

ETUDE ECONOMETRIQUE ET QUALITATIVE SUR LE DEBUT DU PROCESSUS D'EXPULSION LOCATIVE

Rapport d'étude pour l'ONPES - Observatoire national de la pauvreté
et de l'exclusion sociale



Elodie Alberola, Isa Aldeghi, Régis Bigot, Emilie Daudey,
Jörg Müller et Florent Pezet

142, rue du Chevaleret
75013 PARIS

Tél. 01 40 77 85 43
Fax 01 40 77 85 09



Pôle Evaluation et Société

Rapport d'étude pour l'ONPES

CRÉDOC

Sommaire

I. Enjeux et objectifs	4
II. Principaux enseignements de la revue de littérature	6
1. Les étapes clés du processus d'expulsion	7
2. Les caractéristiques du marché immobilier	10
3. Le profil des ménages au niveau départemental	11
4. Les actions menées auprès des ménages menacés d'expulsion	12
III. Etat des lieux des assignations et décisions au niveau départemental	17
1. Analyse nationale : de plus en plus d'assignations et de décisions de justice depuis 2007	17
2. Analyse territoriale : des territoires très hétérogènes	20
IV. Des investigations économétriques afin de qualifier les disparités territoriales	24
1. La constitution d'une base de données	24
2. Rappel des principaux faits stylisés	25
3. Premières étapes de modélisation	27
4. Méthodes	28
5. Résultats	28
6. Conclusion	29
V. Phase qualitative : des investigations départementales	32
1. Choix des terrains d'enquête	32
2. Les motifs des impayés de loyer	33
3. Phase précontentieuse	35
4. Phase contentieuse	42
5. Positionnement et jeu d'acteurs	49
6. Approche territoriale	62
7. Eléments de bilan	68
VI. Conclusion	71
VII. Annexes	73
1. Liste complète des variables disponibles (hors source CNAF et CREDOC)	73
2. Lettre de mission de l'ONPES au CRÉDOC communiquée aux acteurs	77
3. Guide d'entretiens acteurs	78
4. Bibliographie (travaux cités dans le rapport)	91
5. Dictionnaire des sigles	92

I. Enjeux et objectifs

Depuis plusieurs années, l'Insee et le Conseil national de l'information statistique (Cnis) ont engagé une réflexion **sur l'articulation entre les sources de données en vue d'une meilleure observation du domaine du logement**. Ils soulignent que la connaissance des situations marginales ou précaires vis-à-vis du logement doit être approfondie. **Le Conseil national de l'information statistique a inscrit ces thématiques dans ses axes d'orientation** pour le moyen terme 2009-2013¹. Il recommande **d'améliorer la connaissance des conditions d'exclusion du logement**, en lien notamment avec la loi sur le droit au logement opposable (DALO), et souhaite que soient mieux connues les situations de logement susceptibles de porter atteinte à la santé des occupants.

Dans sa mission de contribuer au développement de la connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, **l'ONPES a souhaité réaliser une étude nationale visant à expliquer la variabilité des demandes d'expulsion locative et des décisions de justice** prononçant l'expulsion locative pour impayé **dans l'espace et dans le temps, au regard des caractéristiques des territoires**.

Les objectifs secondaires transversaux (output) de l'étude sont :

- de mieux comprendre l'apparition de l'impayé locatif et ses causes structurelles,
- d'améliorer la prévention des expulsions locatives,
- d'améliorer la connaissance territoriale :
 - des possibles causes d'impayé,
 - des causes d'assignation en justice en vue d'une expulsion locative,
 - des dynamiques à l'œuvre dans les processus d'exclusion sociale et d'expulsion locative.

Une identification plus fine de ces facteurs permet une meilleure compréhension du processus d'expulsion locative pour impayé, et donc une meilleure prévention en termes de politiques publiques.

Conformément au cahier des charges, le protocole méthodologique s'articule autour de trois grandes étapes.

Phase 1 : étape préparatoire à l'analyse économétrique par une revue de littérature afin d'étayer et d'affiner les hypothèses sur les facteurs explicatifs de la variabilité territoriale, par la constitution d'une base de données, une première analyse descriptive des informations recueillies.

¹ Cf. Cnis, Moyen terme 2009-2013, <http://cnis.fr/doc/MOYENTER.htm#2009-2013>, mentionné dans BRIANT Pierrette, DONZEAU Nathalie, MARPSAT Maryse, PIRUS Claudine et ROUGERIE Catherine, *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement - État des lieux et évaluation comparée des sources*. INSEE. Document de travail n°F1002, 2010.

Phase 2 : étape économétrique d'analyse des données juridiques enrichies des données de la statistique publique permettant de qualifier le contexte local afin :

- d'objectiver et quantifier les disparités territoriales, en distinguant les facteurs explicatifs liés au contexte territorial (démographique, social, économique, de logement) des autres facteurs grâce à la modélisation économétrique,
- d'élaborer une catégorisation des territoires, qui permettra notamment de sélectionner les sites sur lesquels seront réalisées des investigations qualitatives d'approfondissement.

Phase 3 : étape d'investigations qualitatives auprès des acteurs de la prévention des expulsions locatives afin :

- de confronter les résultats de l'analyse statistique à leur expertise de terrain,
- de comprendre dans quelle mesure les pratiques locales et dynamiques partenariales peuvent expliquer les disparités territoriales.

II. Principaux enseignements de la revue de littérature

Le processus d'expulsion locative est assez bien documenté dans son ensemble : de nombreux rapports décrivent les étapes de ce processus complexe, relatent de la croissance du phénomène au niveau national et/ou présentent des évaluations locales de dispositifs, ou des témoignages locaux. La plupart des rapports de référence sur la question des expulsions² font le constat d'une **pénurie d'informations chiffrées sur le processus d'expulsion, surtout au niveau territorial** : absence de données sur l'ensemble des étapes du processus, manque d'uniformisation des données au niveau national, méconnaissance du devenir des ménages après expulsion, manque de coordination entre les multiples acteurs locaux pour se transmettre de l'information...

Pourtant, comme le souligne le rapport du Cnis³, « *la connaissance des enjeux territoriaux est nécessaire pour accompagner aussi bien la politique nationale que les actions locales (accompagnement notamment de la mise en œuvre du DALO mais, plus généralement, chiffrage territorialisé du mal-logement dans toute la mesure du possible). La demande de données localisées est extrêmement prégnante, en particulier parce que les marchés du logement sont locaux et les choix des ménages aussi. Le dilemme réside en ce que l'on dispose soit de sources mobilisables localement mais peu détaillées sur le thème du logement (recensement de la population, Filocom, fichiers des Caf, fichier Finess), soit de sources approfondies mais au niveau national et dans quelques cas régional seulement (enquête Logement)* ».

Le problème n'est pas spécifique à la France : Stenberg, Doorn et Gerull⁴ font le même constat de manque de données chiffrées pour les données allemandes, néerlandaises et dans une moindre mesure, suédoises. Un rapport belge récent décrit la même situation pour les expulsions en Wallonie⁵.

Pour comprendre les déterminants des expulsions locatives et mesurer les effets de différents facteurs sur les demandes et les décisions de justice, nous allons classer les données en plusieurs grands groupes, pour lesquels le niveau de connaissance est très différent : **les grandes étapes du processus d'expulsion**, dont certaines étapes clés sont bien chiffrées et d'autres manquantes, **les facteurs structurels et démographiques**, pour lesquels les données

² COMBOT Nicole, DEBLASI Maxime, MOUCHARD Philippe, LAFFON Philippe et TARDIVON Pascaline, *Evaluation de la prévention des expulsions locatives*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), aout 2014.

³ JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse et al., *Le mal logement*, rapport d'un groupe de travail du Cnis, n°126, juillet 2011.

⁴ STENBERG Sten-Åke, DOORN Lia van et GERULL Susanne, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Vol. 2011, n° 2, 2011.

⁵ DEPRez Anne, GERARD Vincent, avec la collaboration de MOSTY Mathieu, *Les expulsions domiciliaires en Wallonie : Premier état des lieux*, IWEPS, janvier 2015.

abondent mais souvent sur une périodicité infra-annuelle, et **les actions menées par les départements et les associations locales**, très méconnues à l'heure actuelle.

1. Les étapes clés du processus d'expulsion

En France, le processus d'expulsion d'un locataire est séquentiel. Un bailleur qui demande l'expulsion d'un de ses locataires doit suivre un certain nombre d'étapes définies par la loi. Le nombre de ménages impliqués réduit fortement à chaque étape clés du processus : 480 000 ménages en situation d'impayé de loyer⁶, à 155 000 assignations en justice, 120 000 décisions, 50 000 commandements de quitter les lieux, 39 000 demandes de concours de la force publique, 11 000 interventions publiques⁷.

Mais si la mesure du phénomène est connue au niveau national, les étapes du processus d'expulsion sont difficiles à appréhender au niveau territorial : bien que très riches en informations sur les tenants et les aboutissants du processus, la majorité des rapports publics sur le sujet sont de l'ordre du témoignage, de la description de parcours résidentiels, ou, au mieux, donnent des résultats chiffrés de la mise en place d'un dispositif au niveau d'un département donné (comme les résultats du dispositif GIP Charente Solidarités...).

Les autres étapes clés du processus, qu'elles se situent **en amont de l'assignation** (le nombre de ménages en situation d'impayé, de commandements de payer, d'enquêtes sociales sur la situation économique du ménage), **entre l'assignation et la décision de justice** (nombre de règlements à l'amiable, rejet des demandes, recours au dispositif DALO...) **ou en aval de la décision** (demande de délais de paiement, nombre de commandements de quitter les lieux, recours de la force publique, part d'individus quittant d'eux-mêmes leur logement...) **ne sont pas disponibles à un niveau territorial**⁸. Plusieurs rapports font d'ailleurs état du fait que la phase d'après expulsion est, quant à elle, un véritable « trou noir » statistique. Aucune étude ne permet de comprendre de manière globale le devenir des ménages expulsés: combien sont relogés sur le marché locatif, combien font appel à l'hébergement d'urgence ou sont hébergés par des proches...

Concernant le début du processus d'expulsion, comme le souligne la rapport de l'ANIL (2010)⁹, le constat sur lequel tous les acteurs locaux s'accordent, c'est qu'**intervenir de façon précoce**, le plus rapidement possible même et **privilégier la négociation à l'amiable** sont les meilleurs moyens d'enrayer le phénomène d'expulsion. Cependant, les informations ne sont pas toujours collectées et, si elles le sont, elles ne sont pas forcément remontées d'un échelon local à un échelon national, et ce pour diverses raisons qu'il est difficile de contrecarrer.

⁶ Annexe de HERBERT Béatrice, *Prévention des expulsions locataires et bailleurs face à l'impayé*, ANIL, octobre 2011.

⁷ TASSIN Fanny, « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », *Lettre de l'ONPES* n°2, juin 2014.

⁸ Selon le CNIS, le ministère de l'Intérieur recueille auprès des préfetures le nombre de commandements de quitter les lieux, de demandes de concours de la force publique, de décisions accordant le concours de la force publique et d'interventions effectives de la force publique, ainsi que le montant des indemnités amiables et le montant des indemnités suite à un jugement. Ces données récoltées par la DHUP pour établir un bilan annuel des expulsions locatives restent à ce jour confidentielles.

⁹ ANIL, *Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions*, rapport, avril 2010.

Au niveau local, les principaux intéressés n'ont pas forcément intérêt à informer les autorités compétentes :

- Le bailleur n'a pas forcément intérêt à signaler le non-paiement du loyer à la CAF (sauf lorsque le bailleur est signataire d'une GRL pour lequel il doit signaler un non-paiement afin d'être indemnisé) car il risque alors de ne plus toucher l'aide au logement du locataire.
- Les locataires menacés d'expulsion sont souvent dans une situation de détresse sociale et personnelle telles qu'ils prennent rarement contact d'eux-mêmes avec les associations et ne répondent souvent pas aux courriers envoyés par ces dernières¹⁰.

D'autre part, la **dispersion des opérateurs** (CAF, FSL, DDSCS, CCAPEX, ministère de la justice, ministère de l'intérieur) et le **cloisonnement des informations** expliquent que, si certaines données sont connues localement, elles ne sont pas nationalisées ou pas rendues publiques. Pour combler ce manque, plusieurs initiatives sont en projet. Par exemple, la « Charte de prévention des expulsions locatives » des Hauts-de-Seine (2015) marque la volonté affichée de la mise en place de mesures régulières d'évaluation de la prévention d'expulsion par différents acteurs¹¹. Le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées de 2004¹² propose quant à lui un système d'observation des expulsions locatives. Plus récemment le **logiciel EXPLOC**, exposé dans le rapport récent de l'IGA¹³ dont l'objet sera de « suivre et gérer les procédures, à l'initiative du ministère de l'intérieur, en partenariat avec le ministère du logement », permettra une meilleure connaissance des étapes du processus. Ce logiciel, aujourd'hui en phase de test, devrait être mis en place courant 2017 et combler le manque d'information sur les étapes pré-expulsion.

Pour cette étude, concernant les étapes clés du processus d'expulsion, nous disposons des **données judiciaires** qui recensent, au niveau des tribunaux d'instance (TI):

- le nombre d'assignations au TI en fond et en référé ;
- le nombre de décisions rendues contradictoires ou non, en fond ou en référé, de manière ferme ou conditionnelle (c'est-à-dire avec l'accord d'un délai de paiement)

Ces données sont disponibles annuellement pour les années 2007 à 2014.

(Le tableau récapitulatif des données collectées figure dans les annexes)

¹⁰ MAUREL Yves et VINCENT Pascale, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL », *ANIL Habitat Actualité*, février 2012.

¹¹ Propositions d'indicateurs à mettre en place selon cette charte en fonction des acteurs impliqués, comme par exemple :

DRIHL : nombre de dossiers, nombre d'enquêtes sociales, rapports d'activité des CCAPEX.

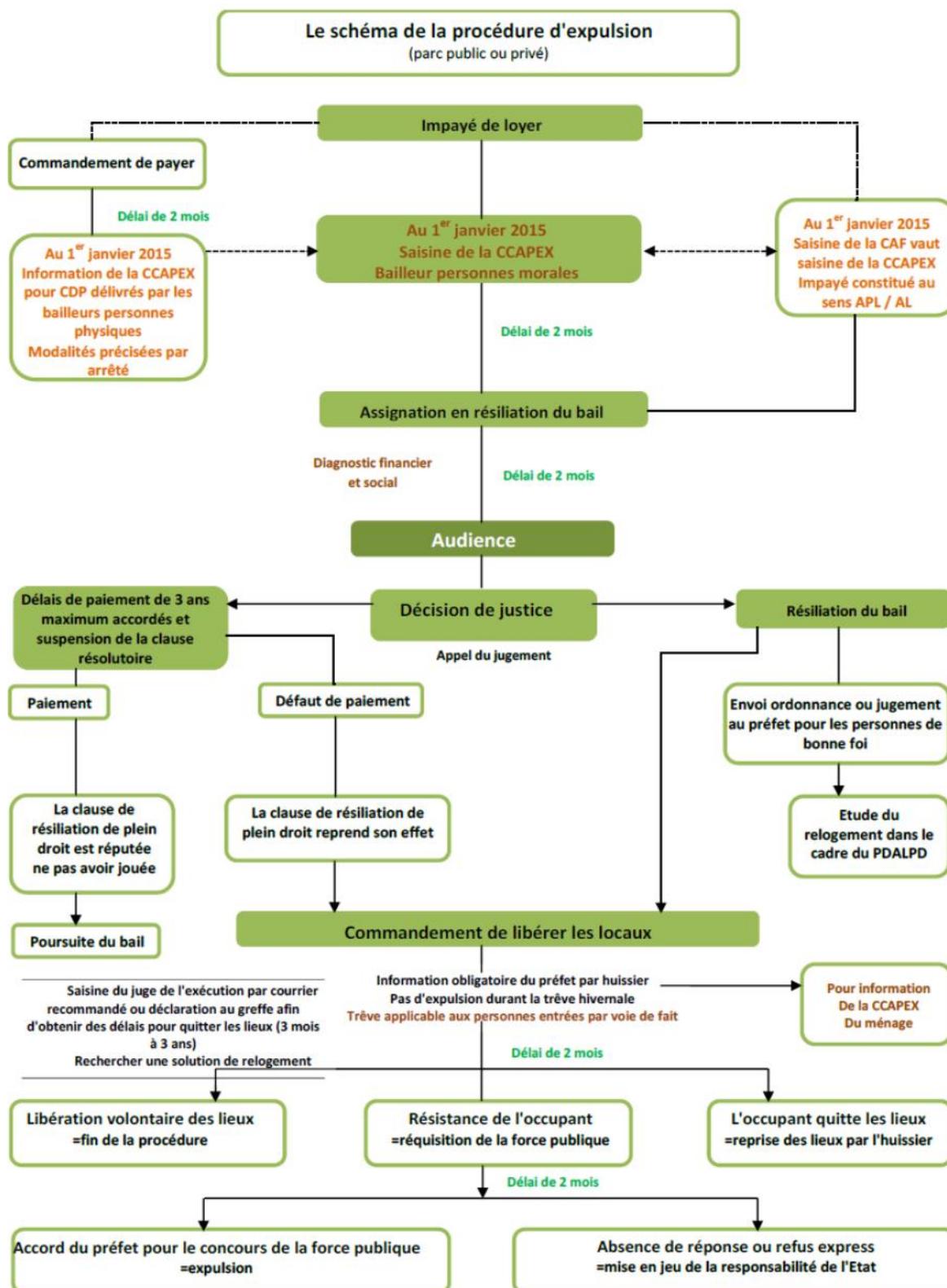
Conseil général : nombre de mesures ASLL (accompagnement social lié au logement), nombre de saisines de la CCAPEX, nombre d'enquêtes sociales.

ADIL : nombre de personnes ayant consulté l'ADIL...

CAF : nombre de dossiers d'impayés, nombre de plans d'apurements, nombre de dossiers soldés.

¹² GRUNSPAN Jean-Pierre, *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2004.

¹³ COMBOT Nicole, DEBLASI Maxime, MOUCHARD Philippe, LAFFON Philippe et TARDIVON Pascaline, *Evaluation de la prévention des expulsions locatives*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), août 2014.



IGA 2014

2. Les caractéristiques du marché immobilier

Les liens potentiels entre les caractéristiques du marché du logement et le processus d'expulsion sont nombreux : certaines de ces caractéristiques sont largement commentées, d'autres sont au contraire peu explorées. La littérature décrivant les phénomènes d'expulsion se place la plupart du temps soit à un niveau national, soit sur un territoire en particulier : par conséquent, **elle s'intéresse peu aux liens, pourtant très intuitifs, entre tension du marché immobilier au niveau territorial et expulsions locatives** : un marché local tendu où les loyers sont chers et où les ménages ont du mal à se reloger amène-t-il plus d'impayés ? Si oui, dans quelle proportion ? Seules quelques informations mettent sur la voie : l'ONPES rappelle que 54% des demandes d'expulsion se situent dans 4 régions qui comptent parmi les plus chères en termes immobilier (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais)¹⁴. En outre, la plateforme Allo Prévention Expulsions enregistre la moitié des appels provenant d'Ile-de-France.

A cela se rajoute la problématique plus spécifique de la **zone d'habitation rurale/urbaine**. Selon l'ANIL, les actions sont plus efficaces dans les territoires à dominante rurale : les locataires défaillants sont plus souvent présents à leur domicile, plus joignables par les travailleurs sociaux et donc plus facilement aidés.

La nature du parc locatif, et notamment l'offre de logement avec des **faibles loyers dans le parc social**, est aussi un élément important dans la prévention des expulsions. Le rapport de l'IGA rappelle que de nombreuses procédures préventives sont mises en place par les grands bailleurs sociaux : le poids des créances pesant lourdement sur leurs comptes, ils sont la plupart du temps très vigilants face au risque d'impayé et ont mis en place diverses actions pour prévenir les impayés (visite au domicile du locataire dans les trois mois qui suivent l'emménagement, contact personnel par le biais d'un travailleur social dédié dans le cas de retards de loyers...).

La **mobilité résidentielle** apparaît aussi comme un facteur important pour expliquer les demandes d'expulsions. Ce sont les difficultés à se reloger qui empêchent le plus souvent le départ du logement. Le relogement est aussi difficile à mettre en œuvre dans le parc privé que dans le parc social. Dans les zones plus fluides, où trouver un logement est facilité, les ménages en situation financière délicate trouvent plus facilement à se reloger si leur taux d'effort est trop élevé et que le loyer apparaît comme trop important. Cependant, la possibilité de se reloger n'est qu'un facteur parmi d'autres : l'ANIL note que d'après les deux premiers années de bilan de l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL), qui ne concernent que les logements couverts par ce qui était à l'époque la Garantie des risques locatifs, plus de la moitié des impayés sont précoces (locataires entrés dans les lieux depuis moins de 3 mois) et résultent non pas d'une incapacité à se reloger mais d'une surestimation de la capacité à payer le loyer de la part du ménage¹⁵.

¹⁴ TASSIN Fanny, « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », Art. Cit.

¹⁵ ANIL, *Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions*, rapport déjà cité.

3. Le profil des ménages au niveau départemental

Le profil des ménages se retrouvant en situation d'impayé présente des caractéristiques récurrentes et cumulent souvent de nombreuses difficultés^{16,17}. Les rapports du 115 et de la plateforme « Allo Prévention Expulsion » de la fondation Abbé Pierre établissent des **profils de population très similaires** à ceux décrits par les plateformes locales d'aide organisées par le réseau des ADIL¹⁸:

Selon l'ensemble des acteurs interrogés, très peu d'impayés seraient le résultat d'un refus délibéré de payer, les ménages menacés d'expulsion pour cause d'impayé seraient donc **très majoritairement des ménages avec des niveaux de revenu très faibles**. La part des revenus consacrée au loyer au moment de l'impayé serait la plupart du temps supérieure à 50%.

Comme conséquence directe de ces faibles revenus, **une part importante de ces ménages perçoivent souvent des prestations sociales** : minima sociaux (RSA, ASPA, AAH), prestations familiales.

Souvent les travailleurs sociaux qui rencontrent ces familles leur proposent de faire parallèlement une demande de **surendettement**. Le profil des personnes surendettées rejoint le profil des expulsés : personnes seules, au chômage, souvent locataires (77%) et majorité de femmes.

Ces ménages sont aussi très souvent en **situation précaire par rapport à l'emploi**. La part de chômeurs de longue durée y est prépondérante.

La **situation familiale** semble aussi très souvent rentrer en ligne de compte : les ménages sous le coup d'une expulsion sont souvent des **familles monoparentales ou des personnes seules**. Selon Maurel et Vincent, « la présence d'enfants induit des comportements et des contraintes particulières » qui rend les ménages particulièrement fragiles en ces moments de tension face au logement.

Problème de santé : c'est selon la Fondation Abbé Pierre, le 3^e facteur déclencheur de l'impayé après l'emploi et l'évolution de la situation familiale (20% des ménages).

De nombreux rapports pointent une **sorte d'effet « boule de neige »** : un ménage qui avait bien payé le loyer jusque-là, suite à un ou plusieurs accidents de la vie (perte d'un emploi, divorce, décès d'un proche, maladie grave...) se retrouve dans la situation de ne plus pouvoir payer son loyer.

¹⁶ MAUREL Yves et VINCENT Pascale, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL », art. cit.

¹⁷ ALPIL, « Bilan de l'Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives (APPEL) », bilans 2014, 2013, 2012.

¹⁸

Pour décrire les informations structurelles au niveau départemental (les situations de revenu, d'emploi et situations familiales au niveau du département), nous disposons des données provenant principalement de l'INSEE :

- Marqueurs sociodémographiques : répartition de la population par âge, PCS du chef de famille, situation familiale, état matrimonial, ...
- Pauvreté, niveau de revenu : taux de pauvreté, intensité de la pauvreté monétaire, revenu disponible brut des ménages par UC.
- Prestations sociales : nombre de bénéficiaires du RSA, de l'AAH, de l'ASPA, des aides au logement.
- Marché de l'emploi : taux de chômage par secteur, nombre de salariés...
- Niveau de santé : prévalence des affections de longue durée, nombre de bénéficiaires de la CMU.

Les deux principaux défauts de ces données sont que d'une part, travaillant à un niveau agrégé et non individuel, **nous ne pourrions analyser de l'effet cumulatif des difficultés personnelles** sur la spirale de l'abandon du paiement des loyers et de l'expulsion. D'autre part, les données dont nous disposons sont rarement disponibles sur l'ensemble des années que nous avons pour objectif d'étudier (2007- 2014) car elles sont pour la plupart issues des données de recensement 2006 et 2011.

Ces données factuelles sont complétées par des **indicateurs d'opinion** décrivant la précarité ressentie par les ménages sont connues grâce à l'enquête « Conditions de vie et Aspirations » du CREDOC et mises à disposition par ce dernier :

- Sentiment de devoir payer de lourdes ou très lourdes charges de logement.
- Ressenti d'une taille de logement insuffisante pour la taille de la famille.
- Sentiment de restriction sur certains postes du budget.
- Sentiment que ses conditions de vie se sont dégradées au cours des 10 dernières années.

Enfin, nous aurions aimé intégrer le nombre d'appels vers les deux « numéros verts » dans l'analyse de la situation du département mais le recours à ces plateformes téléphonique est trop rare (à peine 1% des personnes sous le coup d'une expulsion y ont recours) et souvent trop tardif dans la procédure (plus de la moitié des appels interviennent au stade post-décision) pour entrer dans le cadre de notre étude.

4. Les actions menées auprès des ménages menacés d'expulsion

De très nombreuses instances locales sont susceptibles d'intervenir pendant le processus d'expulsion : au sein des plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALPD), **les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)** sont destinées à **coordonner et piloter la stratégie de prévention des expulsions**. Elles accordent, selon les cas :

- **des aides financières** : le Fonds de solidarité Logement (FSL), peut être mobilisé pour venir en aide aux locataires qui connaissent des difficultés se traduisant pas un impayé de loyer (remboursement les arriérés de loyers et charges locatives sous conditions) et mise en place d'un accompagnement social ;
- **l'accès à des dispositifs de prévention ou de recherche de solution à l'amiable dès l'apparition des premiers signes de risque d'expulsion** :
 - Information d'accès au droit (maisons de la justice et du droit, points d'accès au droit)
 - Intervention sociale d'information, de conseil, de soutien, d'apurement et de maintien des aides au logement, du FSL, d'orientation. Politique de prévention des impayés mises en place par les bailleurs publics.
 - Médiation, dispositif de prévention des situations d'impayé porté par les bailleurs sociaux, les collectivités, les associations
 - Apurement de la dette, relogement du ménage, y compris par l'intermédiation locative, procédure de traitement à l'amiable pour les bénéficiaires de l'aide au logement par la CAF.

Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

Le cadre législatif de mise en place des CCAPEX

« La loi n°2009-323 du 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, rend obligatoire au sein de chaque département la mise en place des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). Celles-ci ont été prévues dès la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) mais n'ont vu le jour qu'à partir de 2010, au moment où leur création est devenue obligatoire. L'objectif de ces commissions est de coordonner l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté et de permettre un traitement global de l'impayé de son apparition jusqu'à l'éventuel concours de la force publique. La loi de 2009 précise également que la mission d'enquête menée par les services ou organismes saisis par le préfet, lorsqu'une procédure aux fins d'expulsion locative lui est dénoncée, devra être contradictoire à l'égard du locataire et du bailleur.

Enfin, la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) consacre un chapitre à l'amélioration de la prévention des expulsions et prévoit notamment à partir du 1er janvier 2015, le signalement à la CCAPEX par les huissiers de justice des commandements de payer délivrés pour le compte d'un bailleur privé [...] au-delà d'un certain montant et d'une certaine ancienneté de dette qui seront fixés par arrêté du préfet de département. » (*Source : rapport IGA sur l'évaluation de la prévention des expulsions locatives, aout 2014*).

La composition des CCAPEX

Elle est fixée par un décret en Conseil d'Etat du 30 octobre 2015

Elle comprend :

- le préfet ou son représentant ;
- le président du conseil départemental ou son représentant ;

le cas échéant :

- le président du conseil de la métropole ou son représentant ;
- un représentant de chacun des organismes payeurs des aides personnelles au logement ;
- le cas échéant, un représentant de chaque sous-commission ;
- un représentant de chacun des EPCI si le logement fait partie des attributions ;
- un représentant de la commission de surendettement des particuliers ;
- des représentants des bailleurs sociaux et privés, ainsi que des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (Action Logement, ex-1% logement);
- un ou des représentants des centres d'action sociale ;
- un ou des représentants des associations de locataires, des associations impliquées dans l'accès au logement des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion par le logement ainsi que de l'union départementale des associations familiales ;
- un représentant des associations d'information sur le logement ;
- un représentant de la chambre départementale des huissiers de justice.

De plus, selon les territoires, on dénombre **de nombreuses cellules de prévention en amont des jugements** qui visent orienter les ménages pour la mise en place d'un diagnostic de leur situation (identification de la nature des difficultés, structurelles ou conjoncturelles) et un plan d'action / d'accompagnement adapté à leur situation telles que les commissions locales d'impayés de loyer (CLIL), regroupant les acteurs publics locaux (commune – CCAS ou direction du logement – Conseil général, CAF).

Le rapport de l'IGA sur la prévention des expulsions locatives souligne que ces dispositifs, dans la majorité des cas d'impayés, permettent une résolution à l'amiable et d'éviter l'intervention des forces de l'ordre (plus de trois quarts des cas). Il serait alors intéressant de pouvoir quantifier les différences de traitement observées sur les territoires : en effet, certaines données « objectives » ou en tous cas mesurables telles que l'effort financier pour l'aide social avancé par le département, la part de dossiers faisant l'objet d'enquêtes sociales, la rapport d'activité des CCAPEX, les propositions de relogement, la part de ménages accompagnés des travailleurs sociaux et des associations... permettraient certainement de mieux comprendre les diverses situations territoriales. Cependant, la grande majorité de ces informations ne sont pas, pour le moment, centralisées au niveau national. La création d'un Pôle National de Prévention des Expulsions, porté par la DIHAL, devrait en principe, à l'avenir, résoudre ce problème.

Le Fond Solidarité pour le Logement (FSL), qui accorde des aides financières aux personnes rencontrant des difficultés pour assurer les dépenses de leur logement (factures, loyers...), est le seul dispositif départemental dont les montants sont connus grâce à l'enquête de la DHUP auprès des départements qui est exploitée par la DREES. Le nombre de ménages aidés au titre du maintien est toutefois deux fois plus faible que celui des ménages aidés pour l'accès dans un logement¹⁹.

Présentation du fonds de solidarité pour le logement

« Le fonds de solidarité pour le logement (FSL), créé en 1990, est destiné à aider les ménages avec de faibles ressources et rencontrant des difficultés liées au logement. Le FSL a été décentralisé en 2005, la gestion et le financement du fonds étant dans chaque département, depuis cette date, sous la responsabilité du conseil départemental. Le FSL attribue des aides financières ponctuelles et/ou finance des mesures d'accompagnement aux ménages en difficultés. Les aides attribuées au titre du FSL couvrent divers domaines liés au logement : l'accès, le maintien et, depuis 2005, les dépenses liées au impayés d'énergie, d'eau ou de téléphone. »

(<http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/aide-et-action-sociale/les-fonds-d-aide-sociale-decentralises-faj-fsl/article/le-fonds-de-solidarite-pour-le-logement-fsl>)

Le contexte partenarial, la plus ou moins grande efficacité de la coordination de la multitude d'acteurs intervenant sur la question de la prévention des expulsions, la mutualisation ou non des informations et des actions et aides mobilisées / mobilisables par les ménages, les stratégies et position des bailleurs, sur l'assignation en justice ou le relogement des publics qui ont déjà une situation d'impayé ou vécu une expulsion, sont **autant de facteurs largement évoqués par la littérature pour comprendre les différences territoriales mais qui ne peuvent être appréhendés que de manière qualitative, auprès des acteurs territoriaux.**

Au final, les analyses départementales devraient nous permettre de tester quatre hypothèses principales :

Par la phase quantitative:

- ✓ Hypothèse 1 : la détérioration de la situation des ménages induite par la crise économique a entraîné l'augmentation du nombre d'assignations en justice.
- ✓ Hypothèse 2 : l'explosion des prix de l'immobilier a entraîné l'augmentation du nombre d'assignations en justice.
- ✓ Hypothèse 3 : les loyers bas pratiqués dans le logement social permettent de limiter les situations de locataires défaillants.

