c'est aussi les impôts. Nous on part du principe que l'octroi du CFP découle de l'application de la décision de justice. » (Une sous-préfecture)

Cette évolution de l'attitude des bailleurs vis-à-vis des indemnisations est aussi accompagnée d'une évolution de la gestion des indemnisations par l'État local.

« Avant on avait un dialogue avec les bailleurs, et tel rapport qu'ils n'osaient pas demander indemnisation. L'expulsion et l'indemnisation dépend des sous préfets. On avait des dossiers en souffrance depuis 2017, et on a payé toutes les demandes d'indemnisation. Il y a eu beaucoup de dossiers au niveau du tribunal administratif, et on était systématiquement condamné. À partir de juillet 2018, on a eu de nouvelles pratiques. » (Une sous-préfecture)

« J'ai ressenti une nouvelle politique, les bailleurs sont moins patients et demandent plus rapidement le concours. Nous, on essaie d'être dans les délais. » (Une sous-préfecture)

2. LES CONSÉQUENCES LOURDES D'UNE EXPULSION

Une absence de relogement qui accentue la spirale du mal-logement

Le relogement des ménages menacés d'expulsion est une véritable problématique :

« Ce qui coince, c'est le relogement. La loi nous oblige normalement à reloger, mais dans la pratique, ce n'est pas évident. » (Une sous-préfecture)

Force est de constater que **la quasi-totalité des expulsions sont exécutées sans solution de relogement** : l'hébergement chez un tiers, ne pouvant représenter une solution de relogement digne, or il est souvent considéré comme étant une solution justifiant la possibilité d'exécuter le CFP. La France a d'ailleurs, à plusieurs reprises, été condamnée par le Comité Européen des Droits Sociaux en raison de cette absence de solution de relogement, ce qui viole l'article 31-2 de la Charte sociale européenne¹.

« Ce qu'on ne sait pas c'est ce qui s'évapore entre le passage à audience, et la suite, les solutions de relogement. Est-ce qu'ils ne finissent par avoir un logement social, se reloger dans le privé ? » (Acteur local)

Les sous-préfectures ne mènent pas de travail spécifique sur le relogement du ménage en amont de l'expulsion. Selon elles, cela relève d'un travail social, que le ménage soit ou non effectivement accompagné.

« On ne se pose pas spécialement la question du relogement. Quand le CFP est accordé, les CCAS et le conseil départemental sont informés. Si la personne se manifeste, le contingent peut être utilisé, mais ce n'est pas systématique. » (Une sous-préfecture)

« On informe les partenaires, mais il n'y a pas de travail sur un projet de relogement » (Une sous-préfecture)

Les solutions offertes aux ménages relèvent donc soit de l'hébergement chez un tiers ou en structure, soit de dormir à la rue. Ils peuvent bien-sûr déposer ou avoir une demande de

logement social en cours au moment de l'expulsion, et recourir au DALO.

Le recours DALO comme ultime possibilité

La charte de prévention des expulsions stipule (p. 14) que *« l'État s'engage à informer le ménage de la possibilité de saisir la commission de médiation DALO et de l'orienter vers les différents services concernés si besoin d'accompagnement. »*

Si aucune solution concrète de relogement n'est véritablement proposée aux ménages, les sous-préfectures envoient néanmoins trois courriers suite à la décision de justice (« phase avancée de la procédure ») :

- au moment du commandement de quitter les lieux,
- au moment de la demande de réquisition du concours de la force publique,
- et parfois un troisième avant l'expulsion et l'exécution du CFP.

Dans ces courriers figurent ainsi l'adresse et le numéro de téléphone de la commission de médiation DALO (COMED), ainsi que les jours de réception du public à la Sous-Préfecture. On y trouve également les coordonnées des services sociaux départementaux. Dans l'une des sous-préfectures, les agents de l'État appellent systématiquement le bailleur et le locataire au stade du CFP, pour connaître les actions engagées, en cours, etc. afin d'envisager les solutions de relogement. Malgré tout les solutions restent limitées.

Pourtant, il reste très difficile pour les ménages (notamment ceux non accompagnés par un travailleur social) de trouver une solution de relogement avant de quitter leur logement. Par ailleurs, devant les démarches à engager pour être reconnu prioritaire DALO, certaines personnes abandonnent, comme l'explique Mme S.

« La sous-préfecture m'a envoyé un courrier pour monter un DALO. Je suis allée chercher le dossier, mais c'est tellement de paperasse, j'ai laissé tomber. » (Mme S. expulsée avec 3 enfants)

(1) Fondation Abbé Pierre, 10 ans de prévention des expulsions, Constats et préconisations, 2017.