¹⁹ RENARD Eric : « Les fonds de solidarité pour le logement », DREES, *Etudes et résultats* n°670, novembre 2008..

Par la phase qualitative :

- ✓ Hypothèse 4 : certains départements mènent des actions locales efficaces pour prévenir les situations d'impayés, d'une part, et enrayer la spirale de la procédure d'expulsion, d'autre part. Ces actions expliquent le différentiel entre ce qui est attendu du point de vue économique, démographique... et ce qui est observé.

Précisions sur le vocabulaire employé

- **Les assignations** désignent les convocations au tribunal envoyées à la demande des bailleurs au locataire en impayé de loyer. Le courrier comprend une convocation pour une date précise dans un tribunal d'instance désigné, avec le motif, le montant de la dette et des pièces justificatives. Le contenu de l'assignation est la demande de paiement de la dette, si celle-ci n'est pas réglée le bailleur demande au juge la résiliation du bail par application de la clause résolutoire, presque toujours contenue dans le bail. Cette clause prévoyant de mettre fin au bail en cas de non-respect de certaines obligations, dont le non-paiement du loyer.
- **Le taux d'assignation** est le rapport pour un lieu donné et une année donnée entre le nombre d'assignations et le nombre de logements locatifs.
- **Le taux de décision** est le rapport entre le nombre de décisions d'expulsion et le nombre de logements locatifs.
- **Les décisions** dont il est question ici sont des décisions de résiliation du bail, pouvant entraîner si la procédure est poursuivie une expulsion. Toute assignation ne se transforme pas en décision, par exemple au cas où la dette est soldée entre l'envoi de l'assignation et la date de l'audience, ou si le magistrat considère que la dette n'est pas avérée.
- **Le taux de transformation** est le rapport entre le nombre de décisions et le nombre d'assignations pour une année donnée.
- **Une décision ferme** accorde la résiliation du bail sans condition. **Une décision conditionnelle** accorde potentiellement une résiliation de bail, mais celle-ci peut être évitée sous condition pour le locataire de suivre un échéancier de paiement de la dette de loyer indiqué par le juge.
- **Le taux de décision ferme (ou conditionnelle)** est le rapport entre le nombre de décisions fermes (ou conditionnelles) et le nombre de décisions.
- **Une décision contradictoire** est prise en présence du locataire ou de son représentant) à l'audience d'assignation. Dans le cas contraire, seul le bailleur est présent ou représenté.
- **Le taux de décision contradictoire** est le rapport entre le nombre de décisions contradictoires et le nombre de décisions.

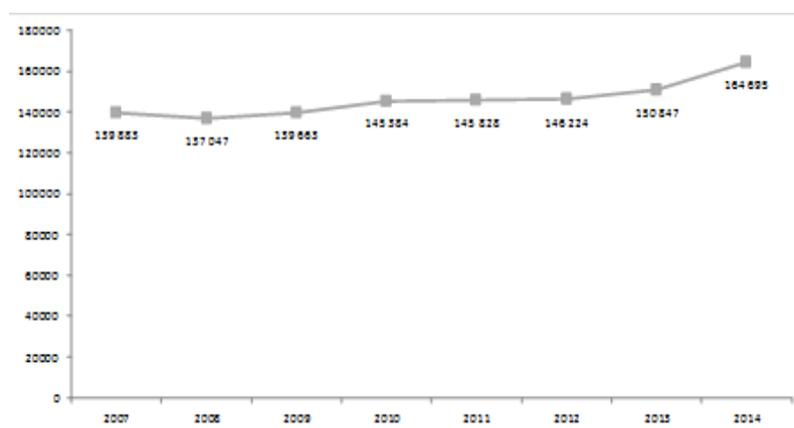
III. Etat des lieux des assignations et décisions au niveau départemental

1. Analyse nationale : de plus en plus d'assignations et de décisions de justice depuis 2007

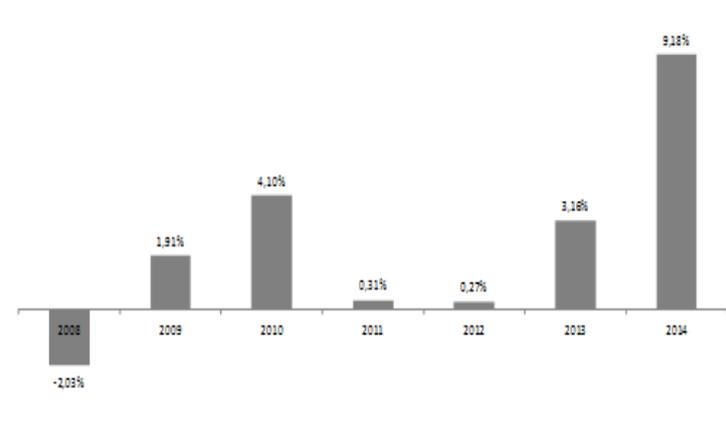
Au niveau de l'ensemble du territoire, le nombre d'assignations de justice pour impayé (dans notre champ d'étude²⁰) a progressé de +18% depuis 2007, atteignant 164 695 assignations. Cette progression a été particulièrement forte entre 2013 et 2014 après deux années de stagnation (2011 et 2012).

Graphique 1 – Evolution du nombre d'assignations entre 2007 et 2014

Nombre d'assignations en fond ou en référé pour cause d'impayé de loyer



En évolution annuelle



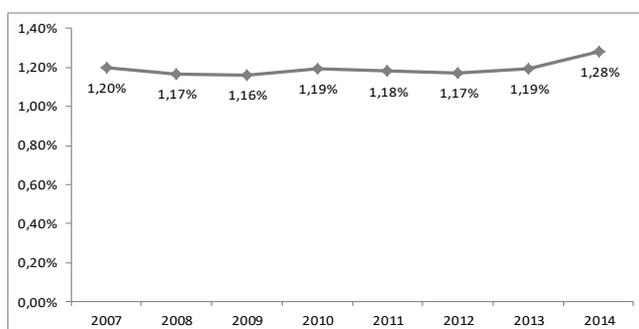
Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice

²⁰ Champ de l'étude : procédures judiciaires pour cause d'impayé introduites par les bailleurs, en fond ou en référé devant le Tribunal d'Instance. Les quelques cas introduits chaque année devant le juge de proximité ont été retirées du champ de l'étude.

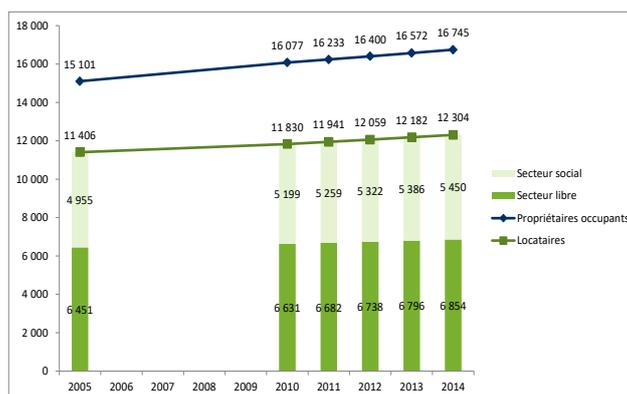
Cette progression s'avère plus contenue lorsqu'elle est rapportée à la taille du parc de logements locatifs. Le taux d'assignation pour cause d'impayé (nombre d'assignations / nombre de locataires) est passée de 1.20% en 2007, à 1.28% en 2014, soit une **progression de +7% entre 2007 et 2014**. En effet, entre 2007 et 2014, si le nombre de locataires assignés a progressé, le parc de logements s'est lui aussi fortement agrandi. Les parcs de propriétaires occupants et de logements locatifs se sont étendus de près de +1% par an, et ce pour deux principales raisons : 1/ la population française a crû d'environ 0.5% par an, 2 / le phénomène de décohabitation s'est poursuivi malgré le départ plus tardif du domicile parental des jeunes (accroissement du nombre de désunions et augmentation du nombre de personnes âgées vivant seules).

Graphique 2 – Evolution du taux d'assignation entre 2007 et 2014

Nombre d'assignations / nombre de locataires



Nombre de logements par parc (en milliers)

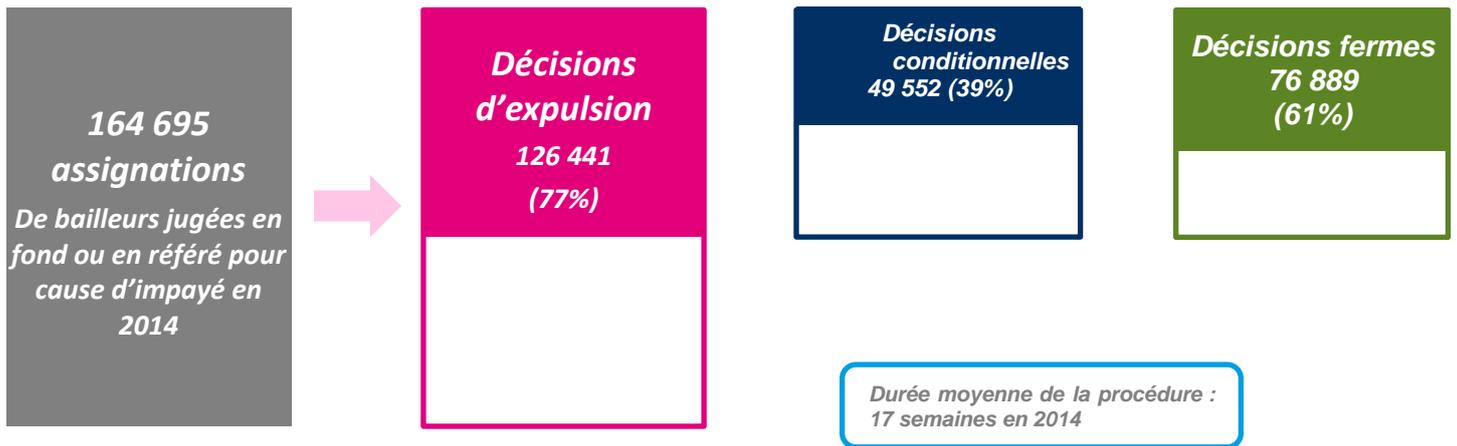


Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice et des données INSEE / SOeS

La procédure judiciaire peut s'arrêter après l'assignation pour différentes raisons : apurement de la dette du locataire, abandon de la procédure du bailleur, accord à l'amiable, relogement... Toutefois, dans la plupart des cas (77%), les assignations en justice se traduisent par une décision d'expulsion de la part du juge. 38,5% de ces décisions sont prises en présence du locataire à l'audience (décision contradictoire), ce qui accroît grandement ses chances d'obtenir un délai supplémentaire pour payer sa dette. Au final, 39% des locataires ont droit à ce

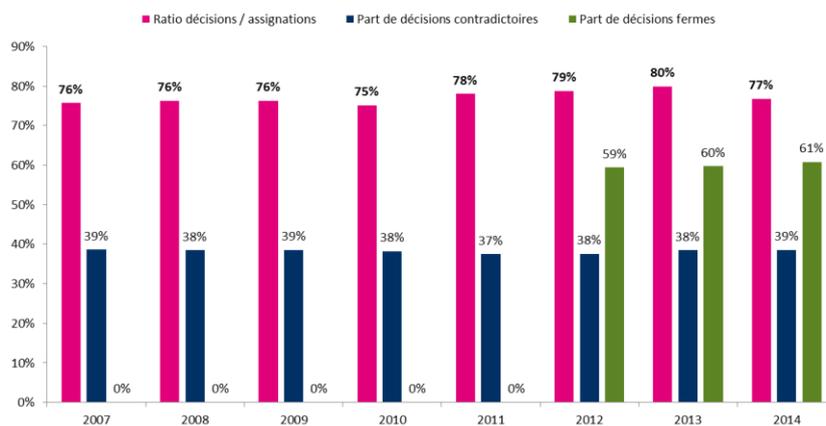
délai (on qualifie alors la décision de justice de « conditionnelle ») alors que 61% d'entre eux se voient sous le coup d'une résiliation directe du bail (décision dite « ferme »). La durée moyenne de la procédure entre assignation et décision est de 17 semaines en 2014. Ces différentes caractéristiques des décisions de justice **présentent une grande stabilité dans le temps**, comme le montre le Graphique 4 : bien que le nombre d'assignations ait augmenté, le traitement qui en est fait par les tribunaux semble inchangé.

Graphique 3 – Principales caractéristiques des décisions de justice en 2014



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice

Graphique 4 – Principales caractéristiques des décisions de justice en 2014



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice

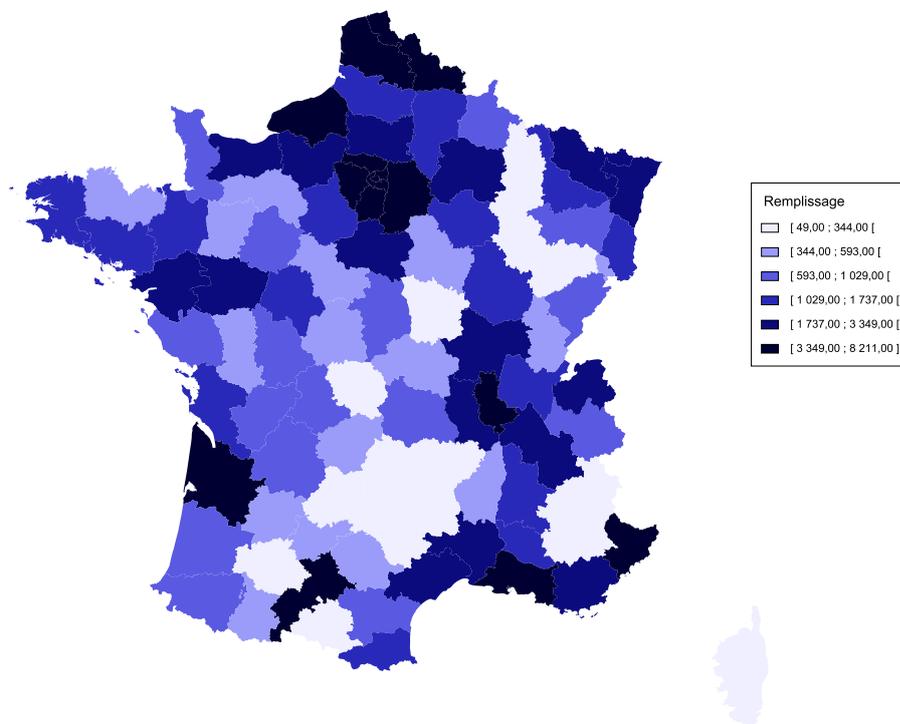
2. Analyse territoriale : des territoires très hétérogènes

Plus d'assignations²¹ dans les grandes métropoles

On observe une très forte hétérogénéité des assignations sur le territoire français. Certains départements enregistrent moins d'une centaine d'assignations chaque année (la Nièvre, la Lozère, la Corse-du-Sud...) alors que d'autres en enregistrent plusieurs milliers par an : les départements d'Ile de France, le Nord et les départements contenant de grandes métropoles tels que les Bouches-du-Rhône, le Rhône, la Haute-Garonne et la Gironde.

Graphique 5 – Principales caractéristiques des décisions de justice en 2014

Répartition des assignations sur le territoire



Source : CREDOC, à partir des données INSEE / SOeS

²¹ NB : les données territoriales intègrent les juges de proximité.

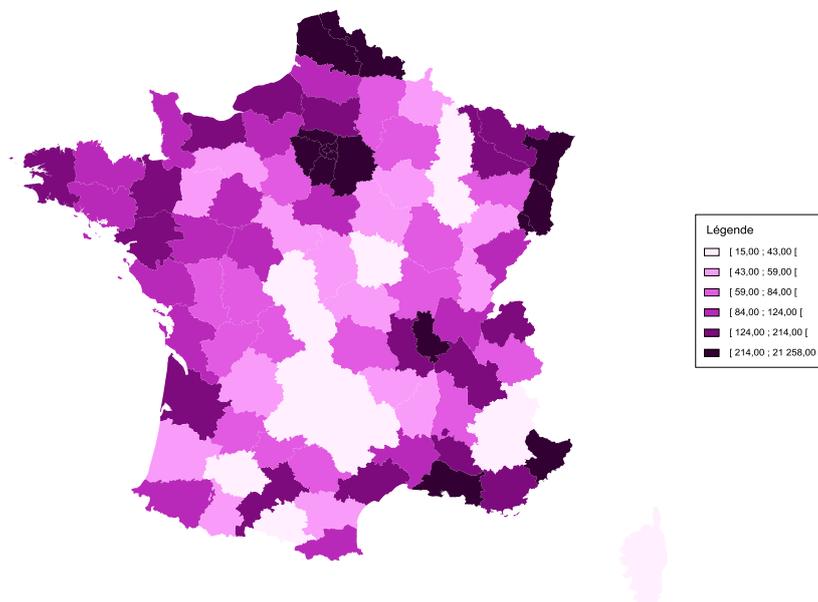
Départements enregistrant le plus d'assignations

PARIS	8099	VAL-D'OISE	3936
SEINE-SAINT-DENIS	7815	PAS-DE-CALAIS	3763
BOUCHES-DU-RHONE	7742	GARONNE (HAUTE-)	3699
NORD	6440	GIRONDE	3627
VAL-DE-MARNE	5750	YVELINES	3472
HAUTS-DE-SEINE	5543	SEINE-MARITIME	3324
ESSONNE	5415	HERAULT	2975
SEINE-ET-MARNE	5138	ISERE	2843
RHONE	4947	VAR	2817
ALPES-MARITIMES	4511		

Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice, 2014

Le nombre d'assignations est ainsi très corrélé à la densité de la population des départements (coefficient de corrélation de 0.6).

Graphique 6 – Densité de population par département
Nombre d'habitants au km²



Source : CREDOC, à partir des données INSEE / SOeS

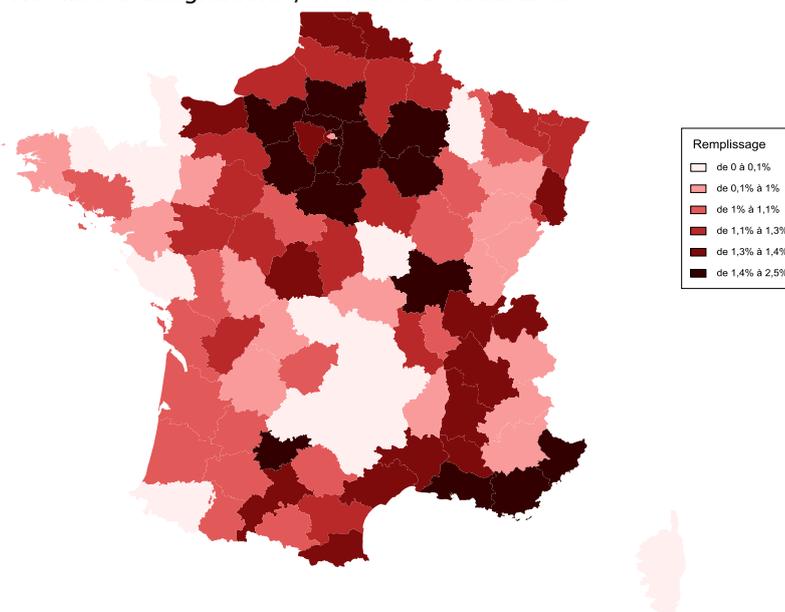
Le bassin parisien : des taux d'assignation élevés, hors Paris

Une fois rapporté à la taille du parc locatif, la comparaison des départements entre eux donne une toute autre image du territoire :

- **Le bassin parisien est particulièrement touché par les demandes d'expulsion** : le taux de locataires assignés en justice atteint par exemple 2,5% dans l'Essonne, 2,4% en Seine-et-Marne et 2,1% en Seine-Saint-Denis.
- **Toutefois, Paris apparaît comme un cas particulier** : la capitale enregistre de très nombreuses assignations mais pour une part importante de locataires (56%). Paris arrive ainsi en 59^{ème} position en termes de part de locataires assignés en justice pour impayé.
- **Certains départements, fortement peuplés, enregistrent finalement relativement peu d'assignations, au regard de la taille de leur population** : Gironde, Rhône, Loire-Atlantique...

Graphique 7 – Part de locataires assignés en justice

Nombre d'assignations / nombre de locataires



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice et des données INSEE / SOeS

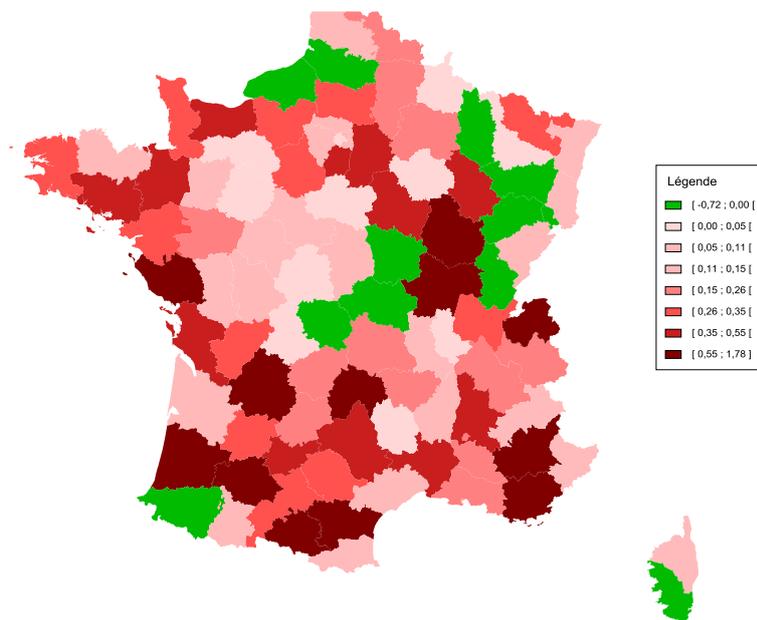
Evolutions très diverses sur la période 2007-2014

Le volume d'assignations s'est accru dans une très grande majorité de départements entre 2007 et 2014 : seuls 11 départements sur les 96 étudiés ont vu le nombre d'assignations se stabiliser ou se contracter. Les 85 autres départements ont enregistré des hausses, parfois particulièrement élevées (ex : Var : +174%).

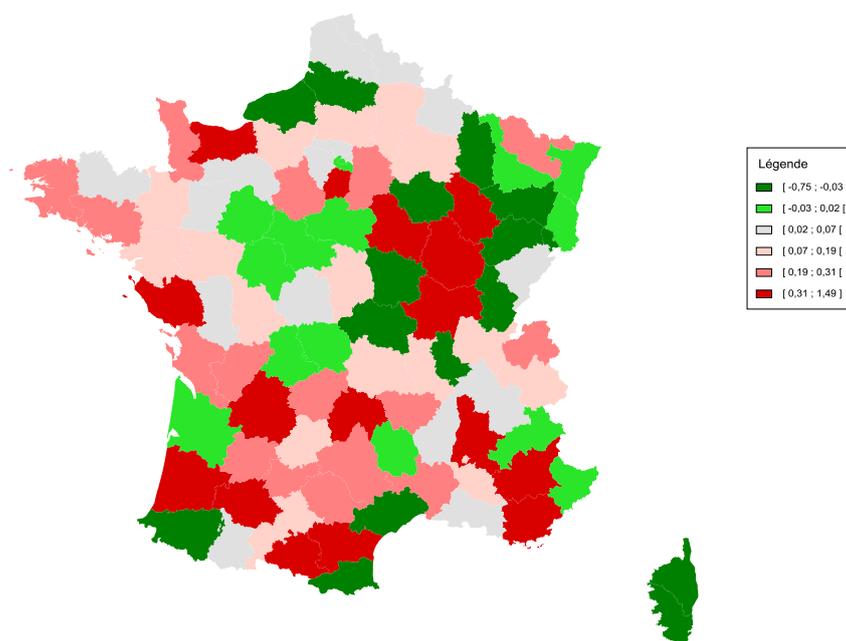
Si on s'intéresse à la part de locataires assignés, le constat est nettement moins pessimiste et beaucoup plus hétérogène : dans certains départements le phénomène s'est

exacerbé entre 2007 et 2014 (Val-de-Marne, Var, Saône-et-Loire, Gers...). Dans d'autres, la situation semble s'être plutôt améliorée entre ces deux dates (Rhône, Hérault, Somme, Gironde, Paris...).

Graphique 8 – Evolution des assignations en justice entre 2007 et 2014
... en nombre d'assignations



... en part de locataires assignés



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice et des données INSEE / SOeS

IV. Des investigations économétriques afin de qualifier les disparités territoriales

Sur la base des enseignements de la revue de littérature, l'approche économétrique vise à déterminer les grands facteurs explicatifs des disparités observées en matière de risque d'expulsion locative. Il s'agit d'objectiver et quantifier les disparités territoriales, en distinguant les facteurs explicatifs liés au contexte territorial (démographique, social, économique, de logement) des autres facteurs. In fine, une catégorisation des territoires permettra la sélection des sites destinés à la réalisation d'investigations qualitatives auprès des acteurs de terrain.

1. La constitution d'une base de données

Une base **de données mêlant à la fois des indicateurs propres au risque d'expulsion locative**²² et des **variables explicatives potentielles**²³ a été créée et continuellement enrichie afin d'expliquer le risque d'expulsion par les multiples bases de données disponibles (dispositifs publics d'open data), et le croisement avec diverses sources d'informations administratives (en provenance de la CNAF par exemple, en mesure de calculer les taux d'effort de ses allocataires). Plusieurs administrations ont ainsi été sollicitées dans **le but d'enrichir un modèle économétrique précisant les déterminants du risque**.

Les données collectées concernent la période 2007-2014. La maille géographique de l'analyse se situe principalement **au niveau du département** (des analyses au niveau plus fin des juridictions ont été toutefois tentées, sachant que l'on trouve en moyenne 3 à 4 juridictions par département). Nous avons collecté près de 200 variables explicatives potentielles, en provenance de très nombreux organismes (INSEE, DREES, CNAF, SOeS, Filocom, CRÉDOC, etc.) regroupées en 6 grandes familles :



o *densité urbaine, part du rural*



o *structure du parc de logement (part du locatif, locatif social/privé, taille des logements, loyers, confort des logements, mobilité résidentielle)*



o *emploi (taux d'activité, contrats stables ou précaires, temps partiel, professions et catégories sociales, taux de chômage),*



o *situation financière des ménages (niveau de vie, taux de pauvreté, surendettement),*



o *aides sociales (allocations familiales, allocations logement, minima sociaux, FSL, etc.)*



o *population (âge, diplôme, structure du foyer)*

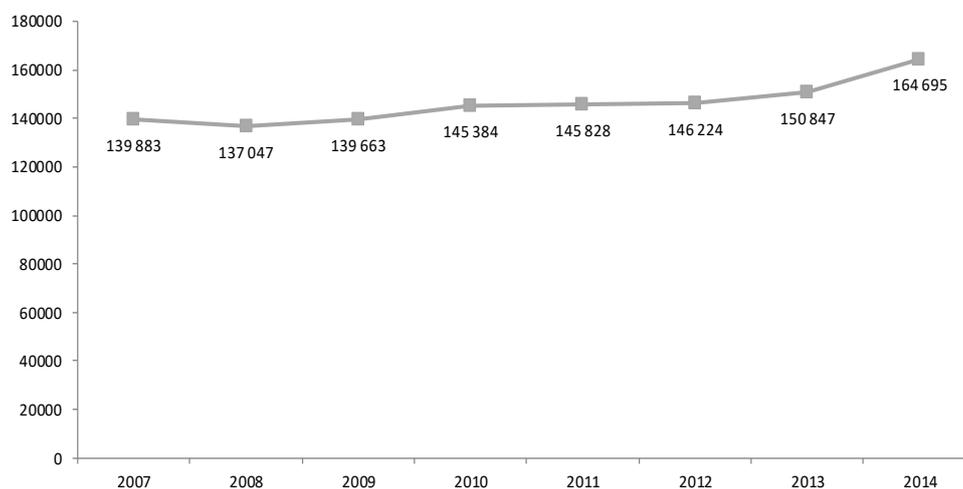
²² Nombre d'assignations, nombre de décisions d'expulsion, type de jugement, présence ou pas du locataire, etc.

²³ Pauvreté dans les départements, taux de chômage, niveau de vie, structure socio-démographique, présence de ménages surendettés, etc.

2. Rappel des principaux faits stylisés

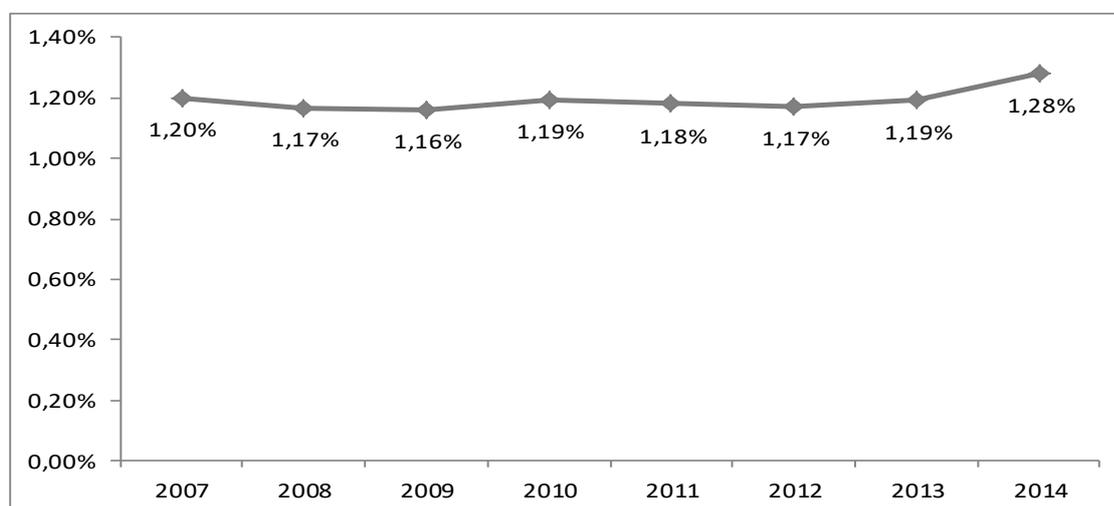
Certes, le nombre total d'assignations de la part des bailleurs pour cause d'impayé a augmenté ces dernières années : +18% en 7 ans. Mais la part des locataires assignés est resté relativement stable sur la période 2007-2014, comprise entre 1,20% à 1,29% (avec une légère hausse du taux d'assignation en 2014). La hausse des assignations depuis 2007 s'explique donc surtout par la hausse du nombre de locataires. Et la hausse du risque d'expulsion est surtout manifeste en 2014.