MME A. OU LA VIOLENCE DE L'EXPULSION

Mme A. habitait un grand appartement, de 3 chambres, dans le parc social, dans un quartier de Saint-Denis. **Locataire depuis plus de 20 ans**, elle y vivait au départ avec son mari et ses 5 enfants. Il y a environ deux ans, Nathalie et son ex-mari se séparent. Elle reste dans l'appartement ou vivent également avec elle ses deux plus jeunes fils. **Suite à son divorce, sa situation financière devient intenable puisque la famille vivait grâce au salaire de M. :** Mme A. se retrouve au RSA. « Je recevais 700 euros de prestation, et le loyer était de 400 euros. »

Mme A. déclare qu'elle n'a pas vu passer de convocation au tribunal ou de courriers relatifs à son expulsion. Un échange direct avec son bailleur l'avait amenée à régler sa dette plusieurs mois plus tôt, en versant directement du liquide au bailleur social (3 000 €), obtenu suite à plusieurs quêtes et emprunts dans son entourage, et alors même que la commission de surendettement a prononcé l'effacement de ses dettes. Une dette s'est reconstituée depuis mais atteint « seulement » 1 300 €.

Mme A. explique « j'ai reçu un courrier le vendredi me prévenant que je devais quitter la maison le mardi d'après ». Elle n'a pas souhaité abandonner le logement, d'abord parce qu'elle ne pouvait pas trouver de solution aussi rapidement, et également parce qu'elle voulait « assumer » jusqu'au bout.

L'expulsion a eu lieu il y a maintenant plus d'un an, et Nathalie se remet seulement depuis peu du choc émotionnel qu'elle a vécu. En effet elle n'était pas présente à son domicile quand les huissiers et les forces de police sont arrivés.

« J'ai téléphoné à la CNL à Saint benoit, pour demander s'il est possible de me mettre dehors comme ça ? Il m'a conseillé d'aller à un endroit pour demander un logement. J'y suis allée le mardi, et quand j'y suis allée, il y a une copine qui m'appelle, elle trouve bizarre que des gens sont en train de tirer mes meubles. Ils sont venus vraiment, je me suis évanouie car je fais de la tension. Il y avait un huissier, qui dit « on a tout pris », une dizaine de policier, 4 ou 5 camions de déménagement. »

Vu la précipitation avec laquelle elle apprend et vit l'expulsion, Nathalie et ses enfants n'ont aucune solution d'hébergement le soir même. Les enfants les plus grands sont hébergés par de la famille, et elle est hébergée à l'hôtel pendant deux mois, avec ses plus jeunes fils. On lui a ensuite demandé de suite la chambre, et elle a été hébergée chez une amie pendant un mois. Pendant toute cette période elle tente d'obtenir un hébergement auprès du 115, ou un logement. **Plus tard elle passe une nuit dehors, devant un supermarché.** Les appels au 115 ne donnent rien car elle est accompagnée de ses deux fils, dont l'un est majeur. « Donc j'ai dit si moi j'ai le droit mais lui non, on est trois, je reste dehors. » Finalement, elle reçoit une proposition pour deux chambres (une pour elle et pour ses fils) dans un centre d'hébergement.

D'un point de vue matériel, Nathalie a perdu la grande majorité de ses biens lors de l'expulsion : « Ils ont tiré ça vite, ont tout cassé. J'ai perdu beaucoup de choses, les déménageurs ont volé. Tout abîmé. Même vendre les meubles on ne pouvait pas. »

L'absence de relogement a d'une part des effets directs en contribuant à créer des situations de mal-logement (sans abrisme, saturation des dispositifs d'urgence, hébergement chez un tiers, suroccupation, etc.), et d'autre part des effets à plus long terme sur leur parcours résidentiel (difficulté à être relogé, long passage dans l'hébergement et/ou parcours d'errance, etc.)

Un mal-logement direct

Une partie, parmi les plus isolés et vulnérables, **se retrouve à la rue**, puis éventuellement pris en charge par des struc-

tures d'hébergement, avec des allers-retours entre la rue et l'hébergement. C'est notamment le cas de M. M., expulsé en octobre 2019, qui n'a pas de famille ou d'ami.e.s proches susceptibles de l'héberger temporairement.

« Là, je n'ai plus rien dans la maison, elle est scellée, j'ai dormi hier sous la varangue dans la cour, l'huissier m'a laissé un délai pour les animaux. Mes meubles sont chez mon voisin. Si je ne peux pas récupérer ma maison, je vais devoir retourner à la rue. Je ne veux pas ». (M. M., 44 ans, seul, expulsé en octobre 2019)

Une seconde partie se retrouve hébergée chez un tiers, souvent un membre de la famille. À La Réunion, cela peut notamment engendrer du surpeuplement, dont les conséquences ne sont plus à décrire (cf. éclairage 2018).

Mme S. raconte :

« Quand j'ai quitté le logement, je suis partie chez ma sœur, j'ai laissé mes affaires à ma marraine, qui vit à Piton Saint-Leu. Aujourd'hui, je vis avec mes 3 enfants chez ma sœur, à 7 dans un T2. »

Le mal-logement engendré par les expulsions est bien réel. Par ailleurs, M. Desmond¹, dans ses travaux sur les expulsions locatives aux États-Unis a pu établir un lien direct entre les déménagements « contraints » et le fait de vivre dans un logement de mauvaise qualité (surpeuplement, logement dégradé ou vétuste, etc.). S'il n'est pas possible d'étayer ses résultats à l'échelle de La Réunion, il est probable que certains ménages trouvent des possibilités de relogement dans le parc privé dégradé, ou dans le pire des cas, soient victimes de marchands de sommeil.

Un stigmatisme « différé » : « pourquoi expulser, alors que reloger, c'est super long » ?

102

Outre les conséquences immédiates, l'expulsion marque durablement la trajectoire résidentielle des ménages. En effet, **avoir été expulsé stigmatise fortement le dossier du ménage en vue de l'attribution d'un logement social**, les bailleurs sociaux étant parfois réticents à porter le risque de nouveaux impayés.

« Pour les familles expulsées, on leur conseil de faire un DALO. Mais elles ne sont pas bien vues chez les bailleurs. Parfois, on n'arrive pas à reloger car on fait le tour des bailleurs et personne n'en veut. » (Une sous-préfecture)

« Nous on cherche sur le contingent préfectoral, on regarde avec les CCAS des villes et le conseil départemental. Sinon on fait des deals avec les bailleurs sur le contingent. Quand même, les bailleurs sont un peu réticents quand les locataires ont un passif avec des montants de dette important. » (Une sous-préfecture)

Les acteurs notent cependant que la mise en place d'un accompagnement (ASLL, AVDL) permet de « rassurer » les bailleurs et d'accéder éventuellement plus rapidement à un nouveau logement : *« Les bailleurs ne sont pas fermés. Ils sont rassurés aussi du fait qu'il y ait eu accompagnement » (Travailleur social)*

Les bailleurs sont assez lucides sur le mécanisme de « vase communicant » provoqué par les expulsions locatives.

« L'État va reposer sur un contingent et ça reviendra, ce n'est pas forcément cohérent non plus : ou alors, comment être derrière ces familles-là ? Faut-il forcer une curatelle ou une tutelle par exemple, des mesures comme ça. Mais collectivement, posons le débat, les expulsions sur le parc social sont des échecs collectifs : comment proposer un accompagnement ou des alternatives à ces situations-là. » (Bailleurs)

Des conséquences lourdes sur le parcours et la vie des personnes expulsées

Les conséquences de l'expulsion sont lourdes. Elles marquent les individus qui en sont « victimes » tant dans leurs trajectoires sociales (échec scolaire, perte d'emploi, etc.) que psychologiques.

L'une des personnes expulsées que nous avons rencontrée exprime un très fort sentiment de honte, qu'il a pourtant fallu mettre de côté pour demander de l'aide à ses proches. V. de Gaulejac, qui a travaillé sur la honte, pointe son lien avec « l'indignité sociale » et l'image sociale qui est renvoyée. Dans le cas d'une expulsion, l'image renvoyée par une majorité d'institutions est bien celle d'un ménage peu honnête, qui n'a pas souhaité mettre toutes les chances de son côté et est resté consciemment dans le déni.

L'étude menée sur les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d'expulsion² observe que *« les sentiments les plus souvent partagés par les ménages rencontrés demeurent la honte et l'angoisse »*. Le témoignage de Mme S. semble emblématique de ressentis au cours de la procédure et suite à l'expulsion.

(1) Op. cité. Analyse issue de l'exploitation statistique du devenir des ménages après expulsion.

(2) Les cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, octobre 2004.

MME A., LES CONSÉQUENCES MULTIPLES ET LOURDES DE L'EXPULSION

Les conséquences de l'expulsion pour Mme A. portent surtout sur son moral et sa santé de Nathalie, ainsi que sur ses fils. **Ses enfants** sont directement touchés par l'expulsion, et en particulier pour son fils de 17 ans. *« C'était un choc, surtout pour mon fils qui sortait du lycée : il est arrivé pour manger le midi comme d'habitude, et les policiers lui ont dit qu'il n'habitait plus ici. Il avait 16 ans. Il est resté au lit pendant 3 mois, choqué. »*

Les séquelles de ce choc puis de la période sans hébergement, et du fait de vivre aujourd'hui en foyer d'hébergement, sont très importantes sur le parcours scolaire et la vie sociale de l'adolescent.