Graphique 9 – Nombre d'assignations en fond ou en référé, pour cause d'impayé de loyer



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice

Graphique 10 – Taux d'assignation = Nombre d'assignations pour cause d'impayé de loyer / nombre de locataires

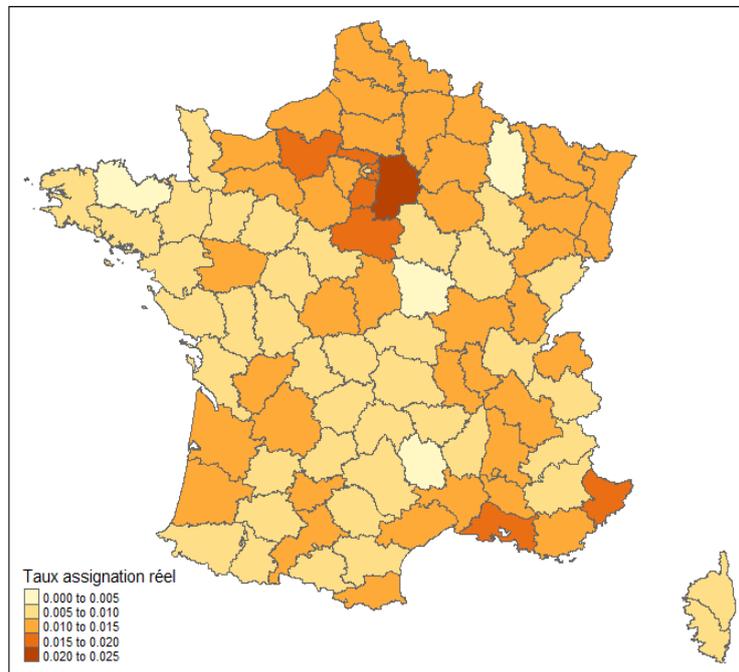


Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice et des données INSEE / SOeS

Le taux d'assignation, défini comme le nombre d'assignation rapporté au nombre de logements locatifs dans les départements, présente des disparités importantes d'un département à l'autre, avec des départements moins touchés (0,2% dans la Nièvre, 0,5% en Haute-Corse) et d'autres qui le sont davantage (2,5% dans l'Essonne, 2,4% en Seine-et-Marne, 2,2% en Saône-et-Loire, 2,1% en Seine-Saint-Denis). On constate aussi des évolutions contrastées entre 2007 et 2014 : certains départements ont vu la part de locataires assignés multipliée par deux sur la période (Var, Saône-

et-Loire, Gers, Ariège...) tandis que d'autres ont plutôt enregistré une certaine amélioration de la situation entre ces deux dates (Rhône, Hérault, Somme, Gironde, Paris...).

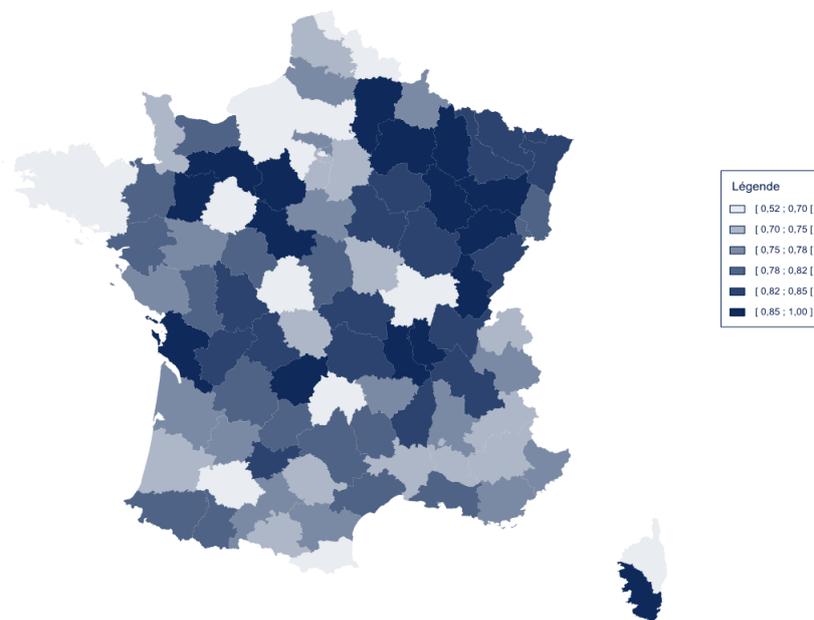
Graphique 11 – Taux d'assignation= Nombre d'assignations pour cause d'impayé de loyer / nombre de logements locatifs



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice et des données INSEE / SOeS

Le risque d'être expulsé lorsqu'on est assigné diffère grandement d'un département à l'autre, avec un risque un peu plus faible dans le Cantal ou le Morbihan (50%) et un risque plus élevé, proche de 100% en Corrèze, dans la Meuse, en Corse-du-Sud, dans l'Aisne, en Meurthe-et-Moselle ou en Loire-Atlantique.

Graphique 12 – Nombre de décisions d'expulsion / nombre d'assignations = 75% en moyenne dans l'ensemble des départements



Source : CREDOC, à partir des données du Ministère de la Justice

3. Premières étapes de modélisation

En amont de l'élaboration d'un modèle, ont été testées les différentes corrélations possibles entre les variables d'intérêt (le taux d'assignation ou le taux de décision d'expulsions locatives) et les différentes variables explicatives potentielles pressenties à l'issue d'un examen de la littérature scientifique (essentiellement qualitative) sur le sujet : la pauvreté des ménages, les accidents de la vie (chômage, divorce, maladie, etc.), la fragilité du tissu économique, etc. Toutes les variables explicatives disponibles ont été testées.

La forte corrélation entre les taux d'assignation et de décisions d'expulsion locative a conduit au choix du taux d'assignation comme variable expliquée.

Certaines variables sont corrélées avec le risque d'expulsion locative dans un sens attendu (le coût du logement, le taux d'effort des locataires, la surreprésentation des familles monoparentales, le surendettement des ménages), **tandis que d'autres ne sont pas ressorties** (le taux de pauvreté, le taux de chômage, la proportion de bénéficiaires des minimas sociaux), **et d'autres sont apparues comme significativement corrélées dans le sens opposé à ce qui était attendu.**

Certaines variables apparaissent corrélées avec le taux d'assignation

- + Coût du logement (loyers* ou prix d'achat des logements*)
- + Taux d'effort des locataires du parc privé
- + Surreprésentation des familles monoparentales
- + Ménages en situation de surendettement
- + Moins de 25 ans
- + Petits logements
- + Employés
- + Parc social
- + Zone urbaine
- Espace rural, agriculteurs
- Séniors, veufs, retraités, couples sans enfants, vivent dans leur résidence de puis plus de 10 ans

Faible corrélation avec des variables que l'on attendait

Taux de pauvreté, taux de chômage, part de la population bénéficiaire des minimas sociaux

D'autres variables apparaissent corrélées mais dans un sens contre-intuitif

- + Part des CDI et des fonctionnaires
 - + Cadres, professions intellectuelles supérieures et diplômés du supérieur
 - Temps partiel, les CDD, les emplois aidés
 - + Part des salaires dans l'ensemble des revenus
 - + Revenu (médian et 9^e décile)
 - + Contributions du département au Fonds de solidarité pour le logement
- Effets cachés en arrière-plan : l'agrégation des données au niveau départemental ne permet pas de séparer précisément les effets croisés. **L'effet zone urbaine est dominant.**

* Loyers : le seul indicateur fiable au niveau départemental est le loyer du parc social. Nous avons donc utilisé cette variable comme variable « proxy ». Celle-ci étant très corrélée (spatialement) au prix d'achat des logements anciens.

Les corrélations en sens inverse à ce qui était observé d'un point de vue qualitatif tiennent sans doute à un **problème d'agrégation des observations**. Autrement dit, ce que l'on observerait assez immédiatement au niveau individuel est peut-être masqué par le fait que nos observations sont enregistrées au niveau départemental. Par exemple, le fait que le risque d'expulsion locative est plus élevé dans les départements où la proportion de cadres supérieurs est élevée ne tient pas au fait que les cadres supérieurs sont un public « à risque », mais plutôt au fait que ces cadres habitent souvent dans des départements où l'on trouve des grandes villes, dans lesquelles on trouve également une forte proportion d'employés, de locataires en situation précaire, de ménages

surendettés, etc. Ce type de constat nous a conduits ultérieurement à mener des analyses à un niveau plus fin.

4. Méthodes

Sur ces constats, des modèles linéaires assez simples ont été élaborés en suivant plusieurs protocoles classiques : implémentation progressive dans un modèle des variables explicatives une par une, en mesurant le gain de puissance explicative (stepwise), méthode descendante, régressions pénalisées, etc. Des algorithmes plus puissants, tels que les forêts aléatoires ont été également mobilisés. Ainsi que l'économétrie des données de panel²⁴. Nous avons mis en place un protocole de validations croisées (avec entraînement du modèle sur une partie de l'échantillon, puis test et mesure des erreurs sur un autre échantillon). R est le logiciel de référence pour la plupart des traitements. Finalement, il nous a été possible d'offrir une assez bonne compréhension du risque d'expulsion locative avec des modèles linéaires assez simples.

5. Résultats

Un premier modèle explique le risque d'assignation (nombre d'assignations / nombre de locataires) par le niveau des loyers²⁵, la part des familles monoparentales, la proportion de ménages surendettés, la présence d'enfant et la proportion de célibataires. La part de la variance expliquée dans ce modèle égale 63%. Toutes ces variables sont significativement explicatives au seuil de 5%.

Modèle 1

Le **taux d'assignation** dépend :

-  Des loyers
-  De la part des familles monoparentales
-  Du nombre de dossiers de surendettement déposés / nombre de ménages
-  De la part d'enfants de moins de quatre ans
-  De la part des célibataires

Part de la variance expliquée : 63%

²⁴ Nous tenons ici à remercier François Gardes, professeur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, pour son accompagnement méthodologique dans cet exercice qui requiert à la fois une maîtrise des fondamentaux économétriques, mais également une grande expérience dans la manipulation des données de panel.

²⁵ Le seul indicateur fiable au niveau départemental est le loyer du parc social. Nous avons donc utilisé cette variable comme variable « proxy », étant entendu que ce n'est pas les loyers du parc social en eux-mêmes qui jouent, mais qu'ils sont plutôt révélateurs de la tension du marché du logement (loyers du parc social et prix de l'immobilier sont ainsi très corrélés au niveau départemental).

Un deuxième modèle met en évidence le risque lié au taux d'effort des locataires, au surendettement et à l'augmentation de la pauvreté sur plusieurs années consécutives.

Modèle 2

Le **taux d'assignation** dépend :

- + Du taux d'effort des locataires dans le secteur libre
- + Du nombre de dossiers de surendettement déposés / nombre de ménages
- + Variation du taux de pauvreté depuis 2007
- Part de personnes vivant seules

Part de la variance expliquée : 61%

Le problème d'agrégation des données constaté au stade des corrélations partielles s'est trouvé confirmé au stade de la modélisation : plusieurs variables que l'on pensait déterminantes ne se sont pas révélées, « toutes choses égales par ailleurs », explicatives. Notamment : le taux de pauvreté, le taux de chômage, le taux de pauvreté des locataires, les défaillances d'entreprises, les déciles de niveau de vie, le taux de bénéficiaires d'allocations logement, la contribution du département au Fond de solidarité logement.

Nous avons alors **changé de maille d'analyse** : en agrégeant des communes, les juridictions intervenant dans le processus d'expulsion locative (3 à 4 juridictions par département environ) ont été reconstituées. Des données ont été redemandées au ministère de la justice. Nous avons ensuite **reconstitué une nouvelle base de données comprenant des variables explicatives potentielles** avec pour point de difficulté la faible existence de données communales au regard du niveau départemental.

Après plusieurs tentatives, nous n'avons pu améliorer la puissance explicative des modèles (le R² ajusté est resté inférieur à 45% dans la plupart des configurations), sans que l'on parvienne à mettre en avant de nouvelles variables explicatives et à lever le doute sur l'absence de corrélation avec des variables attendues comme le taux de pauvreté notamment.

Ces résultats plaident pour changer radicalement de point de vue : plutôt que d'agréger des observations au niveau des départements ou des juridictions, sans doute serait-il préférable de mener une enquête ad hoc auprès des locataires, afin de mesurer le risque au niveau individuel. Cela aurait cependant comme inconvénient un coût élevé, étant donné que « seuls » 1,3% des locataires sont assignés pour cause d'impayés de loyers. Pour garantir une puissance statistique suffisante, il faudrait donc interroger un très grand nombre de locataires, avec des frais d'investigation non négligeables.

6. Conclusion

La phase d'analyse économétrique conduit aux conclusions suivantes :

Il est possible d'expliquer partiellement, en étudiant les grandes tendances socio-économiques, **les disparités territoriales en matière de risque d'expulsion locative** : les meilleurs modèles économétriques parviennent à expliquer environ 65% de la variance du phénomène entre 2007 et 2014.

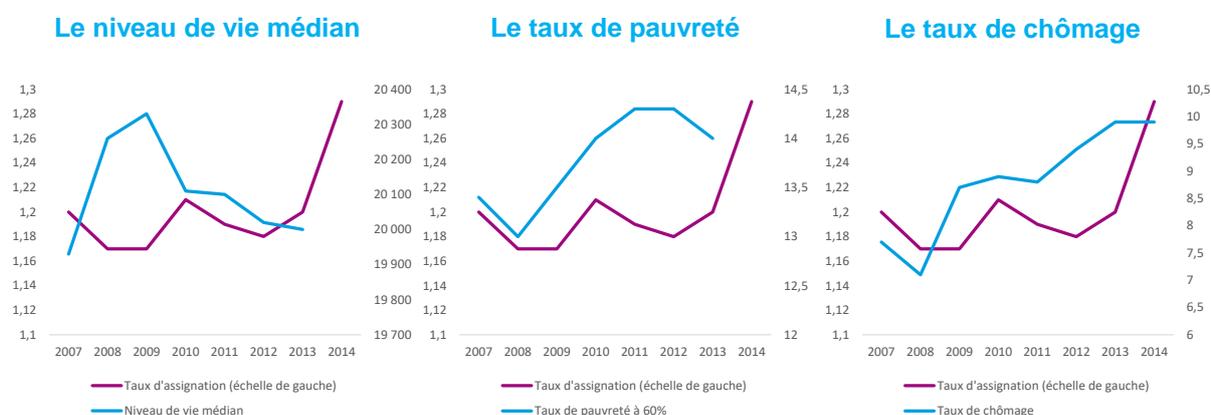
La structure sociale, démographique et économique des territoires a un rôle déterminant. En particulier, la cherté des loyers, l'importance du taux d'effort des locataires, l'importance des familles monoparentales, la proportion de ménages surendettés et la paupérisation croissante sur un territoire accentuent grandement le risque d'expulsion locative.

La constitution de cette base de données originale était l'occasion de tester plusieurs hypothèses parfois évoquées lorsqu'on aborde le sujet des expulsions locatives :

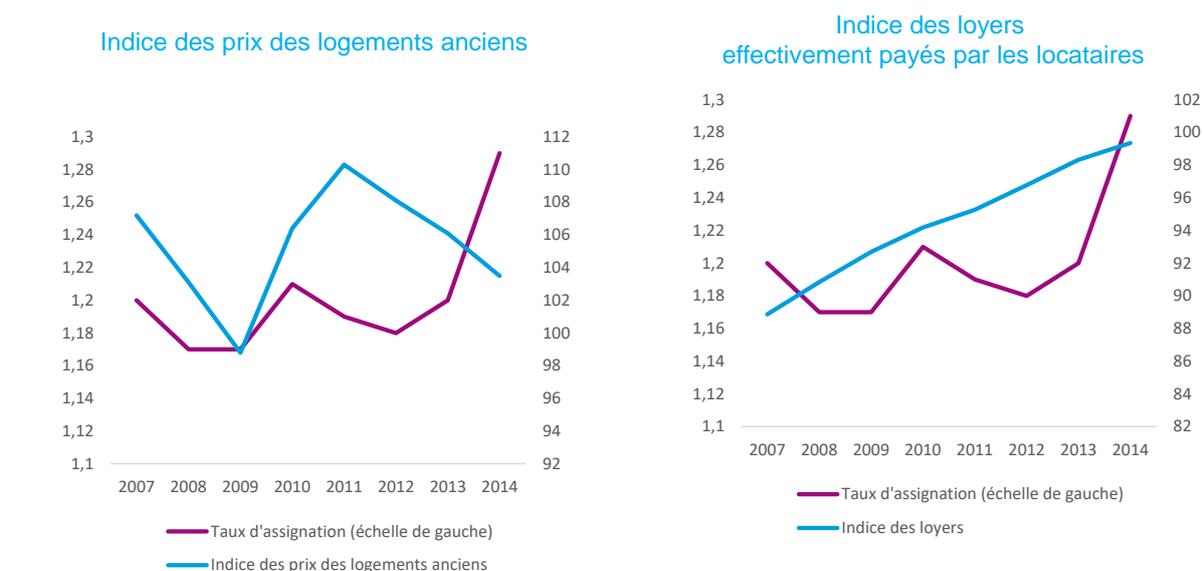
- La crise économique a-t-elle accru les risques d'expulsion locative ?
- L'augmentation du coût du logement a-t-elle augmenté le risque d'expulsion locative ?

La réponse à ces questions ne va pas de soi, tout d'abord parce que, d'un point de vue macroéconomique, le taux d'assignation a peu évolué au fil de la période 2007-2014 : il est passé de 1,20% à 1,28%, et la hausse s'est surtout manifestée entre 2013 et 2014. Dans les graphiques suivants, les corrélations avec l'évolution du taux de chômage, du taux de pauvreté ou du niveau de vie sont loin d'être évidentes.

Comparaison du **taux d'assignation** avec **plusieurs indicateurs macroéconomiques**



Comparaison du **taux d'assignation** avec **plusieurs indicateurs macroéconomiques**



Des tests économétriques plus fins ne permettent pas d'établir une corrélation entre les variations — au sein de chaque département — du risque d'expulsion entre 2007 et 2012 et les variations des loyers du parc social, du niveau de vie médian des habitants, du taux de chômage, du taux de

pauvreté, des défaillances d'entreprise, des variations du niveau de vie des 10% des ménages les plus pauvres. Cela ne signifie pas que la crise ou le renchérissement des loyers n'ont eu aucune conséquence sur le risque d'expulsion locative. Pour en avoir le cœur net, il pourrait être intéressant de mobiliser des données sur une période plus longue.

Une part du risque d'expulsion locative échappe à l'approche économétrique à partir de données agrégées au niveau départemental : environ 35% de la variance reste non expliquée.

Cela confirme l'intuition initiale de l'ONPES qu'une phase d'analyse qualitative, à la rencontre des acteurs de terrain, est nécessaire pour mieux appréhender le phénomène.

V. Phase qualitative : des investigations départementales

1. Choix des terrains d'enquête

Compte tenu du taux sensible de variance inexpliquée à l'issue des travaux économétriques, la sélection des départements pour la tenue d'investigations qualitatives repose sur **une méthode mixte** s'appuyant sur :

- **les résultats issus de la modélisation ;**
- **des éléments de statistique descriptive portant sur les décisions de justice prononçant l'expulsion locative et le contexte sociodémographique des départements.**

Les critères de sélections retenus :

1. La diversité supposée en matière de prévention des expulsions au regard :

- a. Des résultats issus du modèle économétrique

Avec une préférence donnée aux départements pour lesquels est observé un écart relativement important entre le taux d'assignation réel et celui prédit par le modèle

- b. Des indicateurs chiffrés disponibles en matière d'expulsion marqueurs *a priori* de l'existence ou non de dispositifs de prévention en amont de l'audience :

- i. Le taux de décisions fermes d'expulsion
- ii. Le taux de décisions contradictoires
- iii. Le taux de transformation (nombre de décisions d'expulsions fermes/nombre d'assignations)

2. La prégnance du phénomène d'expulsion

- a. Préférence donnée à des départements présentant des volumes et des taux d'assignation/ de décisions d'expulsions supérieurs ou équivalents à la moyenne nationale
- b. A l'exception d'un département sur l'hypothèse d'un taux d'assignation révélateur de bonnes pratiques de prévention en amont de l'assignation.

3. La diversité géographique

Une répartition homogène sur le territoire métropolitain.

Départements sélectionnés :

- ❖ **3 départements avec un risque d'expulsion moins important que celui prédit par le modèle**

Avec l'hypothèse de la mise en œuvre de pratiques / dispositifs relativement efficaces en matière de prévention

- Phénomène d'expulsion moins prégnant par rapport à l'ensemble des départements avec des taux d'assignation et de décisions inférieurs à la moyenne métropolitaine.
- Des indicateurs qui suggèrent une bonne capacité du dispositif à prévenir les expulsions

- Phénomène d'expulsion relativement limité par rapport à l'ensemble des départements avec des taux d'assignation et de décisions supérieurs à la moyenne métropolitaine.
- Des indicateurs qui suggèrent des pratiques contrastées avec des taux de décisions contradictoires parmi les plus élevés mais des taux de décisions fermes d'expulsion et de transformations relativement importants.
- Phénomène d'expulsion relativement prégnant par rapport à l'ensemble des départements avec des taux d'assignation et de décisions supérieur à la moyenne métropolitaine
- Des indicateurs qui suggèrent une bonne capacité du dispositif local à prévenir les expulsions avec des taux de décisions fermes d'expulsion et de transformation relativement faibles et des taux de décisions contradictoires relativement importants.

❖ 3 départements avec un risque d'expulsion plus important que celui prédit par le modèle

Avec l'hypothèse de l'absence ou d'une faiblesse de pratiques / dispositifs en matière de prévention des expulsions

- Phénomène d'expulsion relativement prégnant par rapport à l'ensemble des départements.
- Des indicateurs qui suggèrent des pratiques plus contrastées avec des taux de décisions fermes d'expulsion et de transformation relativement élevés et un taux de décisions contradictoires équivalent à la moyenne.
- Phénomène d'expulsion relativement prégnant par rapport à l'ensemble des départements.
- Des indicateurs qui suggèrent une faible capacité du dispositif local à prévenir les expulsions avec des taux de décisions fermes d'expulsion et de transformation relativement élevés et un taux de décisions contradictoires relativement faible.
- Phénomène d'expulsion relativement prégnant par rapport à l'ensemble des départements avec des taux d'assignation et de décisions supérieurs à la moyenne métropolitaine.
- Des indicateurs qui suggèrent une bonne capacité du dispositif local à prévenir les expulsions avec des taux de décisions fermes d'expulsion et de transformation relativement faibles et des taux de décisions contradictoires relativement importants.

2. Les motifs des impayés de loyer

La récurrence des situations de précarité

Certains motifs sont mentionnés dans l'ensemble des territoires : **la précarité de l'emploi, le chômage, la longue maladie, les ruptures familiales avec les pertes de salaire associées au départ d'un conjoint, le décès.** Aussi, l'accueil d'enfants en garde alternée ou partagée rend parfois impossible de changer pour un logement plus petit et moins onéreux. Dans plusieurs départements, les acteurs ont souligné le développement de situations d'impayé touchant des personnes âgées, mises en difficulté soit par la baisse de revenu au passage à la retraite, soit par le décès du conjoint. Les personnes plus âgées peuvent également avoir du mal à payer le loyer d'un logement devenu trop grand après le départ des enfants.

Dans l'ensemble des départements, les acteurs ont le sentiment qu'au fil des ans les impayés sont de moins en moins imputables à une mauvaise gestion des ménages. De l'avis général, les situations d'impayé liées à un recours excessif aux crédits à la consommation seraient en train de

se faire plus rares, **alors que l'inadéquation des ressources aux charges fixes, dont les dépenses de logement, occupe une place prépondérante.** Le recours à des crédits à des taux élevés est davantage présenté comme une conséquence des difficultés financières, les ménages ayant des dettes cherchant à faire des emprunts pour rembourser, que comme une cause à l'origine de leurs dettes. Les locataires mauvais payeurs, qui auraient un budget suffisant pour assurer le loyer, seraient très minoritaires.

Les interlocuteurs ont insisté sur **la vulnérabilité des familles monoparentales et des personnes vivant seules.** Les actifs sans enfants et dont le revenu avoisine le SMIC sont souvent juste au-dessus des seuils qui leur permettent de bénéficier d'aides (comme les aides au logement), une dépense imprévue comme une réparation importante de voiture peut déséquilibrer leur budget sans qu'ils puissent avoir accès à des aides. Les personnes âgées sont souvent évoquées comme une population de plus en plus présente au sein des ménages connaissant des impayés de loyer. La progression forte des loyers dans certaines zones amène une relative diversité dans les profils concernés.

La tension du marché immobilier

Dans les secteurs caractérisés par une forte tension sur le marché du logement (zones touristiques ou attractives pour les migrations de retraite, franges d'agglomérations en croissance comme dans la banlieue parisienne), les loyers élevés du parc privé ne sont pas toujours en rapport avec les capacités financières des locataires. La moindre baisse de revenu entraîne alors la remise en cause de la capacité à assurer le paiement du loyer.

Le rapport de force avec le bailleur en cas d'insalubrité du logement

Dans les départements où subsiste un parc ancien et en partie dégradé, certains locataires cherchent à contraindre leur propriétaire à faire réaliser des travaux dans leur logement. Ne connaissant pas les procédures à suivre pour faire pression efficacement sur leur bailleur, ils prennent l'initiative de retenir le paiement du loyer, sans pour autant consigner ces sommes. Comme il s'agit en général de locataires au niveau de vie faible, ils se retrouvent dans l'impossibilité de régler leurs dettes et tombent dans ce que des interlocuteurs ont désigné par les termes de « la spirale de l'impayé », mettant ainsi en danger leur maintien dans le logement. Ils ont dans certains cas été conseillés par des travailleurs sociaux peu en prise avec des procédures possibles pour agir dans le domaine des logements indignes.

Plus rarement, ont été mentionnés des problèmes d'addiction ou de santé mentale qui ont pu intervenir dans la survenue de dettes de loyer.

3. Phase précontentieuse

Les délais d'information de la CCAPEX

Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ont été rendues obligatoires par la loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion (loi MOLLE) du 25 mars 2009. La loi ALUR affirme le rôle des CCAPEX dans la phase très précoce du risque d'expulsion, avec le Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 prévoyant le transfert par les huissiers du double des commandements de payer. Ces informations sont communiquées à la commission ou à la sous-commission compétente à partir d'une situation d'impayé représentant de 3 à 6 mois d'ancienneté de la dette. La durée de référence est fixée par arrêté préfectoral.

L'ancienneté peut se mesurer :

- soit en situation d'impayé total de loyer ou de charges locatives,
- soit en multiple du montant du loyer mensuel hors charges locatives.

Dans deux des terrains étudiés, le préfet n'a pas encore pris d'arrêté précisant le nombre de mois d'ancienneté de la dette à partir duquel la CCAPEX doit recevoir communication des commandements de payer. **Dans ce cas la CCAPEX reçoit l'intégralité des commandements de payer. Dans 3 départements, le délai fixé à 6 mois** est jugé trop important par l'ensemble des acteurs. **Enfin, dans un terrain, l'absence d'arrêté préfectoral** se conjugue avec l'envoi des informations à la CCAPEX non pas au stade du commandement de payer mais uniquement au stade de l'assignation, c'est-à-dire assez tardivement dans le processus.

Aucune CCAPEX ne traite les dossiers dès le stade précontentieux

Des six départements d'enquête, **aucune des CCAPEX ne traite des dossiers au stade du précontentieux**. Conformément à ce que prévoit la loi ALUR, les CCAPEX reçoivent effectivement copie des commandements de payer envoyés par les huissiers en cas de dette locative, mais ces documents sont stockés et non traités. **La seule CCAPEX tenant compte des commandements de payer envoie une lettre type aux locataires** concernés indiquant des actions à mener en cas d'incapacité de régler la dette dans les deux mois. Il est conseillé de prendre contact avec un travailleur social, soit du service social départemental, soit du CCAS de la commune, d'appeler un juriste de l'ADIL et enfin de se rapprocher de la CAF. Les coordonnées de ces organismes sont précisées dans le courrier pour faciliter la prise de contact. **Ces courriers sont envoyés spécifiquement aux locataires relevant du parc privé**, la CCAPEX supposant que dans le parc social les bailleurs prennent l'initiative d'entrer en contact avec les locataires et de les orienter vers des structures d'aide. Les copies des commandements de payer sont transférées aux services sociaux localisés du Conseil départemental. **Les dossiers ne sont pas suivis au fil de l'eau.**

Le manque de moyens humains est évoqué pour expliquer l'absence de traitement des dossiers au stade du commandement de payer. **Les secrétariats des CCAPEX se déclarent submergés par le nombre.** Deux CCAPEX qui traitaient des dossiers dès le stade du commandement de payer jusqu'en 2013 et 2014 ont renoncé au cours de l'année suivante devant le flux des dossiers. Elles interviennent maintenant à partir de l'assignation, voire à partir du commandement de quitter les lieux.

Deux CCAPEX s'interrogent **sur l'efficacité à traiter des dossiers au stade précontentieux**, en constatant que plus de la moitié des commandements de payer ne donnent pas lieu ultérieurement à une assignation. **La difficulté est par ailleurs d'identifier les critères discriminant de bascule dans l'impayé.** Avec le commandement de payer transmis par l'huissier, les informations portent essentiellement sur le montant de la dette et le statut (social ou privé) du bailleur. Il faudrait réaliser des enquêtes sociales sur l'ensemble du public cible pour identifier les plus exposés, au risque d'échouer à résorber la dette dans les deux mois après le commandement de payer, et donc d'entrer dans la phase contentieuse, qui commence par une assignation lancée au plus tôt deux mois après l'envoi du commandement de payer. Or aujourd'hui, **faute de temps et de moyens, les enquêtes sociales réalisées le sont au stade contentieux**, au plus tôt une fois l'assignation lancée. Dans un grand nombre de cas, après le commandement de payer, la dette sera réglée sans passer par l'étape contentieuse. **Ces deux commissions insistent par ailleurs sur la difficulté à faire réagir les locataires à cette phase**, et estiment que l'assignation est davantage porteuse d'une mobilisation.

Seule une CCAPEX réfléchit à changer son organisation pour que les plus gros bailleurs sociaux du département, ainsi que les bailleurs privés qui passent par un des réseaux d'agences, puissent mobiliser le partenariat via la CCAPEX très précocement depuis les premiers impayés.

Une attitude globalement proactive des bailleurs sociaux dès le premier impayé

Dans tous les territoires investigués, les acteurs les plus actifs au stade précontentieux sont les bailleurs sociaux. Les enjeux sont financiers pour limiter dans le bilan les sommes non récupérées dans un contexte de fragilisation du public logé. **La préoccupation est aussi d'empêcher l'installation d'une situation de non-paiement qui pourrait se révéler démobilisatrice pour le paiement des autres locataires.**

Une partie de la prévention des impayés peut se faire dès l'entrée dans le logement, en vérifiant la solvabilité des demandeurs de logement en étudiant non seulement l'adéquation des ressources aux charges de logement, mais également en tenant compte des charges globales du ménage pour s'assurer que les ménages disposent d'un reste à vivre suffisant.

Le recours à une garantie Loca-Pass pour les jeunes entrants de moins de trente ans ou pour les locataires salariés du secteur privé apporte une couverture potentielle aux bailleurs sociaux en cas de non-paiement de loyers. Les FSL prévoient souvent d'apporter des garanties à l'entrée du logement de locataires répondant à des profils particuliers.