« Il va avoir 18 ans, ici il ne connaît personne, il est renfermé. Avant il était joyeux, il avait des amis, le football. Vivre ici à son âge ne l'aide pas. »

« Cette année il a raté l'examen, il voulait faire un truc de vente, mais il était en formation dans la période où on a tout perdu. Il ne voulait plus apprendre, n'est plus parti en cours. Ces camarades habitaient dans le même immeuble, donc il avait honte, comme moi. Après il y est reparti quand même, il a loupé beaucoup de choses. Il fallait acheter une tenue (chemise blanche pantalon noir), mais vu notre situation il ne voulait pas m'en parler. Sans la tenue le prof ne l'envoyait pas sur le terrain. Il n'a pas fait les formations, le stage. »

Le deuxième fils de Nathalie qui vivait avec elle est parti quelques temps en métropole, avec une amie qui va y faire ses études, car *« au 115 on ne voulait pas prendre les enfants majeurs »*. Il a mal supporté la vie en métropole et est

revenu sur l'île, il vit désormais en hébergement avec son frère et sa mère.

Nathalie a elle-même mis beaucoup de temps à se remettre du choc vécu et de la honte d'avoir été traitée et perçue par le voisinage comme une « criminelle ». C'est les discussions régulières avec le personnel du centre d'hébergement qui l'accompagne qui lui ont apporté un réconfort qui lui permet aujourd'hui d'en parler.

« Tous les jours j'ai pleuré, à chaque fois que je revois la police je revis la scène. Je n'arrive plus à monter dans ce quartier-là. Alors que je travaillais là-bas pour faire le ménage. J'ai été traitée comme une voleuse. Je ne peux pas y retourner. Des policiers en blanc, en bleu, j'ai de l'orgueil, honte d'y retourner. »

Nathalie aurait avant tout aimé éviter le traumatisme, pour elle et ses enfants, du moment de l'expulsion. *« C'est la façon de faire qui me gêne le plus, pas le fait de pas avoir de maison. Si on m'avait prévenue deux mois, trois mois avant, j'aurais pu vendre mes meubles, et rendre la clé. Ça aurait été moins dur, j'aurais enlevé moi-même. Et même pour mon fils, ça aurait été moins violent. J'aurais réglé mes dettes. »*

Aujourd'hui accompagnée dans sa recherche de logement, elle ne se sent pas encore assez sereine pour habiter à nouveau son propre logement. *« J'ai peur de rentrer à nouveau dans ce système, d'entrer dans le logement. J'ai peur de ne pas être à l'abri, de ne plus être chez soi. Des fois je fais des cauchemars la nuit. »*

« Je suis partie avant l'expulsion, le 5 avril 2019. Je n'ai jamais autant eu peur de ma vie. J'ai fait des cauchemars, j'ai honte d'infliger ça à ma famille. » (Mme S. a quitté le logement avec ses 3 enfants)

Par ailleurs, cette étude souligne également **les conséquences sur la santé, les relations familiales et la vie sociale, mise à mal par l'expulsion locative**. M. M. par exemple, qui s'était intégré dans son quartier depuis une dizaine d'années, vit l'expulsion comme un nouveau déracinement, comme un retour en arrière (ayant déjà eu auparavant un parcours de rue, suite à une sortie sèche de prison).

La procédure et l'expulsion induisent **une véritable usure psychologique et nerveuse, qui pèse sur l'ensemble de la vie quotidienne des personnes concernées.**

« Je veux rester ici, je ne veux pas de nouvelle maison. J'ai habité 18 ans dans le quartier. J'ai déjà vécu à la rue à la sortie de prison, là c'est comme si je n'avais rien fait dans ma vie. C'est un combat que j'ai fait pour arriver dans cette maison, si je suis dehors, c'est comme si je n'avais rien fait. Je voudrais rester dans le quartier pour maintenir les liens amicaux et familiaux que j'ai créés. » (M. M. expulsé en octobre 2019 avec 23 000 euros de dette)

Son assistante sociale ajoute « *Monsieur avait déjà un logement depuis 10 ans, il connaissait le quartier, l'environnement. Du jour au lendemain il se retrouve à la rue et doit tout reconstruire. Depuis juin 2018 il était régulier dans son paiement. Mais ça dépend des bailleurs, avec certains on peut discuter. Mais là, on n'a pas pu travailler avec le bailleur, il n'a pas suspendu la procédure. C'est frustrant.* »

L'expulsion peut par ailleurs être vécue comme une injustice, lorsque des démarches ont été engagées (même tardivement), que la procédure n'est pas bien comprise, que les ménages ont ressenti, à plusieurs étapes de leur parcours, la force symbolique exercée par les acteurs sociaux ou institutionnels, etc.

CONCLUSION

Il ne s'agit pas ici de stigmatiser tel ou tel acteur. Mais bien de prendre conscience des constats, partagés largement :

- **l'impayé concerne avant tout des ménages en situation de pauvreté**, parmi les plus vulnérables (familles monoparentales, hommes seuls rencontrant parfois des problématiques psychiques).
- **Les processus à l'œuvre sont, à bien des égards, inégalitaires et trop normatifs pour les ménages**, qui n'ont pas tous la même capacité à faire valoir leurs droits et à se mobiliser.
- **Le coût des expulsions est important**, en termes de coût social pour les personnes qui les subissent (angoisse, rupture du parcours résidentiel...), et également pour la collectivité au cours de la procédure et dans ses conséquences (prise en charge dans le système d'hébergement, aides financières, etc.).

Fort de ces constats, et de l'aversion des acteurs (et des institutions) à expulser les ménages, pourquoi ne pas construire ensemble des réponses adaptées ? Pourquoi ne pas investir de manière conjointe et coordonnée dans une politique de prévention des expulsions locatives au plus près des réalités et des besoins des ménages ?

PROPOSITIONS

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 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.
- De surcroît, **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 collectivité.¹

Ainsi, la finalité d'une politique de prévention efficace est **de viser à terme le « 0 expulsions » sans solution de relogement.** 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, sans une vraie volonté politique durable, sans des moyens financiers conséquents et des objectifs de résultats à atteindre.

À La Réunion, avec l'ensemble des acteurs nous pouvons nous donner l'ambition de **diminuer de moitié le nombre de ménages menacés d'expulsion en deux ans**, afin de refonder les actions existantes dans une logique de résultat à atteindre plutôt que de gestion de la misère sociale, en s'appuyant sur 10 propositions déclinées en trois axes de travail :

AXE 1 RENFORCER LA CONNAISSANCE ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE PRÉVENTION

AXE 2 METTRE EN PLACE UN PLAN DE DIMINUTION DES EXPULSIONS LOCATIVES AVEC DES OBJECTIFS À ATTEINDRE

AXE 3 REMETTRE LES MÉNAGES AU CENTRE DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION

(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.

AXE 1 CONNAÎTRE POUR AGIR ET RÉDUIRE LES EXPULSIONS LOCATIVES

La connaissance est un préalable nécessaire pour accompagner le pilotage de cette politique de prévention et la mise en œuvre d'actions cohérentes avec les besoins des publics. Or, plusieurs données restent lacunaires sur le territoire. Il semble donc essentiel de consolider (ou créer) les indicateurs nécessaires au pilotage de la politique de prévention. Bien plus, des données plus qualitatives pourraient également être recherchées pour accroître la cohérence des outils de prévention, au plus près de la réalité des ménages.

1. Renforcer les outils de suivi et de pilotage des politiques de prévention des expulsions :

- **Analyse du profil des ménages signalés en impayés de loyer par la CAF** (niveau de loyer des ménages, cause de l'impayé, etc.).
- **Évaluation de la mise en œuvre des diagnostics sociaux et financiers** : comment sont-ils mis en œuvre ? Quelles sont les modalités de contact avec les ménages ? Quelles sont les suites concrètes données aux diagnostics ?
- **Analyse du profil des ménages pour lesquels le Concours de la Force Publique a été accordés** (âge, sexe, composition familiale, montant de la dette, ancienneté de la procédure, si le ménage bénéficie d'un accompagnement social, arrondissement de résidence, type de bailleur (social-privé), etc.) par les sous-préfectures ou les pilotes départementaux (DJSCS, Département).
- **Analyse de l'indemnisation des bailleurs**, en fonction du type de bailleur (privé ou social) à l'échelle départementale, par arrondissement et au niveau communal.
- **Évaluation du lien avec les ménages menacés d'expulsion** : nombre de prise de contact des ménages (par courrier ? téléphone ? en visite à domicile, etc.), nombre de démarches d'aller-vers et de mise en relation effectives avec les personnes menacées d'expulsion...
- **Protocole de cohésion sociale** : combien ? par qui ? quels résultats ?

2. Mieux connaître les causes de l'impayé à partir d'une analyse objective et précise des conditions de vie des ménages en situation de pauvreté :

- **Effectuer un suivi de cohorte** :
 - de ménages dont la situation a été étudiée en CCAPEX,
 - de ménages expulsés et ce qu'ils deviennent après l'expulsion.
- **Conduire une recherche – action (en lien avec un ou plusieurs bailleurs sociaux et/ou privés) sur gestion des budgets des ménages** :
 - observer les déterminants du recours à l'endettement locatif des ménages (temporalité des revenus, des obligations familiales, périodes de l'année, modes de paiement privilégiés...),
 - identifier et adapter les modalités qui permettent de rapprocher la logique de gestion institutionnelle des bailleurs sociaux de la logique de gestion budgétaire des locataires (paiement en liquide, paiement non plus mensuel mais à temporalité adapté, etc.).

3. Évaluer l'action et les effets des CCAPEX ainsi que de la charte des expulsions locatives, pour les ménages dont la situation a fait l'objet d'un avis :

- **Analyser les pratiques des acteurs** (forces, faiblesses, préconisations).
- **Évaluer l'impact des avis proposés** par les CCAPEX dans le parcours des ménages, de l'effectivité de ces avis, des avis à renforcer, des moyens mobilisés, etc.
- **Mobiliser EXPLOC** comme outil d'analyse statistique des dossiers, et comme outil de suivi de l'évolution des dossiers et des suites données.