Le dispositif des baux glissants peut être mobilisé à l'entrée dans le logement pour conforter un ménage fragilisé dans son statut de locataire, avec dans les premiers mois l'intermédiation d'une association spécialisée qui réalise l'accompagnement social et est locataire en titre jusqu'à ce que

le ménage reprenne à son compte le bail. L'activation de ces solutions suppose le financement des associations qui vont porter le projet, financement qui tend à se réduire dans une période de réduction budgétaire. Les bailleurs sociaux se montrent parfois distants vis-à-vis de ce dispositif.

Les bailleurs sociaux se montrent très réactifs face à la survenue d'un impayé. Parfois dès les premiers jours de retard, ou le plus souvent après le premier mois d'impayé, les bailleurs sociaux envoient des lettres de rappel et multiplient les moyens pour entrer en contact avec les locataires en retard de paiement. **Les agents chargés du recouvrement téléphonent aux ménages, envoient des SMS et se déplacent en l'absence de réponse.** Ils disposent d'un réseau de professionnels qui sont proches des locataires ; il peut s'agir d'agents placés dans des antennes locales, ou encore des gardiens qui sont répartis sur l'ensemble de leur parc. La tendance est au développement de l'embauche directe par certains bailleurs sociaux de travailleurs sociaux, qui ont une formation de conseillers en économie sociale et familiale (CESF) et sont à même d'échanger avec les ménages en difficulté pour envisager une optimisation de leur gestion de budget.

Quand des relations de proximité sont développées entre les bailleurs sociaux et les services sociaux départementaux ou communaux, **les organismes HLM peuvent signaler aux travailleurs sociaux les impayés dès les premiers mois,** pour tenter d'activer un accompagnement et solliciter des aides financières. **C'est particulièrement le cas sur les territoires où il existe des commissions locales d'impayé de loyer,** à condition que celles-ci traitent des impayés précoces.

Peu de recours aux mutations dans le parc social à un stade précoce de l'impayé

Dans les départements étudiés, les acteurs ont souvent signalé que dans certains cas, les locataires se retrouvent en impayé pour **des raisons structurelles**, le loyer étant trop élevé par rapport à leurs revenus. Cette situation semble rare dès l'entrée dans le logement, **les bailleurs tant publics que privés** étant attentifs à laisser entrer dans les lieux des ménages dont les ressources sont suffisantes pour faire face aux charges de logement. **Un changement de situation** occasionne le plus souvent ces situations : perte d'emploi, départ d'un conjoint, maladie, départ des enfants du foyer entraînant une forte baisse des aides au logement... Dans de tels cas, accéder à un logement moins cher, le plus souvent dans le parc social, est présenté comme une solution viable pour échapper à l'impayé et au risque d'expulsion. **Rares sont les territoires où des solutions de relogement sont accessibles dès une phase précoce.** Il faut parfois attendre des phases très tardives de la procédure, celle où un juge a résilié le bail et où le ménage a déposé une demande de droit au logement opposable, pour que le processus de relogement soit activé. Si le fait d'être menacé d'expulsion sans possibilité de relogement fait partie des critères qui ouvrent droit à l'accès prioritaire à un logement social depuis la loi de 2007 sur le droit au logement opposable²⁶, dans certains départements les ménages ont des difficultés à voir le recours

²⁶ Cf. la brochure de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France: http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/droit-au-logement-opposable-dalo-mode-d-emploi_cle112d47-2.pdf

DALO accepté, et tous les ménages reconnus prioritaires DALO ne sont pas pour autant relogés²⁷. Ce constat des associations est corroboré par les différents rapports sur la mise en œuvre du DALO par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées²⁸. Que le bail soit résilié ou non, les entretiens réalisés dans les départements étudiés font souvent état de réticences des bailleurs à attribuer un logement à un ménage endetté, les situations antérieures d’impayé créant une sorte de suspicion à l’encontre des personnes postulant à un logement plus abordable que celui occupé au moment où la dette est apparue.

Les pratiques de relogement ou de mutations à l’intérieur du parc social varient finalement en fonction des territoires et pour des raisons différentes. **Plusieurs services logement de communes** ou d’agglomérations **ou quelques CCAS** ont noué des relations fortes avec des bailleurs sociaux et parviennent à faire déménager des ménages en impayés dans le parc social. Parfois des conventions lient ces acteurs territoriaux avec les bailleurs sociaux. Ces accords restent apparemment peu répandus et sont facilités quand le bailleur est un office public municipal, où les élus locaux jouent un rôle important dans la gouvernance. Ces situations correspondent à des territoires où les élus et les responsables locaux de CCAS ou de services logement ont fait de la question de l’accès au logement une priorité forte. Dans une des communes où le directeur du CCAS a été interviewé, celui-ci explique que le mot d’ordre du maire est « zéro expulsions dans la commune », du moins pour les ménages de bonne foi, **d’où la recherche de solutions négociées avec les bailleurs locaux**, avec par exemple la possibilité pour la commune de participer financièrement à la remise en état du grand logement occupé depuis plusieurs dizaines d’années par une personne vieillissante dont les enfants sont partis afin d’inciter le bailleur social à lui accorder le bail d’un logement plus petit et moins cher. A l’inverse, dans un des départements analysés, **les bailleurs sociaux se montrent réticents à l’idée du relogement à la fois pour des raisons idéologiques** (refus par principe qu’un locataire en instance d’expulsion soit relogé au sein du même parc) **et par manque de disponibilité de logements sociaux**. La proportion de logements sociaux dans le parc locatif est deux fois plus faible qu’au niveau national. Ce département conjugue en effet un parc locatif de petite taille avec un parc privé relativement détendu. Les déménagements des locataires en difficulté pour payer leur loyer vont davantage se faire vers un logement locatif du parc privé, une partie de ce parc au coût faible fonctionnant comme un parc social de fait.

²⁷ Remarques récurrentes des acteurs associatifs impliqués dans l’assistance des ménages en impayés de loyer interrogés dans plusieurs départements.

²⁸ Voir en particulier le rapport de Marie-Agnès Carlotti (2016), *L’effectivité du Droit au Logement Opposable – Mission d’évaluation dans 14 départements*, Publication du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées : http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_Carlotti_-_Dec_2016_Vmail.pdf ainsi que: Comité de suivi de la loi DALO (2015), *Le bilan du Droit au Logement Opposable pour la période 2008-2014*, Publication du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Bilan_DALO_web.pdf

De rares aides à la quittance chez les bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux se sont montrés généralement **hostiles au principe d'accorder directement des aides à la quittance**, à la fois pour ne pas créer des précédents dissuasifs du paiement des loyers pour les locataires qui ne seraient pas en impayé, et pour des raisons financières. Les bailleurs sociaux contribuent déjà au financement du FSL et subissent des pertes liés à la non-récupération d'une partie des loyers impayés, soit en cas d'effacement de dettes lié à une procédure en redressement personnel suite à un dossier de surendettement, soit par impossibilité de récupérer les sommes auprès de ménages insolvables. Les rares aides à la quittance sont versées dans des circonstances exceptionnelles, telles qu'un décès, et sont décidées par le siège ou le conseil d'administration de l'organisme de logement social.

Les ADIL : acteurs clés de la prévention et du contentieux

Les Agences Départementales de pour l'Information sur le Logement (ADIL) sont **bien identifiées par l'ensemble des acteurs interrogés comme un partenaire jouant un rôle important** dans l'information directe auprès des ménages en impayé de loyer et auprès des institutionnels associés. C'est un partenaire très souvent mentionné par les acteurs interrogés, soit comme **structure ressource** vers laquelle l'orientation des publics en difficulté est possible, soit comme source d'informations pour les professionnels des divers organismes interrogés. L'ADIL dans plusieurs départements intervient **via des conventions comme acteur de formation**, en particulier auprès des travailleurs sociaux des collectivités locales, des départements ou de la CAF sur les procédures concernant les impayés de loyer et les changements de législation. Si les ADIL disposent des compétences pour former les travailleurs sociaux sur les questions en lien avec les impayés de loyer, **l'amplitude des actions de formations de l'ADIL dépend de l'investissement financier des partenaires publics.**

Les Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL)

« Créées à l'initiative du département et de l'État, les ADIL, associations loi 1901, sont agréées dans le cadre de l'article L.366-1 du CCH (Code de la Construction et de l'Habitation), qui définit leurs missions, notamment celles d'information et de conseil auprès du public.

Elles ont « pour mission d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif et sur les aspects juridiques et financiers de leur projet d'accession à la propriété, ceci à l'exclusion de tout acte administratif, contentieux ou commercial » (extrait de l'article L.366-1 du CCH).

Elles assurent un rôle de prévention, notamment en direction des publics fragilisés, en sécurisant le cadre décisionnel des ménages, en particulier sur le plan juridique et financier.

Les conseils apportés par les ADIL reposent sur les compétences de juristes formés sur l'ensemble des thématiques liées au logement.

Le maillage territorial du réseau permet d'apporter un service de proximité aux ménages et d'accompagner efficacement les politiques publiques au plus près des habitants.

Les missions des ADIL couvrent notamment :

- Les services au public,
- Le conseil juridique, financier, fiscal,
- L'aide au logement des ménages en difficultés,
- La présentation de l'offre de logements disponibles,
- Les services aux partenaires,
- Un rôle de sensibilisation et de formation. »

(<https://www.anil.org/lanil-et-les-adil/votre-adil/>)

La permanence téléphonique SOS impayés recueille à la fois des appels de locataires à tous les stades de leurs difficultés financières et des sollicitations de bailleurs privés qui, face à un locataire en retard dans ses paiements, ne savent pas comment agir. L'accueil physique des locataires se fait soit dans les centres de l'ADIL soit dans des permanences accueillies dans les locaux de différentes structures : points d'accès aux droits, bâtiments municipaux, de communautés de communes ou de communautés d'agglomération, CCAS, lieux d'accueil du Conseil départemental, centres sociaux, maisons des associations... Là encore, le nombre de permanences est déterminé par les ressources financières.

Les coordonnées de l'ADIL sont indiquées sur des affiches qui se trouvent dans des lieux d'accueil du public et sont bien référencées sur les sites des conseils départementaux et des préfectures, ce qui permet d'orienter des ménages à toutes les phases de l'impayé, **y compris à des phases de précontentieux**, à condition que les ménages endettés aient connaissance de cette possibilité de solliciter leur ADIL et qu'ils s'emparent de cette opportunité de soutien et de conseil. Les bailleurs sociaux sont également un vecteur d'orientation vers les ADIL.

Les ménages qui consultent un juriste de l'ADIL se voient proposer un suivi tout au long de la procédure en cas de non-résorption de leur impayé, les ménages étant libres de tenir compte ou non de cette proposition d'aide. Dans certains départements, les juristes de l'ADIL rappellent systématiquement les personnes les ayant consultés au cas où ces personnes ne reprennent pas contact, pour proposer si besoin de poursuivre l'accompagnement.

Les ADIL peuvent être associées à des expérimentations avec d'autres partenaires, mais ces expérimentations se déploient essentiellement auprès de ménages en impayé à partir du stade de l'assignation ou au-delà.

Les agences immobilières vigilantes pour les bailleurs

Dans tous les départements, les acteurs soulignent **la réaction tardive des propriétaires privés** face à l'impayé, **notamment des propriétaires qui gèrent leur bien en direct**, par méconnaissance des réponses possibles ou par espoir que le locataire trouve des solutions à sa situation. Les **agences immobilières** auraient tendance à **réagir plus rapidement**, elles gèrent les paiements et s'aperçoivent dès le premier mois du retard. Un responsable départemental de la FNAIM expliquait que les agents qui se sont occupés du recrutement des locataires en sont proches et prennent contact pour identifier les difficultés et chercher une solution d'étalement du retard de paiement **dont elles proposent ensuite l'agrément au propriétaire**. Les agences immobilières incitant les propriétaires à souscrire une assurance impayés et à être attentifs au niveau et à la nature des ressources des ménages à l'entrée dans le logement intègrent ces attitudes dans les outils de prévention.

Les associations d'aide aux ménages en difficulté

Les permanences associatives assurent souvent le premier accueil de locataires en difficulté et constituent ainsi un relais important d'information et d'orientation. Il peut s'agir d'antennes territoriales d'associations nationales, ou encore d'associations uniquement locales aux moyens propres ou encore, pour certaines d'entre elles, qui sont soutenues en termes de moyens et de formation par des associations nationales intervenant sur le champ du logement (en particulier par la Fondation Abbé Pierre). Ces associations sont parfois intégralement composées de bénévoles, pour d'autres de salariés, et parfois sont mixtes sur ces critères de statuts des intervenants.

Les travailleurs sociaux et des organismes publics qui interviennent dans le parcours des ménages en impayés (CAF, conseil département, CCAPEX, CCAS ou services municipaux de logement...) ont souvent une bonne connaissance de l'existence et du champ d'action de ces associations, et peuvent orienter les ménages vers elles.

Notons toutefois que dans les départements où s'est déployée l'enquête de terrain, les associations de locataires, qui font partie des membres de droit des CCAPEX d'après la loi ALUR, et qui sont parfois effectivement représentés dans cette instance, ont été très rarement mentionnées par les différents partenaires interviewés parmi les associations orientant et soutenant les ménages en impayés de loyer.

Si ces associations d'aide ont pour vocation d'intervenir auprès de locataires dès le stade précoce de l'impayé, en pratique, d'après les entretiens menés, **les cas de sollicitation des associations au stade de précontentieux restent exceptionnels.** Les ménages qui s'adressent à ces structures sont souvent à des stades avancés dans la procédure de gestion des impayés, souvent au stade de l'assignation, voire même après la révocation du bail, parfois même quand le recours à la force publique est demandé.

Dans un des départements, deux grandes associations proposent des formations des travailleurs sociaux et organisent des soirées d'information grand public au sujet des expulsions locatives dans les maisons de la solidarité départementale (MDS). Le cadre de ces rencontres n'est pas purement informatif. Elles sont aussi l'occasion pour assister les ménages à préparer des dossiers administratifs (DALO, FSL, etc.).

Une expérience locale d'action préventive par le 1% logement

Dans un département, une des structures collectant le « 1%-logement » a mis en place un **système informel d'alerte sur des ménages en risque de précarité** suite à un changement de situation. Les cas signalés par les DRH bénéficient de solutions de stabilisation et de consolidation du budget du ménage (propositions de regroupement des crédits, constitutions de dossiers de demande d'aide financiers etc.) ou, le cas échéant, d'ores et déjà de propositions de mutations.

4. Phase contentieuse

Des assignations préventives ?

De nombreux acteurs insistent sur la difficulté à mobiliser les locataires au stade du précontentieux, ceux-ci ayant tendance à ne pas répondre aux courriers et propositions de rencontre dans le temps du commandement payer. Les mois passant, la dette s'alourdit et risque d'atteindre des montants très élevés. Or, les dettes seront d'autant plus facilement réglées que leur montant est réduit. D'où l'intérêt de faire réagir les locataires précocement. **L'assignation est considérée dans certains départements** par certains cadres des DDCS ou des conseils départementaux, par une partie des bailleurs sociaux et privés et quelques responsables des CAF impliqués dans le suivi de ménages en impayés **comme un acte « pédagogique » permettant d'entraîner une réaction du locataire devant la crainte de voir le bail résilié par le tribunal.** L'inquiétude devant une réaction tardive des bailleurs s'exprime de façon plus aiguë concernant le parc privé, où les montants des loyers sont dans la plupart des zones plus élevés que ceux du secteur social. Il a souvent été dit lors des entretiens réalisés que les bailleurs privés ont tendance à réagir tardivement face à l'impayé, dans l'espoir que leur locataire trouve des solutions de paiement de leur dette sans passer par l'étape judiciaire. **L'assignation est ainsi vue comme une action de prévention.** L'assignation, en provoquant une réaction de la part des locataires, contribue à réduire le risque d'une détérioration qui rendrait l'expulsion inévitable.

Ainsi, une des CAF qui dispose d'un service dédié aux impayés de loyers, dont le personnel provient de l'ancienne commission départementale d'aide publique au logement (CDAPL), prend prioritairement contact avec les bailleurs privés dès qu'un impayé est signalé, **afin de les convaincre de procéder au commandement de payer puis à l'assignation sans attendre** pour pouvoir enclencher un plan d'apurement qui sera validé par le juge et contraindra le locataire à assurer les remboursements. L'assignation contribuerait à mettre le locataire face à ses responsabilités et à le pousser à prendre contact avec le bailleur pour trouver un terrain d'entente pour étaler le paiement de la dette sur des mensualités compatibles avec ses ressources ainsi qu'avec des acteurs susceptibles de l'aider à élaborer une solution.

Une judiciarisation rapide, en garantissant que le montant de la dette reste raisonnable, est présentée comme une voie de sécurisation du locataire, le remboursement de la dette étant la façon la plus sûre de se maintenir dans le logement.

Premier rôle de la CCAPEX : relais d'information

Les CCAPEX sont informées par les huissiers de l'envoi des assignations en demande de paiement de dette de loyer, et à défaut de paiement en demande de résiliation de bail et d'éviction du logement. Un délai minimum de deux mois sépare l'envoi de l'assignation de la date de l'audience. **Les CCAPEX vont systématiquement** – hormis le cas où la CCAPEX intervient en aval du jugement et au stade où la décision d'expulsion est déjà actée – **répercuter cette information pour faire réaliser des enquêtes à destination des juges.** La plupart des CCAPEX envoient un courrier aux ménages incluant le formulaire de diagnostic social et financier. L'information est également envoyée aux services sociaux départementaux – et dans certains départements également aux CCAS des plus grandes communes. Dans certains départements, le partage entre

CCAS et service social départemental est lié à la présence d'enfants, les familles étant alors suivies par le service social départemental et les ménages sans enfants par les CCAS.

Les ménages reçoivent donc de la CCAPEX le formulaire de l'enquête sociale et sont **invités à se rapprocher des travailleurs sociaux** pour le remplir. Le courrier indique généralement les coordonnées de l'ADIL, des travailleurs sociaux, et parfois la possibilité de demander une aide du Fonds de Solidarité Logement ou encore de déposer un dossier DALO. **De leur côté, dans la plupart des cas, les services sociaux écrivent au ménage pour proposer une mise à disposition avec des coordonnées et des horaires de permanence, et dans certains cas des propositions de rendez-vous à des créneaux horaires précis.** Dans les communes les plus investies, s'il existe un service dédié, l'intervention des travailleurs sociaux peut être encore plus proactive : en l'absence de réponses à une mise à disposition, des agents peuvent dans certains lieux faire des relances par courrier ou téléphoniques, voire se déplacer à domicile.

Ce ne sont donc pas les personnels des CCAPEX qui remplissent les enquêtes sociales, mais les travailleurs sociaux départementaux ou locaux. **La CCAPEX a toutefois un rôle actif dans la réalisation de ces enquêtes ;** elle reçoit l'information sur l'existence des assignations et **transmet l'information** aux ménages et aux services sociaux pour inciter à la réalisation de ces enquêtes. Les juges peuvent ainsi disposer d'informations complémentaires à celles du bailleur pour rendre une décision en meilleure connaissance des situations. Parfois les questionnaires peuvent être remplis uniquement par le locataire sans l'aide d'un travailleur social, mais dans la plupart des départements il est prévu un passage obligé par le travailleur social pour valider l'enquête. Dans les départements où le courrier envoyé au locataire avec le formulaire du diagnostic envisage la possibilité que les ménages puissent le remplir eux-mêmes, cette solution est présentée comme moins satisfaisante en termes de crédibilité des informations devant le juge au regard d'un diagnostic réalisé par un professionnel.

Les formulaires d'enquêtes sociales, une fois remplis, sont généralement envoyés directement par les travailleurs sociaux au tribunal. Ils peuvent aussi être retournés aux préfetures et sous-préfetures qui peuvent les communiquer aux juges **sans passer par la CCAPEX.** Dans l'échantillon de départements enquêtés, les diagnostics réalisés ne sont transmis que dans une proportion minoritaire à la CCAPEX²⁹. Outre les soucis possibles de coordination, de liens, cela s'explique sans doute par le fait que ces enquêtes ont pour but premier d'éclairer les magistrats et non la CCAPEX. Le département qui comprend des CCAPEX décentralisés fait exception, puisque ces CCAPEX territorialisées reçoivent tous les diagnostics et en font un résumé en complétant avec les éléments à leur connaissance, en particulier en mobilisant les informations de la CAF sur le dossier, et parfois en demandant des informations complémentaires directement aux locataires, avant de renvoyer une synthèse aux juges avant l'audience.

Enfin, dans un cas, les diagnostics sociaux ont essentiellement un usage interne à la CCAPEX dans la mesure où celle-ci n'intervient qu'après l'audience d'assignation. L'acteur

²⁹ La loi sur le logement opposable de 1990, dans son article 7-2 qui a été créé à la suite de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) établit pourtant la CCAPEX comme « destinataire du diagnostic social et financier mentionné au III de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. ».

au sein de la CCAPEX qui se saisit principalement de ces diagnostics est le représentant des bailleurs sociaux, ces derniers peinant à accéder à ce type d'informations par ailleurs.

Tous les acteurs s'étant exprimés sur la question des diagnostics ont déploré que seule une partie des ménages assignés auront fait les démarches pour que l'enquête soit réalisée. Nous n'avons pas pu récolter de statistiques très précises à ce sujet, mais il semblerait d'après les personnes se risquant à une estimation qu'environ un dossier sur deux est présenté aux magistrats sans diagnostic.

On peut conclure que l'une des fonctions de la CCAPEX est de servir de relais d'information, en rappelant aux ménages assignés la date de l'assignation, la fonction et les enjeux de cette étape, et en les incitant à réaliser le diagnostic social et financier dans l'objectif d'éclairer la décision du juge. Relais d'information également pour alerter les services sociaux départementaux ou locaux de la présence de ménages en difficulté de logement, avec dans certains départements une transmission de cette information aux ADIL.

Peu de traitement systématique des dossiers d'assignation par le secrétariat de la CCAPEX

Au-delà des courriers envoyés pour faire réaliser les diagnostics sociaux et financiers en vue des audiences d'assignation en résiliation de bail, hors exception, aucun secrétariat de CCAPEX ne traite l'intégralité des dossiers à ce stade. **La plupart des dossiers qui sont examinés le sont dans l'optique d'une présentation sélective de cas emblématiques de difficultés en CCAPEX**, ces cas ne représentant qu'une petite minorité des dossiers. Ces dossiers examinés aboutissent à des recommandations, comme il est prévu dans l'article 2 du décret du 30 octobre 2015 relatif à la CCAPEX³⁰.

Une des CCAPEX dispose de plus de personnel pour traiter les dossiers, les effectifs autrefois consacrés à l'animation de la CDAPL ayant été reconvertis. Une centaine de nouveaux dossiers sont suivis mensuellement par le secrétariat de la CCAPEX à partir de l'assignation. Le secrétariat contacte les locataires ainsi que les bailleurs privés et publics, fait le lien avec les services sociaux et relance régulièrement les différents acteurs dont certains peuvent faire partie des membres de la CCAPEX. Le secrétariat contribue à la mise en place de plans d'apurement quand ceux-ci ne sont pas déjà présents, et vérifie leur suivi effectif. Le temps passé par dossier est d'autant plus élevé que le dossier n'est pas déjà pris en charge par d'autres instances. **Le volume des dossiers suivis, le traitement approfondi qui en est fait, et la durée du suivi** qui peut se prolonger pendant plusieurs années si la dette n'est pas rapidement résorbée rendent **exceptionnel ce type de positionnement de la CCAPEX**. Cette CCAPEX envoie à ses membres à chaque réunion un récapitulatif bref sous forme de tableau Excel des

³⁰ Extrait de l'article 2 du décret n°2015-1384 du 30 octobre 2015 portant sur la CCAPEX : « Dans le cadre de la mission d'examen et de traitement des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion prévue par le 2° de l'article 7-2 de la loi du 31 mai 1990 susvisée, la commission ou, le cas échéant, ses sous-commissions mentionnées à l'article 5 du présent décret, peut, pour tout motif, formuler et adresser des avis et recommandations au bailleur et à l'occupant concernés, ainsi le cas échéant qu'à tout organisme ou toute personne susceptible de contribuer à la prévention des expulsions locatives (...) ».

dossiers traités directement par le secrétariat entre les séances avec les actions entreprises par le secrétariat, leurs résultats, et un résumé des préconisations. Les membres de la commission ont donc la possibilité de revenir sur ces dossiers, ce qu'ils ne font généralement pas. Les dossiers traités en réunion sont essentiellement des cas emblématiques sur lesquels le secrétariat ou d'autres acteurs, membres ou non de la CCAPEX, jugent utiles de mobiliser l'ensemble des membres de la CCAPEX pour débloquer une situation (par exemple pour obtenir une proposition de relogement, ou pour rétablir le versement de l'aide au logement), ou encore pour faire émerger une solution pour éviter la mise à la rue. Ces dossiers emblématiques font l'objet de recommandations.

La seule CCAPEX décentralisée de l'échantillon procède à une étude en séance plénière de l'ensemble des dossiers pour lesquels une assignation est en cours. Ces réunions mensuelles traitent de près d'une centaine de dossiers par CCAPEX décentralisée, ce qui implique une approche très rapide des cas étudiés. L'essentiel des informations réunies avant la commission par le secrétariat provient de l'enquête sociale. **Le bilan fait par ce fonctionnement par ses acteurs est critique, et la CCAPEX s'oriente vers un autre fonctionnement pour 2017 plus sélectif**, où seuls les dossiers présentant des difficultés particulières (sélectionnés sur des critères tels que l'ancienneté de la dette, ou encore son montant, ou encore des profils particuliers tels les familles monoparentales) seront débattus par l'ensemble des partenaires présents en CCAPEX.

Des dossiers dits emblématiques traités avec les partenaires en CCAPEX

La plupart des CCAPEX incluent dans leurs actions les échanges autour de quelques dossiers (en général de l'ordre d'une dizaine) estimés comme particulièrement complexes. Ces dossiers sont signalés par des partenaires de la CCAPEX (CAF, travailleurs sociaux, CCAS, bailleurs sociaux, associations, commissions de surendettement...) ou sont sélectionnés par le secrétariat de la CCAPEX. Il s'agit de **dossiers « bloqués »** pour lesquels il est considéré que le regard collectif des partenaires peut aider à faire émerger une solution. Parfois ces dossiers font l'objet d'une demande précise : concrétisation d'une mutation dans un logement dont le niveau de loyer serait compatible avec les ressources du ménage, demande de rétablissement des aides au logement, recherche de partenaires médicaux dans le cas de problèmes psychiatriques... Dans certaines CCAPEX, ces dossiers sont considérés comme **des exemples qui pourront servir à établir une doctrine, avec la possibilité de préconiser le même type de solutions pour des cas analogues.** D'autres acteurs interviewés ne croient pas à la possibilité de transformer ces situations en cas doctrinaires, car ils considèrent que chaque situation complexe est unique et ne se prête pas à l'application de solutions reproductibles.

Une seule des CCAPEX étudiées a intégré dans son fonctionnement l'audition en séance des ménages. Les discours dans ce département sont très centrés sur la responsabilité individuelle des locataires, ce qui est à rapprocher de cette pratique. Les préconisations de cette CCAPEX sont d'ailleurs généralement dirigées vers les ménages, à qui il est demandé de prendre contact avec différents partenaires pour réaliser des actions.

Hormis ces quelques cas dits emblématiques qui figurent parmi les plus complexes, **les CCAPEX ne délivrent pas d'avis ou de recommandations sur l'ensemble des dossiers**. Le décret précisant les attributions de la CCAPEX ne le prévoit d'ailleurs pas, est stipulé que la CCAPEX **peut** formuler des recommandations, et non qu'elle **doit** le faire (cf. article 2 du décret du 30 octobre 2015 sus-mentionné).

Des liens faibles entre la CCAPEX et les juges

La CCAPEX n'envoie généralement pas le résultat de ses recommandations aux juges, et ceux-ci n'informent pas systématiquement la CCAPEX des décisions de justice. Le greffe communique les résultats du jugement au bailleur et au locataire, ces derniers pouvant alors faire un retour à la CCAPEX. Des **rencontres ponctuelles** ont parfois lieu entre les juges d'instance et la CCAPEX, à l'initiative de cette dernière. L'objet dans certains départements a été de finaliser le formulaire du diagnostic financier et social, afin de s'assurer que les informations prévues correspondaient bien aux besoins d'éclairage des magistrats.

Le magistrat rencontré par le CREDOC considère que les rubriques prévues dans le formulaire de l'enquête sociale permettent bien de guider la décision. Le diagnostic détaille les ressources et les charges du ménage, l'état de la dette et la situation par rapport aux aides au logement, les circonstances de survenue de la dette. Il comprend une proposition de montant mensuel des remboursements ainsi que leur durée pour apurer la dette de loyer. Ce juge considère que les préconisations des travailleurs sociaux en termes de proposition de plans d'apurement sont plus réalistes que ce que peut proposer le ménage présent à l'audience, celui-ci pour affirmer sa bonne volonté ayant tendance à proposer des sommes élevées qui dépassent parfois ses capacités de remboursement. **En l'absence du ménage à l'audience, si un rapport social est disponible soit à cette date, soit avant le délibéré, les demandes d'étalement de dette peuvent être retenues par le tribunal**. Lorsque le locataire n'est pas venu à l'audience et que les juges n'ont pas en main d'enquête sociale, la décision ferme de résiliation de bail est prise plus systématiquement.

Le magistrat interrogé **note une prise en compte différenciée du rapport social selon que le ménage est logé dans le secteur social ou dans le parc privé**. Les juges acceptent plus facilement d'accorder des délais de paiement dans le secteur social, même si le bailleur est réticent. Dans le cas d'un propriétaire privé, la décision conditionnelle de rupture du bail, qui suppose la possibilité d'éviter cette issue en étalant dans le temps le paiement de la dette, semble plus difficile à imposer à un bailleur privé qui peut se trouver en difficulté quand la régularité du paiement du loyer est essentielle soit pour compléter une petite retraite, soit encore pour rembourser le logement mis en location. Dans ces cas, si le bailleur privé s'oppose à l'attribution de délai, la décision de justice s'oriente vers une résiliation du bail sans condition.

La préparation à l'audience en assignation

La présence à l'audience des locataires est un facteur important dans la décision des juges d'accorder des délais plutôt que de prononcer une résiliation sans condition du bail. **Au niveau national, moins de quatre décisions sur dix sont contradictoires**, c'est-à-dire

qu'elles sont prises après que le défenseur, qui dans ce cas est le locataire, a été présent ou représenté pour exposer son point de vue.

Les courriers envoyés par les CCAPEX pour convaincre les ménages de la nécessité de l'établissement du diagnostic social et financier à destination du juge **cherchent à inciter fortement les ménages à se présenter à l'audience.** Le formulaire du diagnostic social et financier, dans plusieurs des départements, rappelle l'importance de se déplacer à l'audience. Les travailleurs sociaux, qu'ils soient rencontrés pour la réalisation du diagnostic ou dans le cadre de l'accompagnement des ménages dans le cadre de leurs difficultés financières, font également cette démarche d'engager les locataires assignés à se rendre au tribunal pour se défendre. **Toutefois, d'après les partenaires qui ont pu estimer la proportion de ménages assignés pour qui l'enquête sociale a eu lieu, la réalisation de ce diagnostic ne serait effective que dans la moitié des dossiers d'assignation,** ce qui réduit la portée du diagnostic dans l'encouragement à se rendre à l'audience.

L'ADIL, quand elle échange avec les locataires avant l'assignation, encourage fortement elle aussi les ménages à se rendre à l'audience. La préparation à l'audience est faite systématiquement par les juristes de l'ADIL, quand ceux-ci rencontrent les locataires avant cette étape. Le contenu de l'audience est souvent évoqué par les travailleurs sociaux du service social départemental ou encore des collectivités locales lors des suivis individuels. Certaines associations spécialisées, à dimension militante, aident également des locataires menacés d'expulsion à préparer un argumentaire devant le juge.