AXE 2 METTRE EN PLACE UN PLAN DE DIMINUTION DES EXPULSIONS LOCATIVES AVEC DES OBJECTIFS DE RÉSULTAT À ATTEINDRE

Il est essentiel que le Préfet puisse mener une politique de prévention des expulsions à la fois ambitieuse et opérationnelle. En outre, les CCAPEX sont présentées comme un maillon essentiel de la prévention. Elles ont renforcé leur action depuis plusieurs années sur le territoire. Cependant, 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 et des limites en matière de suivi des avis. Cette instance partenariale, n'étant pas une instance opérationnelle, il est essentiel de prévoir le soutien d'un ou plusieurs opérateurs qui interviendraient concrètement dans la mise en œuvre de la prévention des expulsions. Par conséquent, il faut travailler sur d'autres leviers car ce plan d'action ne peut reposer simplement sur le fonctionnement des CCAPEX.

108

1. Faire de la prévention des expulsions un axe prioritaire du Préfet :

- Veiller à l'application de l'**instruction du 22 mars 2007**.
- Veiller à l'**attribution effective de logements sociaux** aux personnes menacées d'expulsion, qui figurent parmi les situations prioritaires¹.
- Fixer des **objectifs de réduction des expulsions** par intercommunalité, évalués chaque année.
- **Articuler le plan d'action** avec les différentes politiques publiques (par exemple, la lutte contre l'habitat indigne.)
- Consolider le **pilotage opérationnel** entre l'État et le Département, en tant que copilote du CDHH, du PDAL-HPD, et des CCAPEX plénières.

2. Sécuriser en amont les bailleurs comme des locataires, dans le cadre d'une Garantie Universelle des loyers, votée puis abandonnée :

- 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.

3. Adapter les coûts du logement aux ressources des ménages :

- **Expérimenter l'encadrement des loyers** dans le parc privé sur les territoires tendus au regard des données produites par l'Observatoire des loyers. Cela s'inscrit dans le cadre de la loi ALUR et ELAN. Procéder à des modifications législatives *via* le plan logement outre-mer pour en permettre l'application à La Réunion.
- **Expérimenter la modularité des loyers** dans le parc social, de façon à proposer des loyers adaptés aux ressources des ménages.
- **Produire du logement très social**, en nombre suffisant, pour répondre à la demande et aux besoins du territoire.
- **Mobiliser le parc privé à vocation sociale**, pour développer des solutions de logements complémentaires au parc social.

4. Faire évoluer le fonctionnement des CCAPEX territoriales et renforcer les moyens qui lui sont alloués pour :

- Agir dès les **premiers impayés de loyers**.
- Etudier les **situations des ménages logés dans le parc privé**, en assurant la collecte d'information préalable.
- **Assurer le suivi des situations**, y compris après l'examen d'un dossier en commission.
- Travailler sur des **solutions de relogements** pertinentes auprès des ménages avec des dettes locatives importantes en respectant le **principe de « non abandon »** du ménage².

(1) Prévu à l'article L441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

(2) Le principe de « non abandon » est défendu notamment par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, il vise à faire respecter le droit au logement, en tant que droit fondamental, en toute circonstance.

AXE 3 REMETTRE LA PERSONNE AU CENTRE DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Une politique de prévention efficace au service des ménages menacés d'expulsions doit replacer les ménages au centre de l'accompagnement et des dispositifs d'aides. L'enjeu est de renforcer et si besoin faire évoluer les réponses concrètes mobilisables pour et par les ménages en cas d'impayé et tout au long de la procédure, dans l'objectif de ré-humaniser les démarches entreprises et l'aller-vers.

Impayé locatif, délivrance d'un congé ou trouble de voisinage ne doivent pas nécessairement signifier procédure d'expulsion. L'expulsion sans solution de relogement alimente le mal-logement (suroccupation, etc.) et engendre du sans-abrisme.

1. Impulser et financer « l'accompagnement aux droits liés à l'habitat » (ADLH) sur le territoire.

- **Identifier** les acteurs locaux non financés à ce jour.
- **Renforcer l'existant** : les permanences ADLH – prévention des expulsions et/ou DALO pour accompagner les personnes à faire valoir leur droit.
- **Créer des antennes de prévention des expulsions** : il sera important que les ménages soient informés dans un courrier adressé parallèlement à l'assignation au tribunal des adresses de ces permanences.
- **Intégrer cette dimension dans les futures plateformes territoriales d'accompagnement « Logement d'abord ».**
- **Proposer aux publics et aux acteurs locaux un guide des actions préventives possibles**, en fonction des causes de l'impayé, du profil du ménage, etc.
- Mobiliser davantage les huissiers, magistrats et les avocats afin de les informer sur les actions de prévention des expulsions.