De bonnes pratiques

Une action commune entre l'ADIL et une chambre départementale des huissiers : des réunions pour informer les locataires

Dans un des départements où une forte proportion des locataires relève du parc privé, l'ADIL a monté une action avec la Chambre départementale des Huissiers. **Trois fois par an, l'ADIL invite plusieurs centaines de ménages concernés par des impayés de loyer** et résidant dans le secteur privé, qui en sont à des phases diverses de procédure, allant de la réception d'un commandement de payer jusqu'au commandement de quitter les lieux, en passant par l'assignation pour résiliation de bail. Lors de la réunion, un juriste de l'ADIL et un représentant des huissiers informent sur les différentes étapes de la procédure, incitant à contacter l'huissier et le bailleur pour négocier des délais de paiement, aidant à préparer les rencontres avec les magistrats, informant sur les recours possibles et les aides envisageables. Un travailleur social du service social départemental est également présent pour présenter les dispositifs sociaux et encourage à se rapprocher des assistants sociaux.

Pour préparer à l'audience : des dispositifs dans les tribunaux d'instance

Dans deux des départements, des permanences accueillant des locataires assignés sont prévus **dans l'enceinte des tribunaux,** à proximité de la salle d'audience, les jours où ont lieu les procès en assignation. **La présidence du tribunal d'instance a appuyé la mise en place du dispositif.**

Dans l'un des tribunaux, l'action a été montée à l'origine **par le barreau de la circonscription. Avec la convocation à l'assignation, le greffe du tribunal joint un document incitant les justiciables à se rendre à une des permanences, si possible plusieurs semaines avant la date prévue pour l'assignation. L'accueil est fait par l'un des avocats volontaires** qui informe sur la procédure et peut proposer un accompagnement, éventuellement avec le recours à l'aide juridictionnelle. Un travailleur social de l'agglomération est également présent pendant ces permanences et peut signaler l'existence d'aides sociales possibles. Il oriente vers ses collègues du secteur pour un suivi social et pour concrétiser ces demandes d'aide financière. **Une vingtaine d'avocats réunis dans une commission du barreau se relaient pour réaliser ces permanences et suivent régulièrement des formations spécifiques.** Cette action commence à être connue localement et des travailleurs sociaux commencent à orienter vers ces permanences. Des petits bailleurs privés viennent parfois se renseigner eux aussi auprès de la permanence.

Dans l'autre juridiction, **l'action a été menée à titre expérimentale par l'ADIL** sur quelques mois sur ses fonds propres et des financements sont cherchés pour la pérenniser. Dans ce palais de justice, les locataires étaient informés de la présence de juristes de l'ADIL en début de séance **par le juge présidant l'audience.** L'aide apportée consistait à analyser rapidement la situation et à remplir un document synthétique à donner au juge. Ce document précise les ressources, charges et montant actuel de la dette, les raisons de survenue de l'impayé, les démarches déjà entamées, les demandes de délais et le montant que le ménage pense possible de régler en sus de son loyer courant. La présence des juristes de l'ADIL à l'audience permet également de fournir des explications au stade du rendu du délibéré pour expliquer aux locataires le sens et la portée du jugement.

Des locataires rarement assistés d'un avocat

Si les bailleurs sont généralement assistés d'un avocat, cette situation est nettement plus rare pour les locataires. **Un des freins provient du délai** parfois long pour obtenir l'aide juridictionnelle, l'attribution peut-être postérieure à l'assignation. Quelques associations militantes, qui accompagnent des locataires en difficulté de paiement, travaillent avec un pool d'avocats spécialisés dans ces procédures. La plupart des personnes accompagnées **prenant généralement contact avec ces associations tardivement dans leur procédure,** quand le commandement de quitter les lieux a été reçu, voire au moment de la demande de réquisition de la force publique.

En-dehors de la présence d'un avocat, qui reste limitée à des situations minoritaires, il semble exceptionnel que les locataires soient accompagnés à l'audience ; les ménages n'ayant pas les moyens financiers de recourir au conseil juridique tout en étant inéligible à l'aide juridictionnelle.

5. Positionnement et jeu d'acteurs

Les CCAPEX

Commissions opérationnelles et commissions de pilotage

Les CCAPEX réunissent deux types d'instance, les commissions opérationnelles et les commissions de pilotage. **Les commissions opérationnelles traitent de dossiers précis.** Dans le cas de la CCAPEX dont le secrétariat traite un grand nombre de dossiers entre chaque séance sans les présenter au préalable à l'ensemble des membres de la commission, la liste des dossiers faisant l'objet d'interventions par le secrétariat est communiquée à l'avance aux partenaires de la CCAPEX avec un résumé des actions et préconisations faites. Les partenaires ont ainsi la possibilité de revenir sur ces situations en séance, en particulier quand ils ont connaissance des dossiers. **Dans les faits, ces dossiers ne sont généralement pas débattus, un consensus étant établi sur la pertinence du travail accompli par le secrétariat.** Les échanges ont lieu sur les cas plus complexes, qui font l'objet d'une fiche préalable, permettant ainsi aux partenaires présents de consulter les professionnels (bailleurs, travailleurs sociaux de terrain) susceptibles de connaître le dossier pour apporter un éclairage complémentaire lors du temps collectif en commission. Les commissions opérationnelles se réunissent à un rythme qui varie entre une fois par mois et tous les deux mois selon les départements. Dans le département où les CCAPEX opérationnelles sont décentralisées, chaque CCAPEX d'arrondissement se réunit mensuellement.

Les commissions de pilotage sont davantage orientées vers le bilan du fonctionnement, avec des éléments statistiques sur l'activité et le profil des ménages en impayé, l'information sur les procédures des différents partenaires et les changements législatifs. Parmi les points qui peuvent être traités, on peut mentionner la question du traitement de la récidive parmi les locataires en impayé, les leviers possibles face aux ménages en impayé présentant des problèmes psychiatriques, ou encore le fonctionnement de la commission de surendettement. L'ADIL est en général en première ligne pour rendre compte des changements législatifs. Les évolutions à venir du fonctionnement de la CCAPEX sont également débattues lors de ces réunions. Les commissions de pilotage se réunissant entre une fois et quatre fois par an selon les départements. Certaines réunions peuvent combiner les deux fonctions. **Ces commissions de pilotage sont parfois désignées sous le terme de commissions doctrinaires, toutefois leur capacité à fixer une doctrine reproductible sur les dossiers à venir est à interroger.** Il semble ainsi plus judicieux de parler de pilotage.

La CCAPEX : peu de moyens humains

La CCAPEX dans ses actions est généralement **tributaire des autres partenaires.** La commission dans de nombreux départements dispose **de moyens humains trop réduits** pour assurer un contact direct avec les locataires ou les bailleurs sur la plupart des dossiers. Elle ne comprend pas dans son personnel de travailleurs sociaux susceptibles de faire un suivi. Elle ne dispose pas non plus de fonds susceptibles d'être mobilisés pour apporter prêts ou subventions aux locataires. **Elle dépend des décisions de la CAF pour décider d'une reprise, d'une suspension ou du rappel d'aides au logement.** Un étalement de la dette peut être proposé ; la décision d'accepter ou non un plan d'apurement revient aux bailleurs. Peut être également proposée, une orientation

vers une commission de surendettement en vue de l'étalement des paiements, d'une réduction ou d'une suppression de la dette, **mais la décision relève de la commission du surendettement et du juge d'instance chargé de l'endettement**. Quand un relogement vers une habitation au loyer plus compatible avec les revenus du ménage semble la solution, la décision d'attribution dépend là encore d'autres acteurs.

Enfin, les chartes fixant le cadre de la prévention des expulsions locatives sont dans plusieurs départements **en réécriture**. Dans un département, il n'existe pas de charte et dans un autre celle-ci est jugée par plusieurs partenaires comme une « envolée lyrique » qui n'aura peu d'effets pratiques en termes de traitement des cas concrets. **Globalement, les attentes envers les chartes de prévention d'expulsions locatives sont plutôt faibles et le doute sur leur efficacité prime.**

La légitimité des avis CCAPEX en question

Quand la CCAPEX traite des dossiers individuels, ce qui en général est circonscrit à un nombre de dossiers restreint par rapport à la masse des assignations, **ces recommandations n'ont pas de caractère contraignant. Sur un même département, les avis divergent** selon les acteurs sur la légitimité des avis de la Commission. D'après une partie des personnes interrogées, les avis de la CCAPEX seraient suivis (en particulier par les bailleurs et la CAF), alors que d'autres interlocuteurs notent que les recommandations de la Commission restent souvent lettre morte. Il semble globalement que certaines CAF auraient tendance à suivre le plus souvent les avis de la CCAPEX, alors que d'autres s'en tiennent à une vision plus stricte de l'interprétation des compétences de la CCAPEX. Il en est de même pour l'attribution du FSL. Par exemple, dans un des départements la DDCS pense que les recommandations de la CCAPEX dans le domaine du recours au FSL sont effectivement suivies d'effet, alors que le cadre du Conseil départemental interviewé nuance ce point de vue : ces recommandations sont suivies dans la mesure où le demandeur rentre bien dans les cas prévus pour attribuer le FSL. Les bailleurs sociaux suivent pour partie d'entre eux le plus souvent les avis de la CCAPEX alors que d'autres dans le même département sont plus réticents à en tenir compte. **L'ancienneté des dossiers, la récurrence des situations d'impayés, jouent dans le fait de suivre ou non l'avis de la CCAPEX.** Quand la dette se prolonge depuis plusieurs années, quand plusieurs plans d'apurement ont été signés mais n'ont pas été respectés par un locataire, le bailleur est davantage enclin à aller jusqu'au bout de la procédure et ne cherche plus à maintenir le ménage dans le logement.

La question de la légitimité de la CCAPEX ne se pose pas quand les commissions sont très récemment implantées ou quand elles ne traitent pas encore de dossiers individuels. Dans la mesure où ces CCAPEX n'émettent pas (encore) de recommandations ou que l'impact de la CCAPEX n'a pas encore été évalué, les acteurs jugent ne pas disposer d'un recul suffisant pour émettre une opinion.

Dans un des territoires, la CCAPEX n'intervient qu'après le jugement. Sa fonction principale est donc d'informer les instances compétentes à la Préfecture du diagnostic social et financier des ménages à un stade tardif de la procédure. Information qui contribuera à la décision de délivrance de recours à la force publique par l'Etat.

Des effets induits de la CCAPEX sur le partenariat

Au-delà des dossiers traités en collectif, l'existence de la CCAPEX, quand elle réunit régulièrement divers acteurs, contribue au rapprochement entre les partenaires, et les liens établis à cette occasion sont réactivés dans d'autres circonstances. **Les réunions sont présentées comme l'occasion d'apaiser les relations et de mieux comprendre le point de vue de chaque organisme y participant.**

Dans un contexte où les échanges entre organismes sont de plus en plus dématérialisés, **les CCAPEX contribuent à l'interconnaissance** et à identifier des contacts précis qui peuvent être activés par la suite.

Dans un des départements, les échanges entre trois catégories d'acteurs de la CCAPEX autour de dossiers précis sont organisés : les plus gros bailleurs sociaux, les travailleurs sociaux du département et la CAF communiquent sur des dossiers précis et mettent la CCAPEX en copie de leurs mails autour de ces dossiers. **La CCAPEX contribue au rapprochement des acteurs et à des collaborations pouvant dépasser le seul cadre de la CCAPEX.** Les échanges peuvent porter sur des dossiers d'impayés de loyer qui ne sont pas débattus au sein des réunions CCAPEX. Autre exemple, on a observé un rapprochement entre associations militantes, représentants du département, bailleurs privés et sociaux ainsi que de l'ADIL dans le but de mutualiser des ressources en termes de formations sur la thématique des expulsions locatives.

Les effets sur le partenariat dépendent de l'ancienneté de la CCAPEX. Dans plusieurs des départements, celle-ci était soit inexistante, soit en sommeil jusqu'à une date récente (entre 2014 et 2016). Dans ces lieux, les acteurs insistent sur le manque de recul pour estimer l'influence de la CCAPEX sur l'organisation du réseau d'acteurs et sur la dynamique de prévention des expulsions.

Le Conseil départemental

Co-présidence formelle de la CCAPEX et implication forte des représentants du travail social

Si les CCAPEX sont co-présidées par l'Etat et le Conseil départemental, **dans les faits, la DDCS** (ou les sous-préfectures dans le cas des CCAPEX territorialisées) assure le secrétariat et à ce titre **anime, prépare les dossiers individuels, fixe l'ordre du jour** (avec une consultation éventuelle du Conseil départemental) et rédige les comptes rendus.

Les Conseils départementaux ont un rôle important via leur réseau de travailleurs sociaux, organisé par unités territorialisées. **Les responsables de ces unités territorialisées sont souvent des membres actifs des CCAPEX** et font le relais avec les travailleurs sociaux du terrain. Les travailleurs sociaux sont impliqués dans la rédaction des diagnostics financiers et sociaux portant sur les ménages assignés, ces diagnostics étant communiqués aux juges. Ils assurent un suivi des ménages menacés d'expulsion. Leurs rapports sont souvent exigés pour pouvoir faire une demande d'aide au fonds de solidarité logement. **Ils apportent une vision globale à la situation des ménages et sont en mesure d'identifier les possibilités d'accès aux droits.** Enfin, ils sont parfois investis dans l'accompagnement budgétaire des ménages en difficultés.

Le FSL : premier outil de « solvabilisation » des locataires en impayé

Le fonds de solidarité logement, dont le règlement intérieur est fixé par le conseil départemental, constitue la principale aide financière qu'il est possible d'activer dans le cadre des aides au maintien dans le logement. Ces aides peuvent être sollicités quel que soit le moment de la demande par rapport à l'éventuelle procédure, dès l'apparition de l'impayé, au stade de l'assignation ou encore après la suppression du bail. La gestion en est parfois effectuée par la CAF, sinon directement par le Conseil départemental. **Selon les départements étudiés, le montant des ressources maximales ainsi que les montants de dettes pris en compte varient.** L'aide peut se faire sous forme de subvention attribuée au bailleur, sous forme de prêt que le ménage doit rembourser, ou sous un mixte de prêt et de subvention selon les ressources et les lieux. **Plusieurs départements envisagent de réduire le nombre de ménages aidés tout en s'orientant plus exclusivement vers des subventions, les prêts étant parfois difficiles à rembourser.** Cette politique est souvent le résultat d'un désengagement de la CAF dans la gestion du FSL, le département n'ayant pas les mêmes capacités humaines et techniques pour gérer le volet des « prêts » et se replie donc sur le volet « subventions » qui n'impose pas le même suivi.

La plupart des aides sont conditionnées au non-dépassement d'un taux d'effort, qui varie généralement entre le tiers et la moitié des ressources. La logique est de ne pas aider des ménages dont la charge de logement semble disproportionnée par rapport aux ressources ; la participation du FSL étant estimée inefficace à plus long terme pour maintenir dans le logement si son coût est inadapté aux ressources. L'aide est ainsi conditionnée à un montant minimum de reste à charge par personne une fois les dépenses déduites des ressources pour que le loyer soit estimé supportable.

Plusieurs règlements de FSL excluent de leur champ d'intervention les dossiers recevables au titre du surendettement, afin de ne pas financer des dettes risquant d'être effacées en cas de procédure de rétablissement personnel.

Selon les lieux, les difficultés structurelles³¹ des ménages à se maintenir dans le logement ou l'importance de la dette conduisent à limiter les conditions d'accès au FSL dans un souci d'efficacité des démarches. La logique sous-jacente est qu'il serait un gâchis d'argent public que d'aider par une aide ponctuelle du FSL des ménages endettés qui ont des revenus trop faibles pour assurer la charge de leur logement actuel, la dette allant se reconstituer quelques mois plus tard de façon quasi-certaine. C'est le cas d'un des départements où la majorité des logements locatifs se trouve dans le parc privé, avec des niveaux de loyers élevés, et où l'accord du FSL est réservé à des montants de loyer sans rapport avec les niveaux observés hors du parc social.

Dans tous les départements, un montant maximal d'aide est prévu, celui-ci variant fortement d'un lieu à l'autre. **Si les dettes sont supérieures à ce montant maximum, aucune aide n'est accordée au titre du FSL,** là encore dans l'idée qu'un financement partiel de la dette ne suffira pas à écarter durablement le risque d'expulsion. Dans deux des départements, **le règlement intérieur du FSL demande aux bailleurs d'abandonner la partie de la créance supérieure à un certain montant de dette pour que le ménage puisse solliciter le FSL.** Dans plusieurs

³¹ Perte d'un conjoint, chômage, invalidité et loyer trop élevé par rapport aux ressources.

départements, les conditions de ressources ont été resserrées pour **faire face aux pressions économiques grandissantes des conseils départementaux**, avec une baisse conséquente du public éligible. Ce resserrement des critères d'accès se traduit par l'exclusion des personnes seules ayant atteint un revenu comparable au salaire minimum ou juste au-dessus, qui pourtant se retrouvent rapidement avec un budget déstabilisé en cas d'aléas (réparation automobile par exemple).

Les fonds de solidarité logement financent également des accompagnements sociaux liés au logement, dans le cadre d'aides financières à l'accès ou au maintien de ménages aux situations budgétaires particulièrement fragiles, ce qui peut être considéré par les bailleurs – en particulier par ceux du parc social - comme **une garantie supplémentaire** de sécuriser des locataires qui ont pu se trouver en difficulté.

Enfin, d'après les entretiens réalisés, dans certains départements, le règlement intérieur du FSL est appliqué strictement, en particulier quand une des clauses prévoit que **le recours au fonds ne peut se faire qu'après trois mois de reprise du paiement de loyer**. Si ce critère est pris en compte sans dérogation, de nombreux ménages en impayé dans l'incapacité de respecter cette clause se retrouvent exclus des aides. Dans d'autres départements des dérogations sont possibles au règlement intérieur du FSL sont pratiquées au cas par cas, en tenant compte de l'engagement des ménages dans la résolution de leurs difficultés et du suivi par un travailleur social. **Le délai de trois mois peut être réduit, et la reprise du paiement peut être actée même si les sommes versées ne couvrent qu'une partie du loyer dû**. Les assouplissements peuvent également concerner le montant de la dette ou la prise en compte du reste à vivre.

Dans plusieurs départements, des acteurs du réseau associatif ou encore des collectivités locales ont renvoyé un sentiment d'opacité des critères du FSL et des causes des décisions de refus, ce sentiment ayant entraîné **un certain découragement à solliciter le fonds**.

Pratiques remarquables

Action logement

Le FSL est rarement mobilisable pour les locataires salariés, leurs niveaux de revenus les situant souvent au-dessus du plafond de ressources prévu pour solliciter cette source de financement. **Les comités interprofessionnels du logement (CIL)** - organismes collectant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)³² **peuvent être mobilisés par les travailleurs sociaux, et parfois par les bailleurs sociaux**, pour solvabiliser ces ménages. Dans les grandes entreprises privées, ou dans de entreprises publiques, des aides sous formes de prêts ou de sommes non remboursables peuvent être activées pour aider à combler les dettes de logement en s'adressant aux services sociaux internes ou au département des ressources humaines. Quand les ressources ne sont plus suffisantes par rapport au montant des loyers, Action Logement peut également être sollicité pour l'attribution d'un nouveau logement dans le cadre des réservations des logements construits avec un financement de la PEEC. Si les CIL sont présents dans tous les

³² La participation des entreprises à l'effort de construction a longtemps été désignée par le terme de « 1% logement », ce qui correspond à la part versée par les entreprises à la création du dispositif. Cette part est aujourd'hui plus faible. Les organismes collecteurs se désignent maintenant par le terme d'Action Logement.

départements, tous les acteurs à la recherche de solutions pour les ménages en impayé n'ont pas l'habitude de solliciter Action Logement.

Pour les salariés sur le départ à la retraite et pour qui la perte partielle de revenus pourrait créer une précarité locative, **des aides de la CNAV** peuvent être sollicitées.

Dans un département, **un des comités interprofessionnels du logement (CIL) a mis en place en collaboration avec des entreprises (Ressources humaines et Comités d'entreprise) un système d'alerte** sur des salariés en risque de précarité locative suite à un changement de situation. Informé du changement de situation, le CIL prend contact avec le salarié pour établir un premier diagnostic financier et proposer, le cas échéant, des solutions de consolidation budgétaire ou de relogement.

Les collectivités locales : des niveaux d'implication très hétérogènes

Les services logement de communes, les CCAS

Dans certains départements, le nombre de communes (services logement) ou de CCAS fortement impliqués sur la prévention des expulsions locatives est notable, couvrant potentiellement une part assez élevée de la population du territoire. Ailleurs, ces mobilisations sont plus rares, et quand elles existent, elles peuvent être plus tardives, parfois concentrées au stade des demandes de réquisition, voire se concentrer sur l'accès à l'hébergement des personnes ayant perdu leur droit d'occupation du logement plus que sur le maintien dans le logement.

Les communes les plus actives dans le domaine de la prévention des expulsions **organisent des réunions régulières avec les principaux bailleurs sociaux** de leur territoire pour identifier les ménages en impayé et leur proposer un accompagnement social. La fréquence de ces réunions varie d'une collectivité à l'autre. Si elles ont lieu mensuellement, une partie des dossiers étudiés peut se rapporter à des ménages encore en stade de précontentieux, si elles ont lieu tous les trois mois, ou encore une ou deux fois par an, les dossiers vus concernent davantage des procédures plus avancées. **Ces réunions se font généralement en coordination avec les services sociaux départementaux**, qui peuvent contacter les ménages si ceux-ci sont déjà suivis par un travailleur social du Conseil départemental ou s'ils relèvent d'un suivi par cette structure (dans le cas d'un accompagnement RSA par exemple). Les locataires sont prévenus par courrier de la tenue de ces réunions et peuvent s'opposer à ce que leur dossier y soit présenté. **Les formes de contact vont du courrier de mise à disposition jusqu'à des visites à domicile, en passant par des propositions précises de rendez-vous.** Dans les communes plus petites, de telles réunions peuvent se tenir sans que le CCAS ne dispose de travailleurs sociaux. Dans ce cas, l'accompagnement social est délégué aux services sociaux du Département. Les bailleurs sélectionnent parmi les locataires en impayé sans solution suffisante d'étalement de la dette ayant besoin de la médiation d'un travailleur social extérieur au bailleur, ou ceux difficiles à contacter.

Les Commissions Locales d'Impayés de Loyer

Une même appellation, celle de commission locale d'impayés de loyer (CLIL) regroupe **des réalités différentes**, avec des partenariats plus ou moins formalisés, un niveau d'engagement et un rythme de réunion très variable d'un site à l'autre. Les CLIL ne sont pas des dispositifs unifiés

par un cadre législatif commun. Elles sont généralement créées à l'initiative des collectivités locales (communes ou intercommunalités) avec une forte implication des services logement et des CCAS. Peu présentes dans les départements ruraux, elles sont davantage présentes dans des communes de grande taille, sans couvrir pour autant l'ensemble des territoires très urbanisés. Leur création est donc très liée à la volonté politique d'élus pour qui la question du logement est une priorité.

Les CLIL associent assez systématiquement les services sociaux départementaux et les bailleurs sociaux. En revanche, sauf exception locale, les bailleurs privés sont nettement moins en contact avec les CLIL. D'après les entretiens réalisés, il est fréquent que la CAF soit un partenaire associé. Dans certaines CLIL, l'ADIL ainsi que des associations qui accompagnent et défendent les ménages en impayé de loyer peuvent être également impliqués dans ces structures.

Leur rythme d'intervention est très variable : en continu pour certaines collectivités, ou concentrés sur des réunions qui peuvent être mensuelles, trimestrielles ou plus sporadiques pour d'autres. Certaines CLIL peuvent agir pour une partie des dossiers dès la survenue d'un impayé. C'est le cas quand la CLIL est le cadre formel dans lequel un bailleur social va alerter les services municipaux face à un impayé, soit parce que le ménage ne répond pas aux sollicitations du bailleur qui cherche à prendre contact avec son locataire suite à un impayé –dans ce cas le bailleur espère que les services sociaux auront davantage de capacité pour mobiliser le locataire en difficulté, soit pour activer des solutions avec les services sociaux locaux ou départementaux, pour faire une demande de FSL ou d'aides financières ou sous forme d'accompagnement auprès d'associations. Quand les réunions de CLIL associant un ou plusieurs bailleurs n'ont lieu qu'une ou quelques fois dans l'année, la CLIL est l'occasion de vérifier dans des cas d'impayés souvent déjà tardifs si tous les leviers ont pu être activés. Certaines CLIL organisent des « commissions de recours ultime », quand le recours à la force publique est demandé. Les ménages concernés sont alors convoqués et la commission cherche des solutions pour éviter la mise à la rue, ou si celui-ci semble inévitable, il arrive que la commission s'oriente vers une solution d'hébergement. Les préfetures ou sous-préfetures, ainsi que les forces de l'ordre, sont présents dans les commissions de recours ultime.

Les CCAPEX sont dans certains départements la source d'information des CLIL sur l'existence d'impayés. Dans le seul département où la CCAPEX transmet aux partenaires sociaux les informations sur les commandements de payer dans le parc privé mais n'a pas les moyens humains nécessaires pour aller au-delà de ce travail de diffusion de l'information (son secrétariat composé d'une seule personne n'intervenant pas sur des dossiers précis), **certaines communes sont directement récipiendaires de ces données.** Dans un département, la CCAPEX (doctrinaire) souhaite une homogénéisation des règlements internes des CLIL afin d'accroître la transparence des procédures et l'efficacité de leur fonctionnement.

Les collectivités locales agissant dans le domaine de la prévention des expulsions **mobilisent les outils tels que le FSL, les aides d'Action Logement, ou encore les caisses de retraite ou les associations caritatives.** Elles interviennent plus rarement dans des aides à la quittance, faute de budgets conséquents. Leurs aides financières peuvent être ciblées sur d'autres postes de budget, alimentation ou aide à l'énergie, ce qui permet aux ménages en impayé de retrouver des marges budgétaires pour régler tout ou partie de leur loyer, et présente l'intérêt de rendre le paiement du loyer prioritaire, avec une vertu pédagogique supposée. L'action des collectivités locales renvoie également à d'autres périmètres que la seule question de la « solvabilisation », elle

peut consister en des actions de formation des ménages à la gestion financière ou encore à des médiations avec des bailleurs pour aboutir à un plan d'apurement.

Le déploiement des réunions des CCAPEX s'est parfois fait au détriment de la mobilisation des acteurs présents en Commission Locale d'Impayés de Loyers, pour des raisons de manque de temps pour participer aux deux types d'instance. La question a été soulevée à plusieurs reprises dans le département où se tiennent des CCAPEX territorialisées à un rythme mensuel. L'organisation de la CCAPEX est en cours d'évolution et se pose la question de redonner toute sa place aux CLIL, leur niveau d'intervention local étant considéré comme pertinent pour agir au plus près du terrain avec les ménages à un stade plus précoce de la prévention.

La mission inter-inspection sur la prévention des expulsions locatives a développé dans ses préconisations le souhait de développer les commissions locales des impayés de loyer, notamment dans les zones urbaines, avec une labellisation par les CCAPEX départementales. La mission préconise de transformer ces CLIL labellisées en CCAPEX locales, après engagement à respecter une charte afin de s'assurer que tous les dossiers d'un même département soient traités de façon homogène³³.

Une articulation parfois difficile avec les procédures des commissions de surendettement des particuliers

Quand la résorption de la dette par l'application d'un plan d'apurement et la poursuite du paiement d'un loyer du niveau actuel semblent impossible pour des raisons structurelles³⁴, orienter les ménages dont le niveau de dettes est élevé vers une commission de surendettement est présenté comme **une des solutions possibles pour éviter l'expulsion**. Cette orientation vers la commission de surendettement est souvent mentionnée **par les travailleurs sociaux** des collectivités locales ou du conseil départemental, et elle fait partie **des outils** préconisés dans des cas de grande difficulté financière par l'ADIL et les associations apportant un soutien aux ménages menacés d'expulsion. Les services contentieux d'une partie des **bailleurs sociaux** ont également déclaré conseiller à leurs locataires en impayé de déposer un dossier de surendettement. Pour ces bailleurs, l'intérêt est d'éviter une orientation encore plus tardive vers la commission de surendettement qui se traduirait par une dette encore plus conséquente, et un risque pour les bailleurs d'un effacement de dettes pour un montant encore plus élevé. Si le paiement des dettes déjà constituées à la date de la recevabilité est suspendu, les créances éventuelles apparues ultérieurement au plan de redressement – et qui couvrent les loyers postérieurs au plan – sont dues.

En cas de réception favorable par la commission de surendettement de la Banque de France, les procédures d'exécution liées aux dettes sont suspendues pour une durée de deux ans. Quand un dossier est déclaré recevable, la commission peut **soit établir un plan conventionnel de redressement**, prévoyant l'étalement des remboursements aux créanciers,

³³ Cf. la partie 6.2.3 de COMBOT Nicole, DEBLASI Maxime, MOUCHARD Philippe, LAFFON Philippe et TARDIVON Pascaline, *Evaluation de la prévention des expulsions locatives*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), août 2014.

³⁴ La charge du logement étant devenue trop lourde au regard des rentrées financières du locataire.

soit si cela semble la seule solution viable, procéder à un effacement total ou partiel des dettes dans le cadre d'une **procédure de redressement personnel**.

Plusieurs difficultés ont été soulignées par les acteurs interrogés. Dans certains départements, les acteurs concernés par les impayés ont des échanges d'information approfondis avec les commissions de surendettement. **Dans d'autres lieux, les relations sont plus limitées entre les différentes instances.** Les bailleurs dans ce cas regrettent de ne pas avoir une vision d'ensemble des dettes existantes, ce qui risque de les amener à proposer un plan d'apurement de la dette de loyer qui se révélera incompatible avec l'obligation de rembourser d'autres sommes. **Cette observation est partagée par tous les acteurs qui contribuent à faire le lien entre locataires et bailleurs pour aboutir à l'établissement de plans d'apurement réalistes.** Les CAF, n'ayant que partiellement connaissance des dossiers de surendettement en cours, ne peuvent informer les commissions de la possibilité de verser un rappel d'aides au logement qui pourrait éviter une procédure de rétablissement personnel. Dans certains cas, le versement d'un rappel d'aide au logement³⁵ peut diminuer considérablement la dette et rendre possible le suivi d'un plan d'apurement, écartant le besoin d'adopter une procédure de redressement personnel. **Or ces procédures de redressement personnel sont mal perçues par les bailleurs,** qui après l'effacement des dettes, se montrent très intransigeants au premier nouvel incident et **reprennent sans négociation des procédures de résiliation de bail.** Plusieurs acteurs ont signalé que les ménages ayant connu des procédures de redressement personnel sont identifiés par les bailleurs sociaux et ont de grandes difficultés à obtenir une mutation alors même que leur logement peut se révéler trop grand et trop coûteux pour leur budget.

Les juges statuant de l'expulsion peuvent préconiser un plan de remboursement des dettes de loyer pour sursoir à la résiliation de bail, plan qui peut entrer en contradiction avec la procédure de passage en commission de surendettement, qui suppose que le paiement des dettes soit suspendu, ou encore avec la décision d'un juge d'instance traitant du surendettement qui peut annuler les dettes de loyer. Ces contradictions entre la nécessité d'assurer les mensualités du plan de remboursement (juge de l'expulsion) et l'indication de ne pas payer ses dettes (procédure de surendettement) crée des **situations de confusion.** Selon **le législateur les décisions concernant le plan de surendettement priment sur les autres.** Toutefois pour que la suspension de la résiliation de bail prévue par le juge de l'expulsion reste effective même en cas de non-paiement des échéances prévues par ce juge, il faut faire une demande auprès du juge de l'exécution.

Si le décret de la loi ALUR déjà mentionné prévoyant la liste des membres des CCAPEX prévoir la participation « le cas échéant » d'un représentant de la commission de surendettement des particuliers, dans les faits, leur présence semble très rare. Les échanges entre la CCAPEX et la commission de surendettement sont le plus souvent sous forme d'explications réciproques sur le rôle de ces commissions, et ne portent pas sur l'ensemble des cas individuels potentiellement concernés par les deux instances. Quand des échanges sur des cas précis ont lieu, il s'agit

³⁵ Quand la CAF constate un impayé de loyer, le locataire a six mois pour établir un plan d'apurement avec le bailleur, à défaut, et si la dette n'est pas résorbée, la CAF suspend le versement de l'aide au logement. Cette aide peut être rétablie avec versement d'un rappel couvrant les mois d'interruption en cas de mise en place d'un tel plan. Voir l'encadré suivant pour plus de précisions.

généralement de CCAPEX signalant à la commission de surendettement des situations de ménages qui auraient un bénéfice à entamer une procédure de surendettement.

Des positionnements très hétérogènes des Caisses d'Allocations familiales face aux impayés de loyer

Les Caisses d'Allocations familiales ont des niveaux d'implication très variables en matière de prévention des expulsions et de traitement de l'impayé.

Dans l'une des CAF les plus investies sur la question, **les effectifs positionnés sont dans la continuité de ceux de la commission départementale d'aide publique au logement (CDAPL)**, instance qui a disparu à l'instauration des CCAPEX, dans un département où les dossiers de la CDAPL étaient portés par des agents CAF. **La CAF a créé une unité spécifique sur les impayés de loyer, bien identifiée de tous les acteurs.** Les agents prennent contact par courrier avec locataires et bailleurs dès qu'un impayé de loyer leur est signalé, **et proposent leur médiation** pour inciter à l'élaboration d'un plan d'apurement. Alors que la politique globale des CAF est de répondre via des plateformes aux sollicitations téléphoniques, **les agents de cette unité fournissent leurs coordonnées téléphoniques et mails** pour assurer un suivi auprès des partenaires. L'unité est particulièrement active **dans le conseil auprès des bailleurs privés**, qui sont moins au fait des procédures. Les travailleurs sociaux de la CAF sont amenés à rencontrer les familles avec enfants du parc privé, pour aider à trouver des solutions en cas d'impayé et pour les inciter à une négociation avec leur bailleur pour faciliter le maintien. La CAF informe précisément les bailleurs des possibilités de rappel d'aide au logement, et accepte de rétablir le versement des aides au logement au bailleur même en cas de reprise partielle du paiement du loyer.

Le rôle des CAF en cas d'impayés de loyer

La CAF peut jouer un rôle dans les parcours des ménages en impayés de loyer, au cas où ces ménages sont bénéficiaires d'aides au logement.

Les critères pour qu'une dette de loyer soit considérée par la CAF comme un impayé

On distingue deux cas d'impayés de loyer.

1. L'aide au logement est versée directement au propriétaire, la Caf parle alors d'impayé lorsque :
 - le locataire ne s'acquitte plus de sa part du loyer et des charges depuis trois mois consécutifs
 - la dette de l'occupant atteint le montant brut de deux mois de loyer et de charges.
2. Le locataire perçoit l'aide au logement, l'impayé est constitué
 - si sa dette est égale à deux fois le montant mensuel du loyer et des charges.

Le bailleur percevant directement une aide au logement a l'obligation de prévenir la CAF de tout impayé dans les trois mois, sinon la CAF peut lui réclamer le remboursement des aides versées par la CAF depuis l'impayé.

L'action de la CAF en cas d'impayés

« Dès qu'elle prend connaissance de l'impayé, la Caf met en place une procédure spéciale. Elle peut demander aux deux parties d'établir conjointement un plan d'apurement, c'est-à-dire trouver un accord amiable entre propriétaire et locataire pour rembourser la dette. Si ce plan n'est pas transmis au bout de six mois, la Caf **suspendra le versement de l'aide au logement** au propriétaire.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux de la Caf sont en mesure d'accompagner les familles allocataires en situation d'impayé. Ils peuvent les aider à négocier, à rechercher des solutions adaptées et les orienter vers les organismes compétents. » (Source : <https://www.caf.fr/vies-de-famille/se-loger/proprietaire/loyers-impayes-pensez-a-la-caf>)

Le rétablissement des aides au logement

A réception du plan d'apurement, la CAF maintient (ou rétablit s'il était interrompu) le versement des aides au logement, et vérifie tous les six mois la bonne exécution du plan pour continuer le versement. En cas de rétablissement après interruption, la CAF peut verser le rappel pour les mois où les aides n'étaient pas versées.

Au cas où le locataire qui a une dette constituée reprend le paiement du loyer résiduel (c'est-à-dire en déduisant le montant de l'aide au logement), la CAF peut décider de maintenir les aides au logement pendant six mois en attendant le plan d'apurement ou un avenant. (cf. <https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/388/Documents/Partenaires/impayes-loyers-procedure.pdf>)

Les effets de la saisine de la commission de surendettement sur le versement des aides au logement

La commission de surendettement a trois mois pour se prononcer sur la recevabilité de la demande. Si la demande est déclarée recevable, la procédure « impayés de loyer » est suspendue. La commission a 24 mois pour rédiger un plan de redressement de la dette (toutes créances confondues). Pendant ce délai, l'aide au logement est rétablie ou maintenue, sous forme de tiers payant et à condition que les conditions d'octroi soient remplies (bail en cours, ou si le bail est déjà suspendu par décision de justice, protocole de cohésion sociale signé, et paiement du loyer en cours ou de l'indemnité d'occupation). Quand le plan conventionnel est reçu, le respect du plan par le ménage débiteur est fait tous les six mois pour permettre le maintien de l'aide au logement.

(Cf. <https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/388/Documents/Partenaires/impayes-loyers-procedure.pdf>)

Dans d'autres départements, les CAF sont plus éloignées des autres partenaires impliqués dans la prévention des expulsions. **Les partenaires regrettent de ne pas savoir si un rappel des aides au logement peut être ou non attendu pour concevoir un plan d'apurement.** La non-connaissance de l'existence d'un indu CAF récupérable sur les aides au logement crée des situations problématiques. Dans certains départements, les partenaires, tout en déplorant les difficultés à contacter les agents de la CAF pour avoir une vision à jour du dossier, **attribuent ces difficultés aux manques de moyens humains dans leur CAF.**

Certaines CAF ont des **interprétations plus rigides sur les conditions de rétablissement** des aides au logement, et insistent sur le fait que le loyer doit être intégralement payé depuis 3 mois pour réactiver le versement de ces aides. Dans un des départements, un acteur a signalé l'attitude intransigeante de la CAF en cas de recevabilité d'un dossier de surendettement. En effet, alors que la loi Lagarde du 1^{er} juillet 2010 portant sur la réforme du crédit à la consommation prévoit que la recevabilité du dossier de surendettement permet le rétablissement des droits à l'aide personnalisée au logement, la CAF du département ne débloque pas les aides sur ce motif.

L'implication des CAF dans les CCAPEX se révèle d'une intensité variable d'un département à l'autre, et elle a pu varier dans les années récentes pour un même département selon les évolutions de la politique ou des orientations données par la direction. Dans un des départements, par exemple, dans les premiers temps de la CCAPEX, la CAF était physiquement présente aux réunions mensuelles des commissions opérationnelles. Puis elle a uniquement transmis des observations écrites sur la liste des dossiers envoyée préalablement par le secrétariat, puis dans une période plus récente a donné au secrétariat de la CCAPEX l'accès au logiciel CAFPRO pour que le secrétariat aille chercher directement les informations sur les dossiers.

Une inégalité d'investissement entre secteur social et secteur privé dans la prévention des expulsions

Les acteurs interrogés insistent sur la plus grande réactivité des bailleurs du parc social face au parc privé lors de la survenue d'un impayé. Les bailleurs sociaux ont **davantage de personnel** pour aller à la rencontre des locataires et chercher un étalement de la dette, ont une meilleure connaissance, voire **une activation directe, de dispositifs d'aide financière** tels que le FSL, ont **des échanges d'information** plus fréquents avec **les CAF**, (certains bailleurs sont en contact régulier avec les travailleurs sociaux du département ou des collectivités locales), avec **les CLIL** ou encore les services logement des collectivités territoriales. Ils ont souvent connaissance des **CCAPEX** par la médiation des représentants régionaux de l'union sociale pour l'habitat (USH). Certains responsables de services de recouvrement de grands bailleurs sociaux siègent parfois directement en CCAPEX, en tant que titulaires ou plus souvent en tant que suppléants des représentants de l'USH.

Le positionnement des bailleurs sociaux n'est pas pour autant identique d'un organisme à l'autre, certains sont nettement plus ouverts à un travail en collaboration, et peuvent se montrer favorables à l'accueil de ménages en impayés venant d'autres bailleurs sociaux ou privés ou à des mutations dans leur parc pour des ménages qui auraient besoin d'accéder à un logement moins cher, quand d'autres sont moins enclins à la recherche de solution pour aider au maintien de locataires en difficulté. Dans un département donné, les discours recueillis sur l'attitude d'un même bailleur social peuvent varier considérablement, certains acteurs pouvant affirmer que ce bailleur se montre plutôt conciliant quand d'autres acteurs peuvent le montrer comme très rigide et pressé de se « débarrasser » des locataires face à des impayés qui durent.

Les bailleurs privés semblent en général moins en contact avec toutes les institutions intervenant dans la prévention des expulsions. Les petits propriétaires bailleurs qui ont un seul bien semblent particulièrement peu au fait des procédures et des acteurs mobilisables, surtout quand ils gèrent leurs biens en direct. La situation semble différente pour les bailleurs qui louent

leurs biens immobiliers par l'intermédiaire d'une agence, comme on a pu le voir dans la sous-partie sur l'étape précontentieuse. Si certains réseaux d'agences semblent être assez réactifs pour aller à la rencontre des locataires en impayés, leur connaissance des travailleurs sociaux ou du FSL est nettement moindre que celle des bailleurs sociaux. Leur partenariat avec d'autres acteurs, quand il existe, semble surtout être noué avec le réseau des ADIL, ces associations remplissant un rôle important dans l'information des bailleurs privés confrontés à la question des impayés.

Seule une très petite minorité des acteurs considère qu'il est plus difficile sur leur territoire de faire de la prévention des expulsions quand les ménages sont logés dans le parc social. Ce point de vue est exprimé par quelques-uns parmi les acteurs associatifs qui ont voulu mettre en avant dans leur entretien la mauvaise volonté de certains bailleurs sociaux à trouver des solutions pour éviter l'expulsion de ménages en impayés.

La très grande majorité de nos interlocuteurs partagent donc l'opinion que, face à l'impayé, **les locataires du secteur privé sont moins bien protégés face au risque d'expulsion que ceux logés dans le secteur social**. Ce point de vue se retrouve dans le rapport de la mission inter-inspection sur la prévention des expulsions locatives, qui suite à cette constatation d'une inégalité de traitement au détriment des bailleurs du privé, préconise un rapprochement du traitement des impayés du secteur social et du secteur privé³⁶. C'est dans ce souci de rééquilibrage que certains des acteurs rencontrés se concentrent davantage sur les bailleurs privés, dans l'idée que les bailleurs sociaux ont moins besoin d'être sollicités pour agir. Cette logique est celle, déjà mentionnée, de la CAF qui dispose d'un service dédié aux impayés de loyers, et qui a une démarche proactive de prise de contact avec les bailleurs privés dès qu'un impayé est signalé pour les inciter à lancer un commandement de payer et à ne pas hésiter à assigner pour aboutir à un plan d'apurement homologué par un juge pour impliquer les locataires.

Une participation ponctuelle des huissiers au jeu des acteurs de la prévention des expulsions

Les huissiers interviennent avant tout dans le jeu d'acteurs de la prévention des expulsions dans leur rôle d'information de la CCAPEX des commandements de payer et des assignations, en transmettant copie de ces actes au secrétariat des commissions. La chambre départementale des huissiers fait partie des membres potentiels de la CCAPEX. Dans les faits, ces représentants semblent peu présents dans les CCAPEX, du moins dans les départements où le CRÉDOC a mené des entretiens. La seule action notable identifiée dans ces territoires a lieu dans le département fortement urbanisé où les loyers du privé sont élevés et le parc social relativement peu développé. Dans ce département, comme déjà mentionné, l'ADIL et la chambre départementale des huissiers organisent des réunions où sont conviés des locataires en impayé de loyer, à différents stades de leur procédure, pour évoquer les étapes de la procédure d'expulsion, les aides potentielles, ainsi que les aides éventuelles activables.

Certains présidents de chambres départementales sont prêts à diffuser en même temps que les commandements de payer (et autres courriers informant des étapes de procédures d'expulsion),

³⁶ Cf. la partie 4.3.1 de COMBOT Nicole, DEBLASI Maxime, MOUCHARD Philippe, LAFFON Philippe et TARDIVON Pascaline, *Evaluation de la prévention des expulsions locatives*, Op. cit.

une documentation informant sur les recours possibles (par exemple une des brochures ANIL avec des explications sur les aides et lieux de conseils disponibles localement), mais regrettent que tous leurs collègues ne partagent pas leur souhait d’agir d’un point de vue préventif envers les locataires en impayés.

Peu d’échanges entre les magistrats et les autres acteurs de la prévention des expulsions

La nature faible des liens entre magistrats et CCAPEX a déjà été évoquée. Les magistrats sont destinataires des diagnostics financiers et sociaux des locataires endettés, ces diagnostics quand ils ont été réalisés, le sont à l’initiative de la CCAPEX mais cette dernière n’en reçoit pas toujours un double. En général, si la CCAPEX a étudié un dossier et a émis des recommandations, les juges en charge de statuer sur la suppression du bail ou la mise en place d’un plan d’apurement n’en ont pas connaissance. De même, la CCAPEX ou les travailleurs sociaux qui ont réalisé le diagnostic ne sont pas destinataires systématiques de la décision des juges, cette décision étant notifiée au locataire et au bailleur.

Les acteurs interviewés ont souvent exprimé le souhait d’établir des échanges avec les magistrats en charge des affaires d’expulsion. Les organismes (généralement les CCAPEX, parfois des responsables de CLIL) qui ont cherché à échanger avec des magistrats traitant de ces affaires ont rencontré un bon accueil de la part des juges, et les greffes qui sont sollicités au cas par cas fournissent des informations à ces instances. Mais les échanges restent limités et relativement sporadiques.

Dans les deux départements où des partenaires (une commission logement du barreau dans un cas, l’ADIL dans l’autre) ont organisé des permanences au sein des tribunaux les jours d’audiences, ces initiatives ont été accueillies favorablement par les présidents de tribunaux qui ont accepté de prêter des locaux et de transmettre l’information aux justiciables. Ces expériences montrent bien qu’un renforcement des liens entre magistrats et autres acteurs est possible, il est sans doute freiné par la mobilité géographique des juges qui oblige à renouveler les partenariats et par le manque de financement du temps des personnes présentes lors de ces permanences.

6. Approche territoriale

Les entretiens réalisés dans les départements confirment dans les grandes lignes les hypothèses formulées à la suite des étapes de modélisation.

Dans les départements A et C, le taux d’assignation est nettement moindre que celui auquel on pouvait s’attendre à partir de l’étape de modélisation, les ménages sont davantage présents à l’audience et les juges accordent plus souvent des délais de paiement. Ces traits saillants semblent **en congruence avec les éléments ressortant des entretiens**. De nombreuses collectivités locales sont investies sur la problématique des impayés, souvent à des étapes précoces, grâce à un lien fort avec les bailleurs sociaux dont le parc héberge une forte proportion des locataires. Dans ces deux départements, le nombre de collectivités territoriales ayant créé des CLIL semble

conséquent, ce qui va de pair avec des échanges rapprochés avec les bailleurs sociaux qui interviennent en synergie avec les travailleurs sociaux pour tenter de résoudre dès une phase précoce les difficultés des ménages en impayés. Les travailleurs sociaux du département sont également en relation avec une partie des ménages en impayé. Les deux CCAPEX, à l'ancrage ancien, disposent de moyens en secrétariat plus conséquents que dans les autres départements étudiés et contactent les ménages entre l'envoi de l'assignation et l'audience. Ces contacts vont au-delà du courrier, rencontré pratiquement partout, qui incite les locataires assignés à faire réaliser un diagnostic social et financier qui sera en mesure d'éclairer le juge lors de l'audience en assignation. Il s'agit de faire le point avec les ménages sur les actions entreprises, d'échanger avec eux pour leur suggérer des pistes. Les secrétariats de ces deux CCAPEX peuvent dans des cas assez fréquents contacter bailleurs, travailleurs sociaux départements ou locaux ou associations susceptibles de venir en aide à ces ménages. Ce travail approfondi sur dossier est possible dans ces départements plus qu'ailleurs parce que les effectifs d'agents mobilisés dans le cadre des secrétariats sont plus importants que dans les autres départements étudiés.

Toutefois, l'action des CCAPEX ne démarrant qu'au stade du contentieux, on ne peut attribuer directement à leur activité le plus faible taux d'assignation que ce que le modèle laisse attendre. Le dynamisme des CCAPEX dans ces départements peut éventuellement avoir un effet indirect sur la phase précontentieuse, puisqu'elle crée des occasions de rencontres entre partenaires qui, on l'a vu dans ces départements, mais pas seulement, peuvent travailler ensemble au-delà des dossiers traités en CCAPEX.

Dans le département A, les entretiens font état de l'existence d'un maillage partenarial très fort avec une implication ancienne du tissu associatif, ce qui explique en partie le taux d'assignation bas, à la fois par rapport à la moyenne française et par rapport à ce que l'étape de modélisation aurait pu estimer. Une autre différence entre les départements A et C repose dans le mode de fonctionnement de la CCAPEX.

Dans le département A, le secrétariat traite un assez grand nombre de dossiers avant les réunions plénières en CCAPEX et réalise un suivi dans la durée. La CCAPEX s'investit moins si des actions sont déjà engagées (prise de contact, plan d'apurement).

Dans le département C, les CCAPEX sont décentralisées et chaque commission locale traite l'intégralité des dossiers, mais essentiellement au stade de l'assignation, dans l'optique de réunir les informations nécessaires pour communiquer au juge le diagnostic, ces dossiers n'étant pas suivis ensuite, sauf à un stade nettement plus tardif de la procédure, celle du recours de la force publique. A ce moment la commission se penche à nouveau sur les situations pour réaliser un diagnostic à ce stade. Ce fonctionnement est en train d'être remis en question, car le nombre de dossiers étudié dans chaque commission localisée est élevé et l'étude relativement brève, ce qui aboutit à une certaine désaffection des partenaires. Il est ainsi envisagé d'adopter une autre façon de procéder, en sélectionnant un nombre plus restreint de dossiers à étudier en commission et qui seront suivis dans le temps.

Dans le département B, où le taux d'assignation est également plus faible que ce que laissait attendre la modélisation, les ménages se rendent plus à l'audience qu'en moyenne mais cela n'empêche pas les juges de trancher plus qu'ailleurs pour une résiliation sans condition du bail. **Le parc locatif est davantage tourné vers le secteur privé.** Les entretiens, qui rendent compte

de l'état des mobilisations partenariales à la date de l'enquête, **ne fournissent pas d'explications claires sur ces résultats statistiques.** En effet, les collectivités locales semblent peu investies sur la question de la prévention des expulsions, les bailleurs privés sont peu en contact avec d'autres partenaires. La CCAPEX traite des dossiers assez tardivement, en général à partir du commandement de quitter les lieux. Les acteurs de terrain voient dans le **faible taux d'assignation une conséquence du profil des bailleurs privés, qui sont des petits propriétaires proposant des logements à des taux bas, et qui « rechignent » à judiciariser les dettes de loyer.** Il est par ailleurs notable que le parc locatif est relativement peu tendu dans ce département offrant aux locataires une plus grande facilité de muter et d'intégrer des appartements plus petits et moins onéreux. Les acteurs les plus mobilisés sur le précontentieux sont les CIL et l'ADIL, proposant notamment des dispositifs d'information et des conseils en gestion budgétaire et financière ainsi que des solutions de « solvabilisation ». **Néanmoins, ces actions restent ponctuelles, sont peu systématiques et manquent de coordination avec d'autres organismes.** A partir de 2013, la CCAPEX n'intervient plus sur tous les cas signalés au stade du commandement de payer mais uniquement après le commandement de quitter les lieux. **Ceci pourrait expliquer le taux très faible d'assignations constaté dans le cadre des travaux de modélisation basés sur des données de 2012.**

Dans le département D, le taux d'assignation est plus élevé que celui attendu dans le cadre du modèle économétrique. **Le parc locatif comporte surtout des logements dans le privé, où le taux d'effort est élevé.** Les ménages se rendent assez peu aux audiences d'assignation, et les juges décident plus souvent d'une révocation ferme du bail. Les **entretiens confirment les interprétations faites de ces résultats statistiques** : peu de collectivités locales sont impliquées dans la prévention des expulsions, les associations intervenant sur la question sont peu nombreuses, le secrétariat de la CCAPEX a peu de moyens humains (une seule personne y est dédiée) et, d'après plusieurs acteurs interrogés, les travailleurs sociaux du Conseil départemental semblent assez peu investis sur ce public. Les montants maximum de loyers mensuels pris en compte par le FSL sont éloignés de la réalité de ce qui se pratique dans le parc privé, ce qui écarte de fait du recours au FSL une forte proportion des ménages en impayés de loyer, particulièrement dans ce département où les loyers du secteur privé sont élevés.

Dans le département E, un taux d'assignation plus élevé se conjugue avec un taux d'expulsion ferme nettement plus fort et un taux de décision contradictoire plus faible qu'en moyenne. Les entretiens donnent quelques explications de cette distorsion entre résultats de la phase économétrique et données statistiques. La CCAPEX n'a pris ses fonctions qu'en avril 2016, **le FSL - sous-utilisé** du fait de son mode de fonctionnement (manque de transparence des critères de saisine et d'éligibilité a découragé un certain nombre de partenaires) et l'absence d'une charte de prévention prive les principaux acteurs d'un socle fixant les grandes lignes d'une politique commune face à la question des expulsions locatives. Des initiatives partielles tentent de combler ces lacunes. **Une CAF active a lancé une expérimentation locale propre et œuvre, par ailleurs, pour une refonte du FSL.** Cette expérimentation menée en collaboration avec l'ADIL vise la création d'indicateurs de fragilité pouvant servir de système d'alerte à des situations de précarité locative. Acteur de terrain, l'ADIL mobilise des travailleurs sociaux du département ou travaille avec des associations locales pour entrer en contact avec des ménages signalés par la CAF

comme étant financièrement fragiles et afin de pouvoir travailler avec ces ménages sur la prévention et le risque d'impayés locatifs.

Dans le département F, le taux d'assignation constaté est plus fort qu'en moyenne alors que le taux de décisions fermes est bien plus faible. Les entretiens permettent d'expliquer ces particularités **mais invalident l'hypothèse initiale selon laquelle ces spécificités seraient dues à une faible mobilisation partenariale**. Force est de constater que la CCAPEX bien installée contribue à une forte interconnaissance des acteurs qui coordonnent systématiquement les nouveaux dispositifs et nouvelles politiques de prévention. Le tout est structuré par une charte détaillée et soutenu par la conviction partagée qu'il faut intervenir le plus en amont possible. **Dans cette perspective « l'assignation » est considéré comme un dispositif de prévention** permettant d'agir le plus tôt possible et d'éviter ainsi la constitution d'une dette locative trop importante. Bailleurs sociaux et bailleurs privés sont, en comparaison à d'autres départements, très actifs en développant à travers leur activité en CCAPEX une véritable sensibilité à la question de la prévention de l'expulsion locative mais aussi une conscience de ses limites et ses difficultés. La volonté partagée par les acteurs de ce département de responsabiliser les locataires en impayé se traduit localement par une proportion élevée d'assignations.

Par ailleurs, la CCAPEX comme lieu d'échange et de mutualisation des informations a contribué à révéler des insuffisances structurelles en matière d'articulation et de fonctionnement au niveau des commissions locales d'impayés (CLIL) notamment en ce qui concerne l'homogénéité du fonctionnement des procédures. L'idée serait ainsi d'entamer un travail de standardisation des procédures. L'ADIL et l'Union Sociale de l'Habitat régionale travaillent de concert sur ce projet.

	A	B	C	D	E	F
DONNÉES STATISTIQUES						
Taux d'assignation (nombre d'assignation / nombre de locataires) moy 1,18	Un peu plus faible	Bien plus faible	Un peu plus fort	Plus fort	Plus fort	Bien plus fort
Taux de transformation (nbre décision d'expulsion/ nbre d'assignations) moy 78%	Proche	Un peu plus fort	Proche	Proche	Un peu plus faible	Proche
Taux de décision d'expulsion ferme / nbre de décisions moy 64,8%	Plus faible	Plus fort	Plus faible	Plus fort	Nettement plus fort	Bien plus faible
Taux de décision contradictoire moy 37,5%	Un peu plus fort	Plus fort	Un peu plus fort	Un peu plus faible	Nettement plus faible	Plus fort
Part du logement social dans le parc locatif moy 37%	Plus fort	Un peu plus faible	Plus fort	Nettement plus faible	Plus fort	Plus fort
Taux d'effort net des locataires du parc privé percevant une aide au logement moy 23,3%	Proche	Plus faible	Nettement plus fort	Nettement plus fort	Proche	Plus fort
Part des familles monoparentales moy 9%	Plus fort	Plus faible	Un peu plus fort	Un peu plus fort	Un peu plus faible	Plus fort
Taux de ménages locataires surendettés moy 0,012%	Plus fort	Proche	Proche	Plus faible	Proche	Proche
Taux d'assignation par rapport aux attentes du modèle	Nettement moins	Moins	Moins	Plus	Plus	Nettement plus
HYPOTHÈSES INITIALES	<ul style="list-style-type: none"> • Forte mobilisation partenariale (dont bailleurs sociaux) • Ménages incités à se rendre à l'audience 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte mobilisation partenariale • Faible judiciarisation de l'impayé par bailleurs privés • Ménages incités à se rendre à l'audience 	<ul style="list-style-type: none"> • Assez forte mobilisation partenariale (dont bailleurs sociaux) • Ménages incités à se rendre à l'audience 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible mobilisation partenariale • Forte judiciarisation de l'impayé par bailleurs privés • Ménages peu incités à se rendre à l'audience 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible mobilisation partenariale • Ménages très peu incités à se rendre à l'audience 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible mobilisation partenariale • Ménages incités à se rendre à l'audience

RÉSULTATS DES ENTRETIENS	A	B	C	D	E	F
Implication des collectivités locales	Fortes sur de nombreux territoires	Limitée à peu de territoires	Fortes sur de nombreux territoires	Limitée à peu de territoires et parfois tardive (problématique hébergement)	Très limitée (un seul territoire d'expérimentation)	Fortes sur de nombreux territoires
Tissu associatif sur ce public	Dense	Faible	Faible	Faible	Faible	Dense
Action CCAPEX avant assignation	Non	Non - commandements de payer non reçus	Non	Oui (envoi courriers à locataires et services sociaux départementaux)	Non	Non
CAPEX territorialisées	Non	Non (une CCAPEX territoriale en expérimentation)	Oui	Non	Non	Non
Fonctionnement CCAPEX	Secrétariat étoffé, traitement de dossiers hors réunions + cas emblématiques vus en réunion	Très peu d'études systématiques de dossiers individuels en commission	Secrétariat étoffé, dossiers en assignation vus quasi-exhaustivement (et rapidement) en commission territoriale	Très peu d'études systématiques de dossiers individuels en commission	CCAPEX réactivé très récemment, très peu de dossiers vus en commission	<ul style="list-style-type: none"> • Dossiers individuels vus plutôt en "bout de course" • Ménages en impayés reçus en commission
Suivi des dossiers post-assignation	Oui pour dossiers traités par secrétariat et pour ceux vus en commissions	La CCAPEX ne traite les dossiers qu'à partir du Commandement de Quitter les Lieux	Non, pas de suivi	Non (l'essentiel du traitement individuel de dossiers est l'envoi de courrier au stade du commandement de payer)	Très peu	Oui, si demande réquisition force publique
Rôle FSL	<ul style="list-style-type: none"> • Beaucoup de financements par FSL d'accompagnements pour maintien dans le logement. • Demande abandon de créance au-dessus d'1 certaine somme • Critères resserrés 	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de refonte pour une application tenant davantage compte des avis des TS • Ménages aidés: sous seuil de pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> • Critères resserrés • Application stricte 3 mois de reprise loyer avant aide FSL • Application du FSL perçue comme rigide et peu transparente par divers acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • FSL peu actif sur parc privé car montants loyers max bien inférieurs aux prix du parc privé 	<ul style="list-style-type: none"> • Application du FSL perçue comme rigide et peu transparente par divers acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Critères resserrés • Demande abandon de créance au-dessus d'1 certaine somme • Très forte majorité d'aides maintien: parc social
Positionnement CAF	<ul style="list-style-type: none"> • Débordée • Retard • Difficile à contacter 	<ul style="list-style-type: none"> • Application stricte des règlements CNAF pour reprise aides au logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité CAF pour donner infos aux partenaires en diminution • Pas d'application des recommandations CCAPEX, application stricte des règles CNAF même si dossier recevable en surendettement • Investissements TS CAF envers familles en impayés en parc privé 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte implication dans conseil aux bailleurs et locataires si impayés • Investissements TS CAF envers familles en impayés en parc privé • Forte réactivité aux demandes d'information • Application souple des règles pour maintenir / rétablir les aides au logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Application souple des règles pour maintenir / rétablir les aides au logement 	<ul style="list-style-type: none"> • Application stricte des règlements CNAF pour reprise aides au logement
Jeux d'acteurs	Interconnaissance forte	Interconnaissance faible (manque d'implication des bailleurs notamment) => projets réformes • Expérimentations locales	Interconnaissance forte mais désinvestissement en cours => projets réformes • Expérimentations locales	Interconnaissance plus faible (hors CAF)	Peu de partenariat, acteurs souvent isolés	Interconnaissance forte notamment entre Etat, Département, ADIL et bailleurs

7. Eléments de bilan

Des actions de prévention rarement au stade du précontentieux

Sur l'ensemble des territoires sur lesquels l'étude s'est déployée, **les actions de prévention des expulsions sont rarement précoces. Les bailleurs sociaux sont les seuls clairement en action dès les premiers impayés de loyer.** En nouant des relations régulières avec les collectivités locales (responsables des CCAS, des services logement des mairies et agglomérations) ou encore avec les responsables territoriaux des travailleurs sociaux du Conseil départemental, ils peuvent associer ces partenaires aux démarches de mobilisation des locataires dans le cas de difficultés à élaborer une solution de paiement, par manque de capacité financière, ou par refus de collaboration du ménage. Ces relations peuvent prendre la forme d'échanges informels, de conventions ou de participations à des commissions de type commissions locales d'impayés de loyer pouvant également associer la CAF.