2. Mobiliser et renforcer si nécessaire l'ensemble des dispositifs de maintien dans le logement par un engagement de tous les acteurs en charge de la prévention :

- Privilégier le **facteur humain (et non l'envoi de courriers)** pour être en lien avec les ménages menacés d'ex-

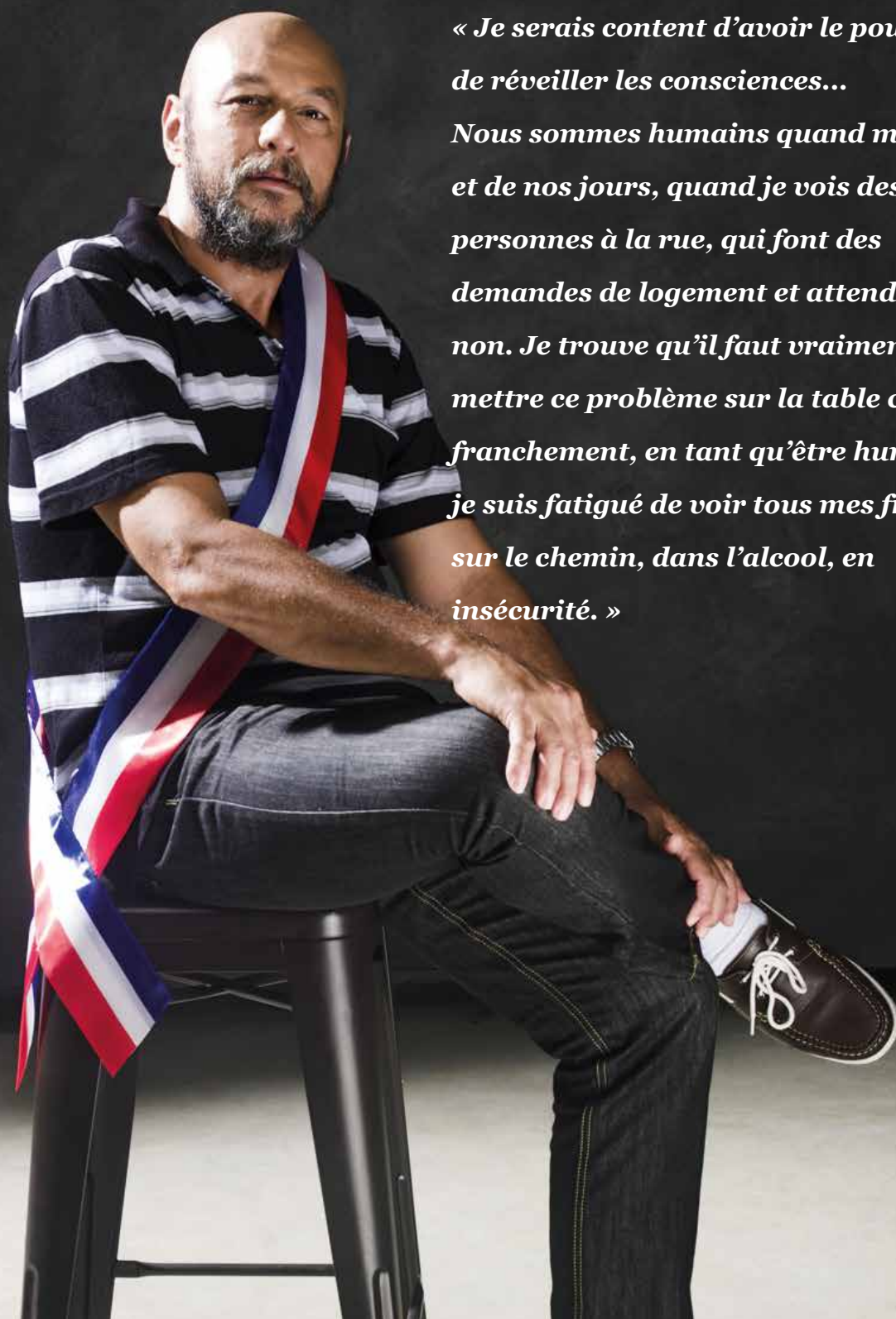
pulsion (y compris ceux logés dans le parc privé), ce qui suppose :

- d'informer davantage les ménages de l'examen de leur situation en amont du passage en CCAPEX,
- de favoriser les visites à domicile par les travailleurs sociaux (associatifs, bailleurs, Département, etc.) et la rencontre « réelle » avec les ménages,
- d'augmenter le nombre de travailleurs sociaux en charge des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL)
- Suivre et s'assurer que **le maintien des aides au logement** est effectif par la CAF.
- Développer **l'utilisation du protocole de cohésion sociale** chez tous les bailleurs (informer les bailleurs, inciter à la mise en place des protocoles, etc.). À l'issue du protocole, il conviendra de s'assurer que les bailleurs re signent les baux avec les ménages concernés.
- Mettre en place des **MASP⁽¹⁾ de niveau 2 et 3**.
- Optimiser l'usage du **dispositif VISALE** et de l'ensemble des aides à disposition actuellement sous-mobilisées, notamment les aides à la quittance.
- **Renforcer le volet maintien du FSL** (nombre de bénéficiaires, taux d'effort, montant, etc.)