Les bailleurs privés ne participent pas vraiment de la prévention, sauf en relais d'intermédiaires immobiliers qui se rapprochent sans délai des ménages en retard de paiement. Toutefois, les bailleurs privés ne disposent pas de manière générale des ressources relevant du travail social (CESF, assistants de service social), sont rarement en relation étroite avec les services sociaux des collectivités territoriales et sont moins bien informés des aides possibles qui peuvent être activées telles que le FSL. Quant aux bailleurs privés qui louent leurs biens en direct, ils sont souvent encore plus longs à réagir faute de savoir comment intervenir et ne lancent parfois les procédures qu'après des montants très élevés de dette. Les bailleurs privés percevant des aides au logement ont tendance à retarder l'information de la CAF sur les problèmes de paiement par crainte de voir ces aides suspendues. Ce point soulève la question du niveau d'information des bailleurs privés isolés et des modes d'accompagnement de ces acteurs.

L'assignation comme prévention par l'activation du locataire

Face au risque de laisser la dette prendre de l'ampleur et à la difficulté de faire réagir certains ménages avant la menace de résiliation du bail, **des acteurs présentent la judiciarisation de la procédure par une assignation rapide** comme un des outils de « prévention » permettant de juguler la dette et d'offrir une perspective de résolution des difficultés. Encore faut-il un accompagnement et l'apport de solutions pour que cette assignation ait réellement des vertus préventives vis-à-vis d'une éventualité d'expulsion.

Les CCAPEX : un rôle indirect dans le précontentieux

Les CCAPEX reçoivent dans cinq des six départements les copies des commandements de payer, mais **l'essentiel de leurs actions se déclenche au stade de l'assignation,** essentiellement par manque de moyens humains. Une des CCAPEX reçoit copie des actes à des phases plus tardives de la procédure. Un obstacle à l'action précontentieuse des CCAPEX **réside dans la difficulté d'identifier dans la masse** des commandements de payer les dossiers susceptibles de basculer vers un impayé durable, en l'absence de diagnostic à cette phase. Traiter l'intégralité des dossiers

serait inefficace puisqu'une partie des ménages vont solutionner sans aide extérieure leurs difficultés passagères.

Toutefois, on ne peut en conclure que le rôle des CCAPEX est inexistant en termes de précontentieux. Ces structures fonctionnent dans la plupart des départements **comme un lieu fort, contribuant à l'interconnaissance** de partenaires de statuts divers. Cette interconnaissance bénéficiant à des collaborations informelles, hors cadre de la CCAPEX, pour la résolution de cas y compris à des phases précoces de l'impayé de loyer.

Un traitement exhaustif des dossiers en CCAPEX inenvisageable

La seule CCAPEX ayant fait le choix de présenter devant ses partenaires la quasi-intégralité des dossiers en attente d'audience d'assignation remet aujourd'hui en cause ce fonctionnement. En effet, malgré l'existence de commissions territorialisées, un trop grand nombre de dossiers conduit à un traitement superficiel essentiellement basé sur le diagnostic social et financier réalisé par les travailleurs sociaux lors d'un échange de quelques minutes sur chaque cas générant un sentiment d'inefficacité. Les partenaires se font de moins en moins assidus à ces commissions. Une nouvelle organisation est envisagée prochainement avec un recentrage des dossiers sur des cas identifiés comme étant les plus en difficulté, avec une saisine possible par les membres de la CCAPEX, les partenaires des associations ou de collectivités territoriales.

Une forte hétérogénéité des dispositifs partenariaux

Les CCAPEX ont adopté des modes d'intervention qui dépendent en grande partie des moyens humains que la DDCS a pu leur consacrer. Ceux-ci ne sont pas en rapport direct avec le nombre d'assignations, mais ont davantage à voir avec des critères historiques. Quand les agents de la CDAPL relevaient de la DDCS, ces effectifs ont pu être affectés à la CCAPEX, donnant la possibilité de traiter davantage de dossiers.

La mobilisation des travailleurs sociaux du département est également d'intensité différente selon les lieux. Les règles du FSL varient également, en termes de montant de ressources, de taux d'effort, de reste à vivre et de volume de dette conditionnant la possibilité de recourir à ces aides. Au-delà des règlements intérieurs du FSL, **les réponses apportées aux demandes peuvent faire preuve d'interprétations et de dérogations dont l'ampleur varie là encore selon les lieux.**

On peut opposer les départements où un grand nombre de communes se mobilisent sur la prévention des expulsions, avec un partenariat fort, les actions se concentrant toutefois en général sur le parc social, et ceux où les commissions locales d'impayés de loyer ou leur équivalent sont rares.

Les acteurs associatifs jouent un rôle important dans le soutien et le conseil aux ménages en impayés de loyer. **L'intensité de ce réseau partenarial n'est pas identique non plus sur tout le territoire.** Si l'ADIL est présente dans tous les départements, le nombre de juristes positionnés sur ces questions et l'ampleur des permanences proposées, ainsi que l'intensité des moyens déployés par d'autres partenaires pour orienter vers l'ADIL sont dissemblables selon les sites. Les ADIL sont des centres ressources incontournables (idées d'expérimentations, de formation, d'actions de formation...), mais la concrétisation dépend des financements disponibles.

Les CAF font montre d'un niveau d'investissement et d'interprétations sur les conditions minimales de maintien ou de reprise des aides au logement **qui diffère d'un lieu à l'autre, selon vraisemblablement les orientations de leur direction**. Les deux CAF les plus engagées dans la prévention des expulsions, qui privilégient les contacts avec les bailleurs privés et les locataires pour inciter à l'élaboration de plans d'apurement, et dont les travailleurs sociaux sont orientés vers les familles allocataires en impayés, se situent dans des départements où la CCAPEX est moins active, soit parce que son implantation est très récente, soit parce que ses moyens sont très limités. Si la synergie entre les deux organismes en est limitée, cette situation produit une sorte de compensation.

La coordination entre les procédures de surendettement devant les commissions de la Banque de France et le traitement par les partenaires de la prévention des expulsions est variable, entre les départements où les échanges d'information sont importants et ceux au contraire où les deux processus se font sans lien, avec les incohérences et les incompréhensions inhérentes.

Des dispositifs favorables à la prévention dont l'essaimage est à encourager

Les éléments positifs qui ont été signalés sur les territoires en matière de prévention efficace des expulsions reposent **en grande partie sur la qualité de l'information** :

- **Information des locataires sur le processus d'expulsion**, pour les amener à prendre contact avec le bailleur pour l'établissement d'un plan d'apurement, à se faire épauler par des personnes compétentes, se présenter à l'audience afin d'obtenir des délais et solliciter de possibles aides.
- **Information des bailleurs privés** pour éviter des réactions tardives qui se répercutent sur le montant de la dette, pour les informer sur les aides possibles de leur locataire et les amener à concilier plutôt que de considérer « la stratégie du pourrissement » comme la seule possible pour récupérer le logement.
- **Information en temps réel de la part de la CAF** pour préciser les aides au logement activables et la connaissance des dossiers de surendettement, ces éléments étant importants pour établir des plans d'apurement réalistes.
- **Formation et information des travailleurs sociaux pour que leur accompagnement et conseils soient les plus pertinents et efficaces.**

L'existence de commissions locales d'impayés semble être favorable à la recherche de solutions précoces entre partenaires, au plus près des locataires. Elles dépendent toutefois de la volonté politique des élus à se positionner sur la prévention.

Les conventions existantes pour faciliter la mutation ou l'accès dans le parc social offrent des solutions quand le montant du loyer n'est pas ou plus adapté aux ressources du ménage. Toutefois, il semble important de souligner ou de rappeler l'impact des « effets de structure » et de choix politiques sur la prévention des expulsions. Ainsi par exemple l'offre de logements compatibles avec les moyens de la population locale, et le financement d'associations susceptibles d'intervenir en soutien, **renvoient à des questions de priorité et de moyens**.

VI. Conclusion

La phase économétrique, nécessaire à l'objectivation et à la quantification des disparités territoriales en matière de demandes d'expulsion locative et de décisions de justice, parvient à expliciter 65% de la variance du phénomène entre 2007 et 2014. La structure sociale, démographique et économique des territoires apparaît déterminante. La cherté des loyers, l'importance du taux d'effort des locataires, la part des familles monoparentales, des ménages surendettés accentuent grandement le risque d'expulsion locative. L'impact de la crise économique, du renchérissement du coût du logement n'est toutefois pas évident. Les corrélations entre les taux d'assignation et l'évolution du chômage, du taux de pauvreté ou du niveau de vie ne sont pas immédiates. A l'issue de cette phase, 35% de la variance reste inexpliquée.

L'analyse qualitative de contextes départementaux « hors modèle », présentant un risque d'expulsion plus ou moins important par rapport au modèle prédictif, apporte des éléments de compréhension quant aux effets de structure (état de l'offre locative dans le parc social et privé, coût du logement...) et de jeux d'acteurs sur les dispositifs de prévention, les conditions d'assignation et la gestion de la phase contentieuse de l'impayé.

Il convient toutefois de mentionner le décrochage temporel entre les données ayant servi à l'établissement du modèle (2012) et l'actualité des territoires investigués. Le turn over des acteurs, la vie des dispositifs (réactivation, disparition) complexifient la réconciliation de la situation départementale avec les éléments de classification du modèle. Si la réconciliation en tous points est impossible, hors exception, les hypothèses formulées se trouvent néanmoins confirmées dans les grandes lignes.

Les départements aux taux d'assignation moindre (par rapport au modèle) tendent ainsi à présenter **un contexte partenarial favorable à une approche « préventive » de l'impayé**. Contexte caractérisé par un **investissement** relativement important et à un stade précoce **des collectivités locales** (portage de CLIL), en **partenariat avec des bailleurs sociaux** investis (collaboration avec les travailleurs sociaux), un **tissu associatif plutôt dense et mobilisé**. **Les CCAPEX, plutôt anciennes, aux moyens plus conséquents** que sur d'autres territoires (héritage des CDAPL), contactent les ménages entre l'assignation et l'audience (pratique rare dans notre échantillon).

Les départements aux taux d'assignation plus élevé tendent à présenter un contexte moins favorable à une approche « préventive » de l'impayé. Contexte caractérisé par un faible engagement des collectivités, un tissu associatif moins dense, une sensibilisation moindre des travailleurs sociaux, des CCAPEX moins « installées » et peu pourvues, n'intervenant que tard dans la procédure (au stade contentieux, parfois au commandement de quitter les lieux), une forte tension locative, des critères d'accès au FSL plus restreints.

L'analyse fine des interactions entre acteurs, du fonctionnement des dispositifs ne peut se réduire à ce rendu compte stylisé ayant pour visée l'explicitation des hypothèses portées par le modèle. Aucun des départements n'étant complètement congruent avec la catégorie d'analyse proposée.

Au-delà de certaines aspérités inhérentes aux complexités de terrain et de positionnement d'acteurs, la question du choix et du sens des indicateurs est posée.

Deux départements illustrent la difficulté de ce choix et de l'interprétation des indicateurs retenus pour l'analyse. Le taux d'assignation n'est pas nécessairement le marqueur du défaut ou de la performance d'une politique de prévention de l'impayé. Le département retenu pour un taux d'assignation faible ne présente pas particulièrement de facteurs favorables (mobilisation décroissante de la CCAPEX, collectivités peu investies). Une moindre assignation serait l'indication du renoncement de petits bailleurs privés à la judiciarisation de l'impayé plus que la manifestation d'une politique de prévention particulière de l'impayé. En contrepoint, le fort taux d'assignation et de décisions d'expulsion ferme du second département serait davantage l'expression d'une politique préventive d'assignation plus qu'un désintérêt ou d'un « dysfonctionnement » partenarial.

Outre la nécessaire mais complexe tentative de validation des hypothèses portées par le modèle économétrique, les investigations de terrain permettent de rendre compte **d'éléments de convergence quant à l'absence d'investissement de la phase précontentieuse.**

La rareté des actions de prévention des impayés et de l'expulsion locative à un stade précoce est un des principaux enseignements de cette étude. Hormis les bailleurs sociaux, très peu d'acteurs investissent ce temps en amont ou post assignation. De fait, les ménages du parc social locatif apparaissent moins exposés aux risques d'expulsion même si les mutations dans le parc social semblent rares. La difficulté à évaluer les risques, à estimer les perspectives ou chances de rétablissement des ménages, le manque de moyens des CCAPEX pour un accompagnement à ce stade de l'ensemble des situations et, plus généralement, la mauvaise information des bailleurs privés sur les procédures sont les principaux motifs de cette vacance préventive.

L'intervention des CCAPEX, missionnées au titre de la prévention par décret en 2015 à un stade précoce de l'impayé, est fortement limitée par les moyens dévolus et par la reconnaissance sur certains sites des acteurs institutionnels. **Les logiques institutionnelles tendent à prévaloir sur les logiques d'actions ou recommandations des CCAPEX.** Par ailleurs, si les CCAPEX parviennent à faire établir les enquêtes sociales par la mobilisation de travailleurs sociaux à l'adresse des juges, très peu, voire aucun retour vers la CCAPEX ne sont mentionnés, ce qui peut s'avérer préjudiciable au suivi de situations et à l'accompagnement des ménages. **De manière générale, la circulation de l'information et les modalités de collaboration entre partenaires ne sont pas aisées et ne contribuent donc pas à une juste appréciation des situations.** La connaissance de prestations CAF récupérables pour l'assainissement de la situation financière ou de l'existence d'une procédure de surendettement nécessaire à l'établissement de plans d'apurement réaliste fait le plus souvent défaut.

VII. Annexes

1. Liste complète des variables disponibles (hors source CNAF et CREDOC)

Nom	Définition
AGE019	Taux de pauvreté de 0 à 19 ans
AGE024	Taux de pauvreté 20 à 24 ans
AGE65	Taux de pauvreté 65 ans et plus
AGE2529	Taux de pauvreté de 25 à 29 ans
AGE3064	Taux de pauvreté de 30 à 64 ans
AIRURB	Population vivant dans les grandes aires urbaines en 2012 (%)
ASE	Part des mineurs dont le juge est saisi
ASSIGN	Total des demandes d'assignation pr paiement de loyers - Bailleurs
COUPAENF	Nb de couples avec enfant(s)
COUPSENF	Nb de couples sans enfant
DECIS	Total des décisions d'assignation pour paiement de loyers - Bailleurs
DECIS_DUREE	Durée moyenne de la procédure entre assignation et décision (mois)
DEM_LOCATAIRES	Total des demandes des locataires
DEM_LOG_SOC	Demande de logement social, hors droits de mutation (total en fin d'année)
FAMMONO	Nombre de familles monoparentales
INTENS	Intensité de la pauvreté
MED	Médiane revenu disponible par UC
MEDP	Niveau de vie médian des personnes sous le seuil de pauvreté
MEN	Nb de Ménages
MEN1	Taux de pauvreté 1 personne
MEN2	Taux de pauvreté 2 personnes
MEN3	Taux de pauvreté 3 personnes
MEN4	Taux de pauvreté 4 personnes et plus
MENPSEUL	Ménages 1 pers
MEN_ANEM0002	Nombre de ménages ayant emménagé depuis moins de 2 ans
MEN_ANEM10P	Nombre de ménages ayant emménagé depuis 10 ans ou plus
MEN_CS1	Ménages Pers Réf Agri. expl.
MEN_CS2	Ménages Pers Réf Art. Comm. Chefs entr.
MEN_CS3	Ménages Pers Réf Cadres Prof int sup
MEN_CS4	Ménages Pers Réf Prof intermédiaire
MEN_CS5	Ménages Pers Réf Employé
MEN_CS6	Ménages Pers Réf Ouvrier
MEN_CS7	Ménages Pers Réf Retraité
MINEURSAISI	Part des mineurs dont le juge est saisi
NB_AAH	Nb d'allocataires AAH
NB_ASFA	Nb d'allocataires ASFA
NB_ASS	Nb d'allocataires ASS
NB_RSAsocle	Nb d'allocataires RSA socle
NB_all_minima	Nombre d'allocataires all_minima

NB_invalidite	Nombre d'allocataires invalidite
NONINSER	Part des jeunes de 18 à 25 ans non insérés
NONSCOL	Nombre de personnes non scolarisées de 15 ans ou plus
NV1D	Niveau de vie 1er décile
NV2D	Niveau de vie 2ème décile
NV3D	Niveau de vie 3ème décile
NV4D	Niveau de vie 4ème décile
NV5D	Niveau de vie 5ème décile
PARSEMP	Part des enfants vivant dans une famille dont les parents n'ont pas d'emploi et ne sont ni retraité ni étudiant parmi l'ensemble des enfants
PART_75	Part de la population de 75 ans et plus
PART_00_19	Part de la population de 0 à 19 ans
PART_20_39	Part de la population de 20 à 39 ans
PART_40_59	Part de la population de 40 à 59 ans
PART_60_74	Part de la population de 60 à 74 ans
PART_ASSIGN_AUT	Part assignations autres motifs / total des assignations
PART_ASSIGN_F	Part assignations introduites en fond/ total des assignations
PART_ASSIGN_JP	Part assignations devant le juge de proximité
PART_DECIS_CONT	Part décisions contradictoires/ total des décisions
PART_DECIS_F	Part décisions jugées en fond/ total des décisions
PART_DECIS_FERME	Part décisions fermes/ total des décisions
PART_WOMEN	Part des femmes dans la population
PBEN	Part Revenus d'activités non salariées
PIMP	Part ménages fiscaux imposés
PIMPOT	Part Impôts
PMEN	Pop Ménages
POP15P_CELIB	Pop 15 ans ou plus Célibataire
POP15P_DIVOR	Pop 15 ans ou plus Divorcé
POP15P_MARIE	Pop 15 ans ou plus Marié
POP15P_VEUF	Pop 15 ans ou plus Veuf
POPTOT	population totale
PPAT	Part Revenus du patrimoine
PPEN	Part Pensions-retraites-rentes
PPFAM	Part Prestations familiales
PPLOGT	Part Prestations logement
PPMINI	Part Minima sociaux
PPSOC	Part Prestations sociales-Ensemble
PR	Part Revenus disponibles-Ensemble
PRA	Part Revenus d'activité
PTSAC	Part Traitements-salaires-chômage
RETARD	Part des élèves entrant en 6ème avec au moins un an de retard
RP	Résidences principales en 2012 (princ)
RP_1P	Rés princ 1 pièce en 2012 (princ)
RP_2P	Rés princ 2 pièces en 2012 (princ)
RP_3P	Rés princ 3 pièces en 2012 (princ)
RP_4P	Rés princ 4 pièces en 2012 (princ)
RP_5PP	Rés princ 5 pièces ou plus en 2012 (princ)

RP_BDWC	Nombre de résidences principales avec baignoire ou douche et WC à l'intérieur du logement
RP_CCCOLL	Nombre de résidences principales avec chauffage central collectif
RP_CCIND	Nombre de résidences principales avec chauffage central individuel
RP_CINDELEC	Nombre de résidences principales avec chauffage individuel électrique
RP_EAUCH	Nombre de résidences principales avec eau chaude dans le logement
RP_ELEC	Nombre de résidences principales avec électricité dans le logement
RP_HABFOR	Nombre de résidences principales habitations de fortune
RP_LOC	Rés princ occupées Locataires en 2012 (princ)
RP_LOCHLMV	Rés princ HLM louées vides en 2012 (princ)
SNHM	Salaire net horaire moyen
SNHMC	Salaire net hor moy cadres, prof int, chefs ent sal
SNHME	Salaire net hor moy employés
SNHMF	Salaire net horaire moyen Femmes
SNHMH	Salaire net horaire moyen Hommes
SNHMO	Salaire net hor moy ouvriers
SNHMP	Salaire net hor moy prof inter
SUR_OCC	Part des résidences principales en situation de sur-occupation (%)
TAUX	Taux de transformation (nb décisions / nb assignments)
TAUX40	Taux de pauvreté à 40 %
TAUX50	Taux de pauvreté à 50 %
TP60AGE1	Taux de pauvreté-moins de 30 ans
TP60AGE2	Taux de pauvreté-30 à 39 ans
TP60AGE3	Taux de pauvreté-40 à 49 ans
TP60AGE4	Taux de pauvreté-50 à 59 ans
TP60AGE5	Taux de pauvreté-60 à 74 ans
TP60AGE6	Taux de pauvreté-75 ans ou plus
TP60TOL1	Taux de pauvreté-proprétaire
TP60TOL2	Taux de pauvreté-locataire
TYPER	Taux de pauvreté Rural
TYPEU	Taux de pauvreté Urbain
TYPMEN1	Taux de pauvreté Famille monoparentale
TYPMEN2	Taux de pauvreté Couple sans enfant
TYPMEN3	Taux de pauvreté Couple avec enfants
TYPMEN5	Taux de pauvreté Femme seule
TYPMEN6	Taux de pauvreté Homme seul
actif_agri	Population active occ 25-54 - Agriculteur
actif_cadre	Population active occ 25-54 - Cadre
actif_chef	Population active occ 25-54 - Artisan, commerçant, chef d'E
actif_empl	Population active occ 25-54 - Employé
actif_inter	Population active occ 25-54 - Prof inter
actif_ouvr	Population active occ 25-54 - Ouvrier
codcom	Code du département
defentr	Nb de défaillances d'entreprises
densite	Densité (hbts au km2)
libcom	Libellé du département
n_loc_priv	nb de logements privés

n_loc_soc	nb de logements sociaux
n_locations	nb de logements en location
n_log	nb de logements total au sein du département
n_log_priv	nb de logements dans le parc privé
n_priv_princ	nb de locations privées en résidence principale
n_priv_sec	nombre de locations privées en résidence secondaire
nb_ALD	Nb d'ALD
nb_CMU	Nb de bénéficiaires CMU (base)
nb_al	Nb d'allocataires d'AL
nb_chambre	Nb de chambres de tourisme nb_communes
nb_communes	Nombre de communes du département
nb_emplacement	Nb de terrains et d'emplacements de camping
nb_logsoc	Nombre de logements du parc locatif social - Total au 1er janvier
nb_logsoc12p	Nombre de logements du parc locatif social ayant 1 ou 2 pièces
nb_logsoc34p	Nombre de logements du parc locatif social ayant 3 ou 4 pièces
nb_logsoc5etp	Nombre de logements du parc locatif social ayant 5 pièces ou plus
nb_logsocESH	Nombre de logements du parc locatif social - Déclarant issu d'entreprises sociales d'habitat
nb_logsocHLM	Nombre de logements du parc locatif social - Déclarant issu d'offices publics d'HLM
nb_logsocSEM	Nombre de logements du parc locatif social - Déclarant issu de sociétés d'économie mixte
nb_logsocaut	Nombre de logements du parc locatif social - Autres catégories du déclarant
nb_logsoccoop	Nombre de logements du parc locatif social - Déclarant issu de coopératives
nb_logsocemmerec	Nombre de logements du parc locatif social ayant fait l'objet d'un emménagement en N-1
nb_logsocloc	Nombre de logements du parc locatif social destinés à la location au 1er janvier (loués ou vacants)
nb_logsocprix	Prix moyen du loyer au m ² - Tous financements confondus
nb_logsocvac	Nombre de logements vacants au 1er janvier du parc locatif social
part_loc	Part des locations sur le nombre de logements
partFSL	Dépenses au titre du FSL sur le nombre de logements locatifs dans le département
part_log_soc	Part des logements sociaux sur le nombre de logements
placeASE	Nombre de places en établissements d'aide sociale à l'enfance pour 1000 jeunes de 0 à 20 ans
prev_ALD	Prévalence des ALD
rapinter	Rapport inter-déciles D9/D1
superficie	Superficie du département (km2)
sur_dette	Nb de dettes sur dossiers recevables
sur_dosrec	Nb de dossiers recevables
sur_infrsa	Part des dossiers débiteur et codébiteur < RSA
sur_nb_dos_dep	Nb de dossiers de surendettement déposés
sur_sup2000inf3500	Part des dossiers débiteur et codébiteur > 2000 et <3500
sur_supRSAinfSMIC	Part des dossiers débiteur et codébiteur > RSA et < SMIC
sur_supSMICinf2000	Part des dossiers débiteur et codébiteur > SMIC et < 2000
sur_sup_3500	Part des dossiers débiteur et codébiteur > 3500
taux60	Taux de pauvreté à 60 %
taux_sal	Part de l'emploi salarié
tx_chom	Taux de chômage

2. Lettre de mission de l'ONPES au CRÉDOC communiquée aux acteurs



Ministère des finances et des comptes publics
Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

**Direction de la recherche, des études, de
l'évaluation et des statistiques**

Paris, le 20/07/2016

**Observatoire national de la pauvreté et de
l'exclusion sociale**

Dossier suivi par : Opale ECHEGU
Tel : +33 (0) 1 40 56 69 06
Mél : opale.echegu@sante.gouv.fr

Madame, Monsieur,

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), dont le Secrétariat général est attaché à la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), a lancé une étude quantitative et qualitative visant à améliorer la connaissance du début du processus d'expulsion locative pour impayé de loyer.

Située en amont de la décision de justice prononçant ou non l'expulsion locative, cette phase du processus demeure relativement méconnue. Pourtant il s'agit d'une étape décisive puisqu'elle initie le contentieux juridique et signifie qu'une partie des impayés de loyers, de charge ou d'assurance n'a pu être résolue à l'amiable. Par ailleurs, le nombre de demandes et de décisions d'expulsion rapporté à la taille du parc locatif varie fortement d'un département à un autre.

Ces constats plaident en faveur d'une meilleure compréhension des déterminants de l'expulsion et des facteurs expliquant les disparités départementales dans ce domaine (caractéristiques économiques et sociodémographiques, pratiques et dispositifs) en vue de prévenir l'apparition de ce phénomène.

Pour ce faire, l'étude prévoit la réalisation d'une soixantaine d'entretiens avec des acteurs impliqués dans la prévention des expulsions de six départements. Ces territoires ont été choisis suivant différents critères afin de représenter des contextes territoriaux contrastés à l'issue d'une phase d'analyse statistique préalable. Votre département fait partie de l'échantillon retenu.

L'orientation et l'avancement des travaux sont suivis par un comité piloté par l'Onpes, et notamment composé de la Délégation interministérielle de l'hébergement et du logement (Dihal), de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, de l'Agence nationale pour l'information sur le logement, de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale, de l'Union sociale pour l'habitat et du service statistique du ministère de la Justice.

Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) a été missionné par l'Onpes pour mener à bien cette étude. Nous vous remercions par avance de l'accueil que vous réserverez à leur équipe.

Vous serez informé des résultats de cette étude. Les territoires ne seront en revanche pas identifiables lors de la diffusion de ces travaux.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de ma considération respectueuse.

**La Secrétaire générale de
l'Onpes
Michèle LELIEVRE**

3. Guide d'entretiens acteurs

Etude sur les débuts du processus d'expulsion locative, focale sur la phase précontentieuse

Prévention de l'expulsion locative : prévention de l'impayé / de l'expulsion.

Ce guide est indicatif des questions posées aux acteurs et partenaires impliqués dans le traitement des impayés locatifs et la prévention des expulsions. La finalité de l'analyse qualitative est d'appréhender les facteurs de mise en œuvre (ou d'absence) de dispositifs de prévention des expulsions locatives et donc de traitement de l'impayé. Il s'agit d'apprécier plus finement le début du processus d'expulsion dans sa phase précontentieuse.

Nous chercherons également à prendre contact avec les acteurs et partenaires peu mobilisés dans le processus afin de caractériser le plus finement possible les logiques d'acteurs. L'objectif de cette campagne d'entretiens étant de rendre compte sur chacun des départements des dynamiques partenariales et de leur incidence sur le traitement de l'impayé et la prévention des expulsions. Une distinction sera portée entre le parc privé et social.

Rappel : sur la base d'une modélisation destinée à caractériser les « comportements » départementaux en la matière, le choix des terrains d'enquête s'est focalisé sur des territoires singuliers, dont on pense que le partenariat entre acteurs locaux³⁷ et les dispositifs existants ou manquants ont une incidence particulière sur la prévention des expulsions. Les écarts entre les taux d'assignation constatés et ceux attendus par la modélisation, c'est-à-dire après la prise en compte des caractéristiques identifiées comme ayant un effet sur le taux d'assignation, est le principal indicateur de choix.

Une dizaine d'acteurs et partenaires seront mobilisés sur chacun des territoires en face-à-face lors d'une journée sur site et par téléphone pour des entretiens complémentaires. Selon leur rôle et implication dans le traitement de l'impayé pourront être sollicités :

- La Préfecture
 - Les DDCS (DDCSPP) et/ou DDT > DRJSCS et/ou DREAL
- Les Magistrats (TI, juge d'exécution, juge des référés)
- Chambre départementale des huissiers
- Banque de France (Commissions de surendettement)
- Les CAF/CMSA
- Le Conseil départemental
- Collectivités territoriales (communes, intercommunalités, métropoles),
- CCAS/CIAS et Unions départementales de CCAS (UDCCAS)
- Les bailleurs sociaux
- L'UNPI ou chambre des propriétaires/FNAIM
- ADIL
- UDAF
- Associations mandatées pour les enquêtes et l'accompagnement social (AVDL, MASP, ASLL) et autres acteurs associatifs impliqués dans le département
- Acteurs de l'intermédiation locative (AIVS)

Le guide présente **un tronc commun centré sur le contexte territorial, son histoire et les « instances » ou outils socles** en matière de traitement de l'impayé. Des entrées spécifiques sont consacrées aux différents acteurs et partenaires. La première partie de l'entretien a pour objectif d'analyser la réception des acteurs du « portrait statistique » du territoire issu de la phase de modélisation et de recueillir des premiers éléments d'explications (qu'il conviendra d'approfondir dans la suite de l'entretien et avec chacun des acteurs sollicités).

³⁷ Aussi bien dans le sens d'un plus grand dynamisme que de freins plus importants.

Le guide est un support à la discussion, l'ordre des questions et leur formulation sont à adapter à chacun des acteurs.

A. TRONC COMMUN

1. « PORTRAIT STATISTIQUE »

Présentation des données issues de l'étude quantitative caractérisant le département en matière d'expulsion locative.

- Premier retour sur ce « portrait statistique », comment l'expliquer ?
- **Rapidement**, pourriez-vous présenter la procédure actuelle du traitement de l'impayé (jusqu'à l'expulsion) et le schéma des relations partenariales (place et rôle de chacun des acteurs et partenaires) sur votre territoire ?
- Quelle est selon vous la spécificité de cette procédure ?
 - par rapport à d'autres départements ?
- Existe-t-il une politique spécifique **de prévention (sur votre territoire et sur le département)?**
 - **Prévention des impayés** ou prévention des expulsions ?!

Appréciation et connaissance du phénomène

- De manière générale, quelle connaissance avez-vous du phénomène ?
Notamment :
 - du profil des ménages en situation d'impayés, d'expulsion
 - des causes de l'impayé, des difficultés de paiement
 - des causes de l'assignation
 - du nombre d'expulsions
 - (...)
- Quels outils vous permettent d'objectiver ces données ?

2. HISTOIRE et dynamique partenariale du traitement de l'impayé et de la prévention des expulsions

En quelques mots, pourriez-vous préciser les grandes « dates » ou étapes de structuration de ce dispositif et des relations partenariales sur votre territoire. *Point de repères : Loi Besson (1990), la Loi de lutte contre les exclusions (1998), circulaire Borloo et loi de programmation de la cohésion sociale (2005), loi du Droit au logement opposable (2007) et Loi de Mobilisation pour le Logement et la lutte contre les Exclusions (MOLLE, 2009), Loi ALUR (2014)*

- Avez-vous perçu une évolution des relations partenariales en termes de pertinence, d'efficacité, de collaboration... ?
 - Oui/non, dans quelles circonstances ?
- Existait-il **une charte de prévention des expulsions** avant la loi ALUR (décret 31 mars 2016) ?
 - Si oui, dans quelles circonstances a-t-elle été élaborée ? A l'initiative de quels acteurs ? Sur quel périmètre ?
- Quels sont les dispositifs existant sur le département dont vous avez connaissance pour agir en prévention des expulsions ? Portés par quels acteurs ?
- Comment qualifier **la qualité des partenariats** en matière d'expulsion ?
 - Quels seraient les indicateurs à considérer ?
 - De manière générale, comment jugez-vous la circulation de l'information entre partenaires ?

3. CCAPEX

CCAPEX / Commission locale de prévention des impayés/expulsions

- **Comment s'est intégrée la CCAPEX au dispositif préexistant** de traitement de l'impayé ?
 - prise en compte des instances locales

- Existait-il à l'échelle du territoire **une commission locale de prévention des impayés/expulsions ?** (type CLIL, commission locale des impayés de loyers)
 - Par quel acteur était-elle portée ? quels membres ?
 - Quelle était/est la place de votre structure au sein de cette instance ?
 - Quelles étaient ses missions, sa structuration, son positionnement dans le dispositif de prévention ?
 - Qu'est-elle devenue ?
- **Quelle est aujourd'hui sa forme actuelle (si permanence) ?**
 - Antériorité, missions, gouvernance, acteurs (rôle), échelle (commune, canton, arrondissement) modalités de saisine, intégration à la procédure du traitement de l'impayé (orientation vers d'autres partenaires).
 - Liens avec la CCAPEX ?
- En l'absence de CLIL, existe-t-il un projet de création ?
 - Pour quels motifs ?
 - Quel en serait le mode d'organisation, le périmètre territorial... ?
 - Quelle coordination avec la CCAPEX ?

LA CCAPEX : organisation, positionnement

- Date de création, missions, gouvernance, acteurs (rôle)
 - Quels sont les membres et les acteurs mobilisés ? Est-ce que tous les territoires y sont représentés ?
 - Les signalements des huissiers à la CCAPEX se font à partir de quelle ancienneté de dette ? De quel montant (cf. arrêté préfectoral) ? Quel usage par la CCAPEX de ces signalements ?
 - Orientation de la CCAPEX vers d'autres partenaires avant même un passage en commission ? Vers quels partenaires, dans quels cas ?
- Règlement intérieur et définition des cas complexes
 - Complexe en amont ou complexe là où tous les dispositifs ont échoué ? (et donc très tardivement)
- Qui assure le secrétariat de la CCAPEX ? Quelle formation pour l'instruction des dossiers ?
 - Quelles sont les informations des membres sur les dossiers avant la tenue des commissions ? Comment se fait cette information ?
 - Quel choix organisationnel ?
 - CCAPEX doctrinaire³⁸ (établissement des critères d'instruction, pas d'études des dossiers)?
 - CCAPEX opérationnelle (examen de tous les dossiers adressés) ?
 - centralisée/décentralisée
 - CCAPEX mixte (étude des dossiers filtrés par le secrétariat suivant des règles prédéfinies)
 - Quels sont les critères pour qu'un dossier soit traité par le secrétariat ? et pour qu'un dossier passe en commission (si passage non systématique) ? Le secrétariat fait-il des préconisations avant le passage en commission ? Sur quelles bases ?
 - Existence d'une commission plénière, d'une commission technique ?
 - Existe-t-il des sous-commissions territorialisées ?
 - à quelle échelle ? Qui en assure le secrétariat et l'instruction ? **Lien avec les instances locales du PDALPD ?**
 - Présence des magistrats, huissiers, bailleurs, ménages en commission?
 - Délais d'instruction entre saisine et passage en commission
 - Nombre de dossiers traités mensuellement
 - **Devenir des situations, déterminants des issues positives ?**

³⁸ Rapport Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, les bonnes pratiques des CCAPEX, juin 2012.

- **Aujourd'hui, quel positionnement de la CCAPEX ? Prévention ou traitement curatif ?**
 - A quel moment / stade de la procédure la CCAPEX est-elle saisie et à quel moment / stade les dossiers sont-ils présentés en CCAPEX ?
 - **Phase précontentieuse** : dès le constat d'impayé (premier), au stade du commandement de payer
 - « Idéal » : saisine par les bailleurs avant le commandement de payer ?
 - **Phase contentieuse** : au stade de l'assignation, à réception du commandement de quitter les lieux (prévention ou urgence)
 - Peut-il y avoir des dossiers au stade de l'expulsion (CFP – concours de la force publique) sans passage en CCAPEX ?
 - Quelles sont les modalités de saisine (qui saisit, selon quelle procédure ?
 - **Dans une perspective préventive, la CCAPEX est-elle sollicitée au moment le plus pertinent ?**
 - **Existe-t-il un traitement (ou une procédure) différencié pour le parc privé/le parc public ?**

LA CCAPEX : intégration, animation, coordination

- **Quelle incidence ou concrétisation de la double présidence Etat et Conseil départemental ?**
 - Notamment sur l'animation et la coordination des acteurs et des actions (DDCS)
- **Intégration à la procédure du traitement de l'impayé (orientation vers d'autres partenaires)**
- **Modalités d'animation de la politique de coordination des actions et acteurs de la prévention ?** (quelle information des membres, à quelles étapes, quelle participation des partenaires...)
- Quelle intégration des acteurs de la justice (magistrat, justice), et de la Banque de France et à quel stade de la procédure ?
- La **CCAPEX est-elle informée des suites** données à ses avis et recommandations ? Selon quelles modalités ? **Les avis rendus sont-ils suivis, légitimes ?**
- La CCAPEX : une « plus-value » dans le traitement de l'impayé et la prévention des expulsions ?
 - Sur quels points ? dans quelles conditions ?
 - Quels points à améliorer ?
- 4. Publics concernés par les risques d'expulsion et dispositifs existants**
- **Les dispositifs de prévention des expulsions existant** vous semblent-ils adaptés au profil des populations concernées ?
 - Si oui, à tous les publics ou à certains seulement, et lesquels ?
 - Si peu adaptés à certains publics, lesquels et pourquoi ?
 - Les dispositifs sont-ils déployés sur l'ensemble des territoires ? Sinon, quels territoires sont moins bien couverts ?
 -

B CAF/CMSA

- **Depuis le transfert des CDAPL ? (2009), quelle est la structuration du traitement de l'impayé et l'organisation adoptée ?**
 - Moyens mobilisés, organisation (création d'un pôle spécialisé, référents, techniciens conseils, conseils technique logement, travailleurs sociaux...)
 - Lien entre les prestations et l'action sociale
 - Distinction de l'offre de service (suivi et traitement de l'impayé) dans le parc privé et public ?
- Existe-t-il à l'échelle du territoire **une commission locale de prévention des impayés/expulsions ?** (type CLIL, commission locale des impayés de loyers)
 - Antériorité, missions, gouvernance, acteurs (rôle), échelle (commune, canton, arrondissement) modalités de saisine, intégration à la procédure du traitement de l'impayé (orientation vers d'autres partenaires).
 - Implication et rôle de la CAF
 - Lien avec la CCAPEX

- Lien interprofessionnels entre la CAF et les structures de l'action sociales (CD, CCAS et associations) qui accompagnent des personnes en situation d'impayé : interlocuteur dédié, etc.
- Description **des procédures depuis le signalement de l'impayé**
- Description **des actions concourant à la prévention des impayés et de l'expulsion**
 - ⇒ Distinction parc privé // parc public

Parc privé

- Y a-t-il des **actions de sensibilisation** à l'impayé et à la dette locative auprès des bailleurs privés et des locataires ? De quel type ?
 - Mailing, lien avec la chambre des propriétaires, partenariat avec ADIL, UDAF, CCAS... ?
 - Quelle attitude des bailleurs privés face à l'impayé et connaissance du rôle de la CAF ?
 - Délais de signalement, demande de versement des aides au logement, conditions de mise en place d'un plan d'apurement
 - Recherche d'une solution amiable ou recherche du contentieux ?
 - Incidence des assurances locatives (GRL, GLI, LOCAPASS)
 - Quelle attitude des ménages ?
 - Conscience des devoirs vis-à-vis de l'impayé, compréhension des procédures, des ressources (aides...), rapports avec le bailleur, adhésion au plan d'apurement...
- **Quelle est la politique de la CAF/MSA en matière de maintien ou de suspension des AL ?**
 - Incitation au tiers payant en direction des bailleurs ?
 - Suspension systématique en cas de signalement avec retard de l'impayé ?
 - Suspension systématique en cas de non-conclusion d'un plan d'apurement dans les 6 mois suivant le signalement ?
 - Maintien des AL en cas de reprise du versement du loyer ?
 - Quelle politique en matière de **gestion des rappels** ?
 - Quelle information des ménages de la suspension des AL ?
 - Quelle incidence de la suspension des AL sur la situation des ménages (résolution de la dette et prévention des expulsions) ?
- **Modalités de saisine du FSL, rôle de la CAF dans l'orientation des dossiers**
 - Focus sur les critères d'accès au FSL (règlement)
 - Quel suivi du devenir des dossiers par la CAF ?
 - La CAF dispose-t-elle **d'un fonds spécifique** dédié au maintien dans le logement ? sur quels critères.
- **Modalités de saisine de la CCAPEX, rôle de la CAF dans l'orientation des dossiers**
 - Sur quelles indications, pour quel type de dossiers ?
 - Accès de la CCAPEX à CAF PRO ?
 - Type de données transmises
 - Pertinence et suivi des avis ?
- Existe-t-il une **analyse de la structure de la dette** (conjoncturelle/structurelle) et une différenciation de l'orientation ou des outils mobilisés ?
- **Quel accompagnement social** de la CAF dans le traitement de l'impayé et la prévention des expulsions ?
 - Missions, saisine, modalités, temporalité, moyens mobilisés, relais partenariaux (**AIVS, financement AVDL**),
 - Effets sur la situation du locataire

Parc social

- Quels partenariats entre la CAF et bailleur social ? (avant résiliation du bail : plan d'apurement, après résiliation : protocole – ex. Borloo, aujourd'hui Loi de cohésion sociale)
 - En cas d'impayés constatés
 - Politiques et modalités de maintien ou de suspension des aides au logement

- **Focale sur les protocoles Borloo (maintien des AL après résiliation de bail)**
 - Incidence sur la situation des ménages ? (résolution de la dette, relogement)
- Quelles sont les actions de prévention des bailleurs sociaux ?
- Quelle distinction entre le traitement de l'impayé dans le parc social et le parc privé ?
- **Modalités de saisine du FSL, rôle de la CAF dans l'orientation des dossiers**
 - Focus sur les critères d'accès au FSL (règlement)
 - Quel suivi des dossiers par la CAF ?
 - La CAF dispose-t-elle d'un fonds spécifique dédié au maintien dans le logement ? sur quels critères.
- **Modalités de saisine de la CCAPEX**
 - Sur quelles indications, pour quel type de dossiers ?
 - Accès de la CCAPEX à CAF PRO ?
 - Type de données transmises
 - Pertinence et suivi des avis ?
- **Existe-t-il une analyse de la structure de la dette (conjoncturelle/structurelle) et une différenciation de l'orientation ou des outils mobilisés ?**
- **Quel accompagnement social** de la CAF dans le traitement de l'impayé et la prévention des expulsions ?
 - Missions, saisine, modalités, temporalité, moyens mobilisés, relais partenariaux (**AIVS, financement AVDL**), effets sur la situation du locataire
- Existe-t-il un traitement différencié de la dette locative dans le parc social et dans le parc privé ?
- Taux de succès dans l'apurement de la dette
- Durée d'apurement de la dette

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Liens partenariaux en matière de traitement des impayés et **prévention des phases contentieuses** : finalité, actions, formalisation
 - Avec le conseil départemental, la DDCS, DDT, les bailleurs privés et publics, les collectivités (communes, intercommunalités, métropole,) les CCAS, l'ADIL, Banque de France...
 - Place et importance de la CCAPEX ?
- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?

C CONSEIL DEPARTEMENTAL

- Présentation de la **charte de prévention des expulsions, de l'orientation du PDALPD / PDALHPD**
 - Une charte de prévention des expulsions existe-t-elle dans le département ? Si oui, de quand date la première charte ? A-t-elle été modifiée depuis décret du 31 mars 2016 ? Sinon est-elle en cours d'élaboration ? Sous quelle forme ? Contexte local
 - Spécificités des orientations et des outils
 - Opérationnalité ?
 - Mobilisation des partenaires
 - Déclinaisons sur le territoire
- **FSL**
 - Portage du FSL (CD et/ou enveloppes décentralisées gérées par les CCAS)
 - Règlement intérieur et critères d'accès
 - Conditions de ressources des personnes éligibles
 - Constitution de la dette (caractérisation) pour recevabilité
 - Montant et fréquence de l'aide

- Y a-t-il eu des évolutions dans le règlement intérieur FSL récemment ? Si oui lesquelles et pourquoi ?
 - Part entre les aides financières d'accès et de maintien dans le logement
 - Part des aides FSL consacrées à l'énergie
 - Part dans les aides aux impayés de charges
 - Part des aides au financement des mesures d'accompagnement social
 - Existe des aides spécifiques ou particulières ?
 - Aides à la quittance
 - **Intermédiation locative et baux glissants ?**
 - Délais de réponse du FSL
 - Part des refus d'aide du FSL et modalités de réorientation de ces personnes
 - Déconcentration ?
 - Territorialisation du dispositif ?
 - Communication de la liste des ménages bénéficiaires du FSL à des partenaires ? Si oui lesquels, pour quelles actions de la part de ces partenaires ?
 - **Existe-t-il une analyse de la structure de la dette (conjoncturelle/structurelle) et une différenciation de l'orientation ou des outils mobilisés ?**
 - Liens avec la CCAPEX ?
 - Modalités de saisine et suivi des avis
 - Nature et conditions de « prescription » d'un accompagnement social
 - Critères d'orientation
 - Intermédiation locative, AIVS, ASLL, MASP...
- Existe-t-il des distinctions dans le traitement de l'impayé locatif privé ou social ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Liens partenariaux en matière de traitement des impayés et **prévention des phases contentieuses** : finalité, actions, formalisation
 - Avec la CAF, la DDCS, DDT, les bailleurs privés et publics, les CCAS, les collectivités (communes, intercommunalités, métropole), l'ADIL, Banque de France...
 - Place et importance de la CCAPEX ?
- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

D MAGISTRATS HUISSIERS

- Les magistrats disposent-ils de tous les éléments pour rendre leur jugement ?
 - Disponibilité et qualité de l'enquête sociale et financière > diagnostic social et financier (ALUR) : dans quelle proportion des dossiers les magistrats disposent-ils de l'enquête ?
 - Les magistrats ont-ils été consultés lors de l'élaboration du questionnaire de diagnostic ?
 - Rapports avec les travailleurs sociaux et institution de référence (CAF, Conseil général, Bailleurs sociaux)
- Les magistrats adressent-ils leur jugement à la CCAPEX ?
- Les magistrats / huissiers siègent-ils en CCAPEX ?
- Les magistrats sont-ils « Signataires » de la charte de prévention des expulsions (font-ils partie des structures qui ont pris des engagements dans la charte) ?
- Les magistrats ont-ils été formés en matière de prévention des expulsions ? Si oui par quelles structures ?
- **Quelles sont les conditions d'octroi de délais et suspension de la résiliation ?**
 - Effet de ces délais sur la situation des ménages ?
- Quelle conciliation avec la **procédure de surendettement** ?

- Quelle incidence sur les situations ?
 - Procédure en rétablissement personnel,
 - Incidence sur les ménages (seconde chance)
 - Incidence sur les bailleurs (incitation au signalement précoce de l'impayé)
- Liens partenariaux en matière de traitement des impayés et **prévention des phases contentieuses** : finalité, actions, formalisation
- Quels échanges d'information entre huissiers / magistrats et autres partenaires potentiels (dont CCAPEX) ?
A quel stade de la procédure ?
 - Avec le conseil départemental, la DDCS, DDT, les bailleurs privés et publics, les collectivités (communes, intercommunalités, métropole, CCAS), l'ADIL, Banque de France...
 - Place et importance de la CCAPEX ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**
 - Prévention des impayés ?
 - Taux et conditions de recours à la conciliation judiciaire ?

E BAILLEUR SOCIAL

- Le bailleur fait-il partie des organismes s'étant engagés dans la charte de prévention et est-il membre de la CCAPEX ?
- Y a-t-il lors de l'attribution du logement, une analyse de l'adéquation entre les ressources du ménage et le loyer et charge du logement ?
 - Calcul d'un reste à charge (si oui quels sont les types de dépenses considérées comme contraintes ?)
 - Mise en place dès l'entrée dans le logement d'action d'accompagnement (AVDL)...
 - Etude des droits à l'APL...
 - Visite de suivi d'appropriation du logement...
- **Les services du précontentieux et du contentieux sont-ils fusionnés ou distincts ?**
 - **Si fusionnés** : les fonctions sociales et juridiques sont-elles maintenues ?
 - **Si séparées** : quels liens entre les deux services quand la phase contentieuse est enclenchée (possibilité de poursuivre un accompagnement social, de solliciter le FSL, de mettre en place un plan d'apurement...)
- **Fonctionnement du précontentieux**
 - Existe-t-il une cellule de prévention et de traitement des impayés ?
 - Type et effectifs de personnels mobilisés (CESF, Travailleurs Sociaux, agents de recouvrement, du contentieux)
 - **Nature des actions déployées et moyens mobilisés**
 - Prévention, sensibilisation à l'impayé
 - Prise de contact en cas d'impayé, temporalité de la prise de contact
 - Attente d'engagement du locataire suite à relance ou prise de contact immédiate au domicile (démarche proactive)
 - Plan d'apurement / accompagnement social
 - Recours aux baux glissants
 - Aides à la quittance
 - Possibilité de relogement dans un logement plus adapté aux finances des ménages
 - Déterminants : cadre des possibilités et freins
 - Offre de logement à bas loyer, taux de rotation
- **Point de bascule en phase contentieuse ? (stade et critères)**

- Liens avec CAF/MSA, Conseil général, CCAS, CCAPEX
- Plan d'apurement / accompagnement social
- Recours aux baux glissants
- Aides à la quittance
- Possibilité de relogement dans un logement plus adapté aux finances des ménages
 - Déterminants : cadre des possibilités et freins
 - Offre de logement à bas loyer, taux de rotation,
- Efficacité des protocoles (anciens protocoles Borloo, aujourd'hui Loi de cohésion sociale)
- Liens partenariaux en matière de traitement des impayés et **prévention des phases contentieuses** : finalité, actions, formalisation
 - Avec le conseil départemental, la DDCS, DDT, les bailleurs privés et publics, les CCAS, les collectivités (communes, intercommunalités, métropole), l'ADIL, Banque de France...
 - Place et importance de la CCAPEX ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif partenarial » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**
 - Quelles sont les situations où vous n'arrivez pas à maintenir le locataire dans le parc social ?
 - Taux d'apurement de la dette

Durée d'apurement de la dette

F PREFECTURE DDT DDCS

Quelle place et rôle de la CHARTE DE PREVENTION des expulsions locatives ?

- Une charte de prévention des expulsions existe-t-elle dans le département ? Si oui, de quand date la première charte ? A-t-elle été modifiée depuis décret du 31 mars 2016 ? Sinon est-elle en cours d'élaboration ? Sous quelle forme ? Contexte local
 - Quels engagements, quels moyens pour réduire les expulsions
 - Objectifs qualitatifs et quantitatifs
 - Indicateurs d'évaluation
- Si charte existante
 - Quels acteurs impliqués ?
 - Quel est le contenu de la charte ? (Quels engagements, quels moyens pour réduire les expulsions / Objectifs qualitatifs et quantitatifs : lesquels (ex. sur le nombre d'assignations, de décisions d'expulsion, d'expulsion effective ?) / Indicateurs d'évaluation)
 - Est-elle déclinée en axes opérationnels ?
 - Distinction parc privé/parc social
 - Quel jugement portez-vous sur cette charte ?
 - pertinence,
 - mobilisation des acteurs,
 - incidence sur le traitement de l'impayé, la prévention,
 - sur la dynamique partenariale...

Quelle place et rôle du PDALPD / PDALHPD ? (Préfecture, conseil départemental)

- Quels sont les objectifs affichés, poursuivis ?
 - Sur la base de quel diagnostic ?
- Quels sont les acteurs effectivement mobilisés ?

- Quels sont les actions déclinées et les outils mobilisés ?
- Précision des modalités de fonctionnement
- Quel jugement portez-vous sur ce plan ?
 - pertinence,
 - mobilisation des acteurs,
 - incidence sur le traitement de l'impayé,
 - incidence sur la prévention des impayés et des expulsions
 - incidence sur la dynamique partenariale
 - **incidence sur l'offre de logement et sa diversification**
 - **convention d'utilité sociale (CUS), programmes locaux de l'habitat (PLH)**

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
- Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?
-

G COMMISSION SUR LE RECOURS A LA FORCE PUBLIQUE ou COMMISSION DE PREVENTION DES EXPULSIONS

- Gouvernance, membres de la commission et implication
 - Moyens et outils mobilisés
- Recherche de solutions pour éviter l'expulsion ou faciliter le relogement
 - Importance et qualité des enquêtes de police et de gendarmerie
- Liens avec la CCAPEX
- Liens partenariaux
- Effets sur les situations des ménages
- Déterminant du taux d'octroi du concours de la force publique /taux d'exécution
 - Délais de mise en œuvre /recherche de solutions/implication des travailleurs sociaux
- Taux de maintien dans les lieux (sursis à l'expulsion) / taux d'indemnisation pour occupation versée aux bailleurs

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

COMMISSION DE MEDIATION DALO

- Incidence de la réforme du DALO
- Quels sont les critères retenus par la COMED pour qu'une demande DALO reçoive un avis favorable au motif de menace d'expulsion sans relogement (à quelle étape de la procédure : est-ce la décision de justice résiliant le bail, ou le commandement de quitter les lieux ou l'autorisation de concours de la force publique qui est pris en compte ?)
- Quels sont les critères pour que la commission définisse le relogement comme urgent quand la demande de DALO fait état d'une menace d'expulsion ? Uniquement le stade de la procédure judiciaire ou d'autres critères (ex. ressources, niveau de dette...)
- Quelles conséquences si dossier de surendettement en cours (entraîne ou non refus d'avis favorable DALO ? Quels échanges avec la commission de surendettement ?)
- Conditions du relogement de ménages menacés d'expulsions sans possibilité de relogement
- Lien avec la CCAPEX (en particulier : la CCAPEX oriente-t-elle des dossiers vers la Commission de médiation DALO ? Si oui quels effectifs annuels ? –

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

H COMMISSION DEPARTEMENTALE DE CONCILIATION

- Gouvernance, membres de la commission et implication
 - Moyens et outils mobilisés
 - Conditions d'un impact sur la prévention des impayés et des expulsions ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

I POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

- Comment caractériser l'offre locative privé et sociale du territoire ?
- Comment caractériser les **politiques locales de l'habitat** ?
 - **Quelle en est l'orientation ? Quelle adéquation à la problématique de prévention des expulsions ?**
- **Quelle place du parc social à bas loyer et par privé conventionné**
 - PLUS (prêt locatif à usage social), PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), PLS (prêt locatif social), PLA (prêt locatif aidé)
- Orientation des **conventions d'utilité sociale (CUS)** 2010-2011(enseignements) et 2015
- Articulation avec le **programme local de l'habitat (PLH)**
- **Quel développement du parc privé social ?**
 - conventionnement avec ou sans travaux (ANAH)
 - ANAH conventionnement très social (ANAH)
- Liens partenariaux en matière de traitement des impayés et **prévention des phases contentieuses** : finalité, actions, formalisation
 - Avec le conseil départemental, les bailleurs privés et publics, les collectivités, les CCAS (communes, intercommunalités, métropole,), l'ADIL, Banque de France...
 - Place et importance de la CCAPEX ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

J COLLECTIVITES (communes, intercommunalités, métropoles) ET CCAS/CIAS

- Histoire de l'engagement sur le champ de la prévention des expulsions
- Quelles actions menées par la structure dans le domaine de la prévention des expulsions ? Temporalité et modalités d'intervention
 - A quel moment du processus (impayés, expulsion) interviennent-ils ?
 - Comment sont-ils saisis ?
 - Quelle intégration au dispositif institutionnel et partenarial de prévention des expulsions ?
- Nature des aides financières

- Montant, fréquence et motifs des aides financières (charges, loyers...)
- Modalités d'orientation
- Lien avec les aides du FSL
- Nature de l'accompagnement social
 - FSL
 - Plan d'apurement / accompagnement social
 - Recours aux baux glissants
 - Aides à la quittance, aides énergie, aide alimentaire (...)
 - Relogement parc social, parc privé, DALO
- Autres actions de prévention : sensibilisation des usagers sur les éco-gestes, sur la gestion du budget etc.
- Y a-t-il engagement dans des **commissions locales des impayés locatifs ou dans les sous-commissions CCAPEX ?**
 - Pour quelles raisons ?
 - A quelle échelle ?
 - Par quelle saisine, selon quels critères d'accès ?
 - Actions engagées /moyens mobilisés
- **Liens partenariaux et modalités d'orientation des dossiers**
 - Liens avec la CCAPEX
- Signataire de la charte de prévention et membre de la CCAPEX ?

Liens partenariaux en matière de traitement des impayés et **prévention des phases contentieuses** : finalité, actions, formalisation

- Avec le conseil départemental, les bailleurs privés et publics, les collectivités (communes, intercommunalités, métropole), CCAS, l'ADIL, Banque de France...
- Place et importance de la CCAPEX ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

K UNPI/FNAIM

- Signataire de la charte de prévention et membre de la CCAPEX ?
- La prévention des expulsions est-elle un objet de mobilisation ?
- Existe-t-il des dispositifs, initiatives spécifiques ?
- Souscription à la GLI des bailleurs privés ? (incidence sur les délais de signalement de l'impayé)
- Comment sensibiliser les bailleurs privés au signalement de l'impayé et à la recherche d'un recours amiable ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

L ADIL

- Signataire de la charte de prévention et membre de la CCAPEX ?
- Mobilisation et pertinence de la plateforme téléphonique nationale N°vert SOS Impayés
- Engagement de l'ADIL en matière d'information et de prévention des impayés en direction des bailleurs et des ménages
 - Type d'actions /moyens mobilisés

- « Saisine »
- Liens partenariaux
- Particularités du département en matière d'information et de prévention des impayés
 - Points d'information sur le logement (collectivités)
 - Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et Maisons de Justice et du Droit (MJD)
 - Existence d'antennes de prévention des expulsions locatives
 - Associations de locataires/de bailleurs
 - Ministère de la justice (cf. bonne pratique Rhône APPEL)

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

M BANQUE DE FRANCE

- Signataire de la charte de prévention et membre de la CCAPEX ?
- Quelle conciliation entre les procédures d'expulsion et de surendettement ?
 - Et autres dispositifs d'apurement / traitement de la dette existants ?
- Saisie des juges de l'exécution pour suspension de la procédure ?

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?

- Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
- Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
- **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

N ACTEURS ASSOCIATIFS engagés dans l'accompagnement social, le relogement...

- Signataire de la charte de prévention et membre de la CCAPEX ?
- Histoire de l'engagement sur le champ de la prévention des expulsions
- Temporalité et modalités d'intervention
- Quelles actions menées par la structure dans le domaine de la prévention des expulsions ?
 - A quel moment du processus (impayés, expulsion) interviennent-ils ?
 - Comment sont-ils saisis ?
 - Quelle intégration au dispositif institutionnel et partenarial de prévention des expulsions
- Sources de financement

Bilan du « dispositif » ou des actions de prévention des impayés et des expulsions

- Quelle efficacité de l'actuel « dispositif » de traitement de l'impayé et de prévention des expulsions ?
 - Dans quelle mesure, à quelles conditions ?
 - Que changer pour une « réelle » prévention des expulsions ?
 - **Comment améliorer les effets de la phase précontentieuse ?**

4. Bibliographie (travaux cités dans le rapport)

ALPIL, « Bilan de l'Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives (APPEL) », bilans 2014, 2013, 2012.

ANIL, *Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions*, rapport, avril 2010.

BRIANT Pierrette, DONZEAU Nathalie, MARPSAT Maryse, PIRUS Claudine et ROUGERIE Catherine. *Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement - État des lieux et évaluation comparée des sources*. INSEE. Document de travail n°F1002, 2010.

CARLOTTI Marie-Agnès, *L'effectivité du Droit au Logement Opposable - Mission d'évaluation dans 14 départements*, Publication du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, 2016, http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_Carlotti_-_Dec_2016_Vmail.pdf

Cnis, Moyen terme 2009-2013, <http://cnis.fr/doc/MOYENTER.htm#2009-2013>

COMBOT Nicole, DEBLASI Maxime, MOUCHARD Philippe, LAFFON Philippe et TARDIVON Pascaline, *Evaluation de la prévention des expulsions locatives*, Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), aout 2014.

Comité de suivi de la loi DALO (2015), *Le bilan du Droit au Logement Opposable pour la période 2008-2014*, Publication du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, 2015 http://www.hclpd.gouv.fr/IMG/pdf/Bilan_DALO_web.pdf

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, les bonnes pratiques des CCAPEX, Rapport, juin 2012.

DEPREZ Anne, GERARD Vincent, avec la collaboration de MOSTY Mathieu, *Les expulsions domiciliaires en Wallonie : Premier état des lieux*, IWEPS, janvier 2015.

Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Ile-de-France: http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/droit-au-logement-opposable-dalo-mode-d-emploi_cle112d47-2.pdf

GRUNSPAN Jean-Pierre, *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2004.

HERBERT Béatrice, *Prévention des expulsions locataires et bailleurs face à l'impayé*, ANIL, octobre 2011.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse et al., *Le mal logement*, rapport d'un groupe de travail du Cnis, n°126, juillet 2011.

MAUREL Yves et VINCENT Pascale, « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL », *ANIL Habitat Actualité*, février 2012.

RENARD Eric : « Les fonds de solidarité pour le logement », DREES, *Etudes et résultats* n°670, novembre 2008..

STENBERG Sten-Åke, DOORN Lia van et GERULL Susanne, "Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden", *European Journal of Homelessness*, Vol. 2011, n° 2, 2011.

TASSIN Fanny, « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », *Lettre de l'ONPES* n°2, juin 2014.

5. Dictionnaire des sigles

ADIL	Agences départementales pour l'information sur le logement
AAH	Allocation Adulte Handicapé
ADIL	Agence Départementale pour l'Information sur le Logement
AL	Allocation logement
ALPIL	Action pour l'Insertion Par le Logement (association)
ALUR	(loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour) l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
APAGL	Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives
APPEL	Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives
ANIL	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
APL	Aide Personnalisée au Logement
ASPA	Allocation de Solidarité aux Personnes Agées
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAPEX	commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCH	Code la Construction et de l'Habitation
CDAPL	Commission Départementale d'Aide Publique au Logement
CDP	Commandement de payer
CIL	Comité Interprofessionnel du logement (organisme collecteur de la PEEC)
CLIL	Commission Locale d'Impayés de Loyer (
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
CNAV	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse
Cnis	Conseil national de l'information statistique (Cnis)
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DIHAL	Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement des personnes sans-abri ou mal logées
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRIHL	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
ENL	(loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant) engagement national pour le logement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunal
FILOCOM	Fichier du LOGement COMmunal (système d'observation statistique des logements)
FSL	Fonds de solidarité Logement
GIP	Groupe d'intérêt public
HLM	Habitation à loyer modéré

IGA	Inspection Générale de l'Administration
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
PDALHPD	Plan Départemental pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PDALPD	Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PEEC	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ex « 1% logement »)
RSA	Revenu de Solidarité Active
SMS	Short Message System (message texte sur téléphone portable)
SOeS	Service de l'Observation et des Statistiques (Ministère du Logement)
TI	Tribunal d'instance