3. Opérer un changement de paradigme : l'expulsion doit devenir l'exception, et non la règle :

- **Eviter des expulsions sans solution de relogement, des ménages prioritaires au DALO et plus largement de tous les ménages menacés d'expulsion.** Cela nécessite de travailler sur les solutions de relogement :
 - **en amont, mettre en place les conditions de mutation** pour les ménages qui n'ont plus la capacité d'assumer le paiement de leur loyer du fait d'une baisse de ressources, avant même l'apparition d'un premier impayé et/ou dès le premier impayé car le blocage de la mutation peut contribuer à la dette locative,
 - **soutenir le relogement avant l'expulsion des ménages dont la situation est compromise**, dans un logement au loyer adapté aux ressources du ménage et avec l'accompagnement social nécessaire.

(1) Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée (Masp).



Fred

« Je serais content d'avoir le pouvoir de réveiller les consciences...

Nous sommes humains quand même et de nos jours, quand je vois des personnes à la rue, qui font des demandes de logement et attendent, non. Je trouve qu'il faut vraiment mettre ce problème sur la table car franchement, en tant qu'être humain, je suis fatigué de voir tous mes frères sur le chemin, dans l'alcool, en insécurité. »

REMERCIEMENTS

Remerciements aux personnes mal logées qui ont accepté de livrer leurs témoignages.

Remerciements aux équipes de la Fondation Abbé Pierre : bénévoles et salariés de l'agence La Réunion / Océan Indien, de la Direction des études, des Missions sociales et de la Communication.

Remerciements aux partenaires associatifs et institutionnels des services de l'État et des collectivités, des services sociaux et autres experts – notamment la CAF, l'ARMOS et l'AGORAH – pour leurs travaux qui ont servi de sources à la rédaction de ce rapport.

Remerciements aux donateurs de la Fondation Abbé Pierre.



INDEX DES INFOGRAPHIES (HORS TABLEAU DE BORD)

PERSONNES MAL LOGÉES OU FRAGILISÉES PAR UNITÉ URBAINE (EN %)	8
LA PROCÉDURE D'EXPULSION LOCATIVE SELON LES OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES	33
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS À LA RÉUNION	35
ÉVOLUTION DES ASSIGNATIONS PAR TERRITOIRE	35
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS À LA RÉUNION ET DE DEMANDES DE CFP	36
ÉVOLUTION DES DÉCISION D'EXPULSIONS SUR LE TERRITOIRE	36
ÉVOLUTION DE L'ACCORD ET DE L'EXÉCUTION DU CFP	37
TAUX D'OCTROI ET D'EXÉCUTION DES CFPO PAR ARRONDISSEMENT EN 2018	37
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMISSIONS ET DE DOSSIERS EXAMINÉS PAR LES 4 CCAPEX D'ARRONDISSEMENT	39
TABLEAU DE SYNTHÈSE DU FONCTIONNEMENT DES CCAPEX PAR TERRITOIRE	43
LA PROCÉDURE DE LA CAF DE LA RÉUNION À LA RÉCEPTION D'UN SIGNALEMENT D'IMPAYÉ	48
LES ACTEURS DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES ET LEURS PRINCIPALES FONCTIONS À LA RÉUNION	52
LOYERS MÉDIAN EUROS/M ²	54
RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX PAR TYPE DE FINANCEMENT	55
TAUX D'EFFORT PAR TYPE DE LOYER	56
PART DES MÉNAGES SURENDETTÉS EN 2016	58
TYPE DE PARC OCCUPÉ PAR LES SIGNALEMENTS D'IMPAYÉS À LA CAF	60
COMPOSITION FAMILIALE DES ALLOCATAIRES CAF SIGNALÉS EN IMPAYÉS DE LOYER EN 2018	60
TRANCHE D'ÂGE DES ALLOCATAIRES CAF SIGNALÉS EN IMPAYÉS DE LOYER EN 2018	60
MONTANT DES IMPAYÉS SIGNALÉS À LA CAF	72
NOMBRE DE DÉCISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION, POUR TOUT MOTIF	80
LES ACCOMPAGNEMENTS SOCIAUX LIÉS AU LOGEMENT - 2018	89
SCHÉMA DE LA PROCÉDURE SUITE À LA DÉCISION DE JUSTICE	94

NOTES

NOTES



Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

AGENCE RÉGIONALE ÎLE DE LA RÉUNION & OCÉAN INDIEN

23, rue Henri Leveueur - 97000 Saint-Denis

Téléphone 02 62 40 99 71

agreunion@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr