



# **Prévenir les expulsions locatives**

tout en protégeant les propriétaires

## **et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19)**

**Nicolas DÉMOULIN**

Député de la 8<sup>ème</sup> circonscription  
de l'Hérault

Parlementaire en mission  
auprès de la ministre de la transition écologique  
et de la ministre chargée du logement

avec la contribution de

**Marianne LEBLANC LAUGIER**

Inspectrice générale de l'administration  
du développement durable, au CGEDD

et la collaboration de

**Hédi ZERAÏ**

Attaché parlementaire

Rapport remis  
au Premier ministre

**Décembre 2020**



*Je remercie l'ensemble des administrations qui m'ont épaulé au cours de mon travail et notamment M. Sylvain Mathieu, délégué interministériel pour l'accès au logement et à l'hébergement d'urgence ainsi que les équipes du pôle prévention des expulsions locatives de la DIHAL.*

*Les services du ministère de la transition écologique en charge du logement et plus particulièrement Mme Marianne Leblanc Laugier, Inspectrice Générale au Conseil général de l'environnement et du développement durable, section Habitat, cohésion sociale et développement territorial M. Hédi Zérai, collaborateur parlementaire à Paris.*

*Je tiens également à adresser des remerciements à M. Éric N'Zengui, Mme Céline Attard, M. Bruno Bertrand, Mme Lucie Pollin, M. Jean-Claude Rodde et à l'ensemble des personnes avec lesquelles j'ai eu le plaisir d'échanger au cours de cette mission.*

*Toutes vos contributions m'ont été précieuses dans l'élaboration de ce rapport.*

*Pour finir, et parce que mon travail de parlementaire ne serait pas le même sans eux, je remercie mes collaborateurs, M. Gilles Hervio, M. Olivier Boudet, M. Alexis Cabière, M. Romain Lesenne, Mme. Michèle Ledroit, ainsi que mon épouse Mme Sophie Démoulin.*

## Sommaire

Liste des recommandations.....	7
« Prévenir plutôt que guérir » .....	14
<b>1 Active depuis 30 ans et objet de mesures renforcées le temps de l'urgence sanitaire, la politique de prévention des expulsions locatives présente encore des faiblesses.....</b>	<b>16</b>
1.1 Le « maintien dans le logement » est intégré dans les politiques sociales de lutte contre l'exclusion depuis une trentaine d'années.....	16
1.2 Devant la gravité de la pandémie (Covid-19) qui a frappé la France en 2020, le gouvernement a adopté un plan renforcé pour éviter toute remise à la rue non accompagnée d'une offre de relogement.....	17
1.3 Le système global de prévention des expulsions présente encore des faiblesses à corriger.....	18
<b>2 Renforcer le pilotage stratégique et la coordination opérationnelle qu'une multitude d'acteurs et de commissions ne remplacent pas .....</b>	<b>20</b>
2.1 Beaucoup d'acteurs interviennent dans les procédures mais trop faiblement en prévention initiale .....	21
2.2 Limiter le nombre d'instances de médiation, de conciliation et de coordination, qui rendent le système peu lisible et difficile d'accès aux non-initiés.....	24
2.3 Renforcer les moyens et les informations dont disposent les CCAPEX pour atteindre une pleine efficacité .....	26
2.4 Engager la concertation pour partager les bonnes pratiques et éviter la disparité des remèdes et des moyens mis en place, à l'origine d'inégalités de traitement.....	28
2.5 Eviter les conséquences d'une certaine fracture territoriale .....	31
2.6 Optimiser la coordination opérationnelle et la généraliser au plus près des arrondissements en étroite concertation avec les collectivités territoriales .....	31
2.7 Consolider le pilotage stratégique aux plans départemental et national et le doter d'instruments de data appropriés.....	33
<b>3 Optimiser les procédures pour assurer une meilleure égalité de traitement et éviter leur judiciaire.....</b>	<b>36</b>
3.1 Les données disponibles révèlent un séquençage différencié entre parc social et parc privé .....	36
3.2 Améliorer l'instruction des affaires dans le cadre des procédures judiciaires .....	38

3.3	Mieux utiliser le commandement de payer (CDP) en prévention et permettre une phase de négociation à confier à l'huissier .....	39
3.4	Abaisser ou supprimer les seuils de signalement des CDP aux CCAPEX .....	40
3.5	Rendre plus lisibles les actes de la procédure pour diminuer le taux de non-réponse .....	41
3.6	Lutter contre le non-recours au droit, une des plus grandes défaillances de notre société.....	41
3.7	Prendre des dispositions pour éviter le refus, par certains propriétaires, du versement du FSL destiné au maintien du locataire dans le logement .....	42
3.8	Mobiliser plus souvent les mesures existantes d'accompagnement social personnalisé (MASP) .....	42
3.9	Intégrer la prévention des troubles pathologiques du comportement, notamment psychiques .....	43
3.10	Renforcer les liens entre les magistrats et les autres acteurs .....	43
3.11	Poursuivre le dialogue sur la « mauvaise foi » .....	44
3.12	Mieux réguler l'octroi du concours de la force publique (CFP), étape ultime avant l'expulsion.....	45
<b>4</b>	<b>Mobiliser l'offre disponible de logement au plus tôt .....</b>	<b>47</b>
4.1	Identifier l'offre de logements mobilisable à court et moyen termes.....	47
4.2	Mobiliser la part disponible des logements vacants du parc social.....	48
4.3	Restructurer le parc social pour adapter l'offre aux besoins .....	49
<b>5</b>	<b>Optimiser les moyens financiers de nos politiques de prévention.....</b>	<b>50</b>
5.1	Eviter le dérapage des dettes et des charges collectives liées à l'enchaînement des délais de procédures.....	50
5.2	Connaître les coûts des procédures pour les réduire.....	50
5.3	Miser sur le « retour sur investissement social ».....	51
5.4	Evaluer le régime de l'APL à l'aune des non-bénéficiaires.....	52
<b>6</b>	<b>Anticiper les effets économiques de la crise sanitaire pour les locataires et les propriétaires .....</b>	<b>53</b>
6.1	La crise sanitaire a mis au ralenti de nombreux dispositifs et de nombreux acteurs .....	53
6.2	Evaluer et suivre le risque d'augmentation des impayés locatifs.....	53
6.3	Identifier et soutenir les « petits » propriétaires, fragilisés par l'aggravation des	

impayés .....	55
6.4 Le recours aux systèmes de garanties est trop faiblement répandu mais doit être encadré.....	57
6.5 Bien qu'exposés aux conséquences économiques de la crise sanitaire, les bailleurs sociaux sont mieux armés.....	58
<b>7 Consolider le « bouclier » de l'urgence sanitaire (Covid-19) et anticiper la sortie de la trêve hivernale au printemps 2021 .....</b>	<b>62</b>
7.1 Veiller de manière active sur un nouveau public à risque.....	62
7.2 Anticiper et préparer la sortie de la trêve hivernale 2021.....	63
7.2.1 Identifier les ménages concernés par un CFP en 2021 .....	65
7.2.2 Mobiliser les capacités de logement pour les ménages en voie d'expulsion.....	65
7.2.3 Déterminer des priorités dans la reprise des expulsions .....	67
7.2.4 Echelonnement et maîtrise de la reprise des CFP.....	67
7.2.5 Abonder le budget destiné à l'indemnisation des bailleurs .....	68
7.2.6 Valoriser et partager les retours d'expériences autour de cellules d'urgence ....	68
<b>Annexes.....</b>	<b>71</b>
<b>1 Lettre de mission du Premier ministre .....</b>	<b>72</b>
<b>2 Actes d'huissiers lors de la procédure d'expulsion .....</b>	<b>74</b>
<b>3 Liste des services et personnes auditionnées.....</b>	<b>81</b>
<b>4 Glossaire.....</b>	<b>84</b>

## Liste des recommandations

- Recommandation 1. Déployer des sous commissions opérationnelles des CCAPEX, à l'échelon intercommunal ou métropolitain en fonction des données démographiques et des choix de gouvernance, de manière à augmenter les capacités et la fluidité du traitement préventif au plus près des territoires.....25**
- Recommandation 2. Etudier l'opportunité d'intégrer les commissions locales d'impayés de loyers (CLIL) et les commissions départementales de conciliation (CDC) dans les sous-commissions opérationnelles des CCAPEX pour faciliter l'identification d'une instance unique et son accès à tout public.....26**
- Recommandation 3. Confier aux huissiers de justice la transmission d'informations (composition du ménage, âge du locataire et téléphone portable) dès la première rencontre des locataires lors de la signification du commandement de payer et la transmettre à la CCAPEX. ....28**
- Recommandation 4. Engager une concertation avec l'ADF et France urbaine sur (i) le financement des FSL, (ii) l'abondement des fonds par tous les opérateurs de l'énergie, de l'eau et des réseaux de télécommunications, (iii) l'harmonisation des critères d'accès aux aides en vue de mettre fin aux inégalités de traitement d'un département ou d'une métropole à l'autre. Ne pas exclure un encadrement réglementaire des dispositions relatives aux conditions d'accès aux aides octroyées par les FSL. ....29**
- Recommandation 5. Mettre en conformité les règlements intérieurs des FSL avec les chartes départementales pour la prévention des expulsions. ....30**
- Recommandation 6. Etablir des rapprochements par l'intermédiaire des associations de maires avec les élus pour les associer à la stratégie nationale de prévention des expulsions locatives.....31**
- Recommandation 7. Mobiliser les collectivités territoriales pour qu'ils prennent une part active à la stratégie de prévention des expulsions, en participant aux CCAPEX et en rationalisant leurs liens avec les communes et leurs CCAS.....32**
- Recommandation 8. Renforcer le rôle des CCAPEX en rendant leurs avis exécutoires et en introduisant, des obligations de présence des différents acteurs. ....32**
- Recommandation 9. Faire évoluer le système d'information EXPLOC pour qu'il soit davantage partagé, accessible à l'ensemble des acteurs de la procédure (huissiers, services sociaux des CCAS, CIAS, départements et métropoles, CAF, MSA, représentants des bailleurs privés et sociaux), dans le respect des règles de la CNIL et du RGPD et qu'il permette un suivi opérationnel par la transmission obligatoire**

d'informations à toutes les étapes. Créer des interfaces avec d'autres systèmes d'information comme celui propre aux commissions de médiation (COMDALO) et celui du système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux (SNE). .....33

**Recommandation 10. Engager une étude interministérielle sur la comptabilisation au titre du compte du logement des indemnités à verser aux propriétaires bailleurs en cas de refus du concours de la force publique, afin de dissocier la question des troubles potentiels à l'ordre public de la simple contrepartie accordée à la non-exécution des décisions judiciaires. ....35**

**Recommandation 11. Renforcer les capacités de pilotage du pôle PEX de la DIHAL avec le doublement de son effectif et la création d'un ETP dédié à l'exploitation du logiciel EXPLOC. ....35**

**Recommandation 12. Confier à une mission spécifique à caractère interministériel un diagnostic des causes de la lenteur des délais des procédures conduisant à l'expulsion locative. ....38**

**Recommandation 13. Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des départements et des métropoles pour expérimenter de nouvelles organisations visant à généraliser les diagnostics sociaux et financiers destinés aux juges et à les produire le plus en amont possible - dès le CDP - à l'intention des CCAPEX. ....39**

**Recommandation 14. Permettre l'accès des huissiers aux parties communes des immeubles afin qu'ils puissent entrer en contact direct avec les personnes menacées d'expulsion ou, à défaut, déposer leurs actes et informations relatifs à la procédure et aux dispositifs de prévention dans les boîtes aux lettres. ....40**

**Recommandation 15. Instaurer par voie législative une phase de négociation qui pourrait être conduite par les huissiers de justice sur mandat des bailleurs avant l'assignation. Augmenter d'un mois le délai qui précède l'assignation pour ce faire et réduire d'autant le délai légal qui suit l'assignation avant l'audience en cas d'échec. ..40**

**Recommandation 16. Supprimer le seuil fixé par décret pour le signalement des CDP à la CCAPEX par les huissiers de justice, afin de pouvoir agir sur le traitement précoce de tous les impayés. ....41**

**Recommandation 17. Simplifier le contenu et l'accès aux informations transmises aux locataires dans le cadre de la procédure d'expulsion en utilisant la méthodologie "Facile à lire et à comprendre" (FALC) promue au niveau gouvernemental (Sms locataires aux différents stades de la procédure : actes d'huissiers, courriers transmis par les préfectures).....41**

<b>Recommandation 18. Confier à l’huissier, lors de la délivrance du CDP, le soin de remettre au locataire une notice détaillant toutes les aides et accompagnements appropriés. Solliciter l’ANIL pour l’élaboration de cette notice en lien avec les ADIL afin d’adapter les aides et les contacts à chaque département. Cette notice devrait inviter le locataire à prendre contact avec une agence de proximité de l’ADIL avec pour première consigne de vérifier le décompte qui lui a été remis.....</b>	<b>42</b>
<b>Recommandation 19. Faire évoluer la loi pour rendre effectif l’octroi du FSL au bailleur. ....</b>	<b>42</b>
<b>Recommandation 20. Permettre aux CCAPEX de saisir le préfet pour une demande de MASP 3.....</b>	<b>42</b>
<b>Recommandation 21. Transmettre aux ADIL la cartographie des ressources territoriales en matière de santé mentale et leurs acteurs (Santé Mentale France). ...</b>	<b>43</b>
<b>Recommandation 22. Renforcer les liens informels entre les magistrats, les services préfectoraux, ceux de l’aide sociale des collectivités et les bailleurs, en lien avec les CCAPEX.....</b>	<b>44</b>
<b>Recommandation 23. Etablir une concertation au niveau national sur les déterminants de la « mauvaise foi » en matière d’impayés locatifs de façon à permettre aux dispositifs administratifs (FSL, CCAPEX, CAF) de mieux objectiver leurs avis, à l’instar de la commission de surendettement de la Banque de France. ....</b>	<b>45</b>
<b>Recommandation 24. Autoriser la transmission aux commissariats, par l’intermédiaire des services préfectoraux, des données sociales et familiales présentes dans les diagnostics sociaux et financiers effectués en amont des procédures à destination des juges. ....</b>	<b>46</b>
<b>Recommandation 25. Mobiliser l’offre de logement des bailleurs sociaux dès que l’évaluation sociale et financière établie par les travailleurs sociaux au stade du commandement de payer permet de conclure au besoin d’un relogement adapté aux revenus des locataires en difficulté. ....</b>	<b>48</b>
<b>Recommandation 26. Faciliter la signature d’accords de mutualisation de l’offre entre bailleurs sociaux d’une part et avec les réservataires de logements du parc social d’autre part pour disposer d’un volant d’offre immédiatement employable.....</b>	<b>48</b>
<b>Recommandation 27. Réaliser une étude sur l’intermédiation locative dans le parc social pour adapter l’offre disponible aux niveaux de loyers requis dans le cadre des besoins de relogement des locataires menacés d’expulsion. ....</b>	<b>48</b>
<b>Recommandation 28. Mobiliser les plus de 30.000 logements sociaux vides et</b>	

vacants depuis plusieurs années, ne serait-ce qu'à titre transitoire. ....	49
<b>Recommandation 29. Concevoir de nouvelles formes de baux pour faciliter la cohabitation par la colocation dans le parc social.....</b>	<b>49</b>
<b>Recommandation 30. Etudier la restructuration de grands logements d'une partie du parc social en fonction des besoins recensés dans chaque territoire, en intégrant les besoins relevés par les CCAPEX. ....</b>	<b>49</b>
<b>Recommandation 31. Miser sur le renforcement de l'instruction dès le CDP et l'identification d'une proposition de relogement en sous-commission des CCAPEX pour décharger la collectivité des coûts induits par l'enchaînement des procédures et éviter dans le même temps aux propriétaires l'immobilisation de leurs biens et l'accroissement de leurs pertes financières. ....</b>	<b>50</b>
<b>Recommandation 32. Confier à l'IGF et l'IGAS une étude des charges induites par les différentes phases des procédures visant la prévention des expulsions locatives.....</b>	<b>51</b>
<b>Recommandation 33. Valoriser par appel à manifestation d'intérêt à lancer auprès des métropoles et des départements en tant que porteurs de projets, des expérimentations de mobilisation du secteur associatif en lien avec des bailleurs sociaux pour mettre en valeur le retour sur investissement social. ....</b>	<b>52</b>
<b>Recommandation 34. Evaluer l'impact de l'absence d'accompagnement par les CAF/MSA en cas d'impayés pour les ménages qui ne bénéficient pas des APL. ....</b>	<b>52</b>
<b>Recommandation 35. Assouplir les règles d'attribution (cotation, ancienneté, règles de priorité...) pour pouvoir mobiliser des logements en attribution immédiate, notamment pour les jeunes, sur la base d'un volume annuel d'attributions. ....</b>	<b>55</b>
<b>Recommandation 36. Renforcer les moyens dédiés à « l'aller-vers » les locataires en situation de fragilité économique et sociale qui rencontrent des difficultés de paiement de leurs loyers. ....</b>	<b>55</b>
<b>Recommandation 37. Mettre fin aux pratiques de négociation des indemnités dues aux bailleurs par les préfets lorsqu'ils n'accordent pas le concours de la force publique. Systématiser le paiement de ces indemnités. En revoir l'imputation budgétaire (compte du logement).....</b>	<b>57</b>
<b>Recommandation 38. Intégrer pleinement les assureurs dans les politiques de préventions d'expulsions (Signataire des chartes départementales, contributions FSL, ADIL...).....</b>	<b>57</b>
<b>Recommandation 39. Concevoir une évolution de l'offre de garantie, pour permettre</b>	

à des bailleurs privés d'adhérer directement à ce système d'assurance. Ceci suppose d'en redéfinir les conditions financières et les clauses d'intervention, sans faire obstacle au rôle des intermédiaires de l'administration de biens. ....57

**Recommandation 40.** Proposer aux départements et métropoles d'expérimenter un repérage précoce de ménages pouvant basculer dans l'impayé locatif par recours aux acteurs associatifs, de façon à les orienter rapidement vers le conseil des ADIL. ....62

**Recommandation 41.** Dans le parc social, formaliser une méthodologie de signalement des ménages à risque d'impayés par les gardiens d'immeubles en capitalisant sur les expériences réalisées dans le cadre de l'appel à projets "10.000 logements accompagnés". ....62

**Recommandation 42.** Prendre en compte rapidement le cas des personnes ayant signé des protocoles de cohésion sociale ou en cours de remboursement d'échéancier fixé par le juge et envisager des aides pour tous les ménages qui assumaient leur échéancier avant la crise sanitaire et qui démontreraient une baisse de leurs revenus liée à la crise sanitaire. ....63

**Recommandation 43.** Prévoir dès le premier trimestre 2021 la multiplication des équipes mobiles déployées sur le terrain. ....63

**Recommandation 44.** Elaborer un plan d'actions destiné à gérer dès maintenant la fin de la trêve hivernale. Le faire en liaison étroite avec les représentants des collectivités territoriales, des administrations et des différents acteurs sociaux. ....65

**Recommandation 45.** Fixer dans chaque département des objectifs mensuels d'attribution de logements ciblés pour les ménages faisant l'objet d'une réquisition de la force publique aux fins d'expulsion. ....66

**Recommandation 46.** Renforcer temporairement les effectifs des DDCS et des CCAPEX en charge de la coordination des dispositifs d'accompagnement social, du relogement et de l'hébergement. ....66

**Recommandation 47.** Renforcer temporairement les effectifs des préfectures en charge de l'instruction des CFP. ....67

**Recommandation 48.** Négocier au niveau national les modalités de contribution des bailleurs sociaux à l'effort d'échelonnement de l'exécution des CFP en 2021. ....68

**Recommandation 49.** Échelonner la reprise de l'exécution des CFP accordés sur les années 2021 et 2022. ....68

**Recommandation 50.** Abonder le budget du programme 216 destiné à indemniser

**les propriétaires bailleurs pour lesquels l'exécution de la force publique sera reportée au-delà de la fin de la trêve hivernale ou suspendue dans l'attente d'un relogement effectif des occupants.....68**

**Recommandation 51. Mettre en place une conférence PEX début 2021 réunissant les collectivités territoriales pour partager les pratiques innovantes en matière de FSL. 70**

**Recommandation 52. Prévoir les moyens d'agir en urgence pour soutenir les ménages fragiles impactés financièrement par la crise. .... 70**

**Recommandation 53. Mettre en place début 2021 une cellule d'urgence dans chaque département destiné à coordonner les efforts de tous les acteurs de la politique de prévention des expulsions et à piloter un plan d'actions..... 70**



## « Prévenir plutôt que guérir »

**L'expulsion d'un locataire est un drame humain**, dont la société ne peut se satisfaire. C'est le symptôme le plus souvent d'un accident de la vie et la conséquence d'une situation conflictuelle ou problématique non résolue. C'est le dénouement d'une période critique, souvent longue, malgré la mobilisation des acteurs publics et privés concernés. C'est la raison pour laquelle la prévention des expulsions locatives a été intégrée dans les politiques sociales portées par l'État depuis plus de trente ans.

**L'instauration de dispositifs dédiés** à la prévention des expulsions locatives a permis d'améliorer le recensement, la compréhension des causes et la capacité de suivi et de traitement des situations rencontrées : impayés de loyers pour l'essentiel, dont la résolution passe par l'apurement des dettes rencontrées ou l'alternative du « délogement » suivi d'un relogement.

**Chaque cas est singulier** et mérite attention pour parvenir à une solution adaptée le plus tôt possible. Mais les milliers de cas signalés ont conduit à engorger le système de traitement mis en place. Il est décevant de constater la multitude de situations qui connaissent une aggravation par dérive dans le temps malgré l'implication des acteurs associés au processus.

**Le contexte particulier de la crise sanitaire** traversée par la France depuis mars 2020, due à la pandémie mondiale de la Covid-19, constitue un substrat renforcé de risques de décrochage économique et social pour de nombreuses personnes isolées et familles. Les mesures exceptionnelles prises par le gouvernement ont pu, jusqu'à ce jour, amortir les effets attendus en matière d'impayés de loyers, mais les observateurs s'accordent à prévoir une résurgence du nombre de cas problématiques au printemps prochain, à l'issue de l'habituelle trêve hivernale. En outre, il n'est pas exclu que la situation puisse être durablement dégradée au plan économique et social pour des publics précaires, si l'on admet que la France devra apprendre à vivre avec le virus.

**C'est dans ce contexte que le Premier ministre m'a confié une mission** auprès de la ministre de la transition écologique et de la ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement, pour « *identifier des mesures d'urgence à mettre en œuvre dès à présent pour organiser au plus vite des relogements lorsque des solutions sont possibles, y compris pendant la période hivernale pour sécuriser à la fois les locataires endettés et les propriétaires (et pour veiller) également à proposer des actions de prévention structurelles à moyen et long termes.* »

**Une large part d'écoute** a été accordée dans la conduite de cette mission à toutes les parties prenantes : associations d'insertion et de lutte contre l'exclusion, associations de défense des droits des locataires, associations de propriétaires privés et fédérations de bailleurs sociaux, organisations professionnelles représentatives des administrateurs de biens, magistrats et commissaires de justice, instances départementales et métropolitaines, services de l'État tant en administration centrale qu'au plus près des territoires. J'ai tenu à rencontrer de nombreux acteurs, à assister à plusieurs commissions locales de coordination.

**Le constat que j'en retiens peut paraître sévère**, d'une certaine complexité du processus judiciairisé, de l'illisibilité due à la multiplicité des acteurs et des commissions auxquels locataires et propriétaires peuvent s'adresser, de l'obsolescence des outils de pilotage et de suivi des données, d'une différenciation départementale dans la prise en compte des situations individuelles conduisant à des inégalités de traitement, d'organisations de proximité plus ou moins bien coordonnées et de coûts partiellement évitables pour la puissance publique, les propriétaires et les contributeurs. Certaines difficultés et insuffisances relevées ont pourtant déjà été soulignées par des rapports antérieurs sans être suivies des corrections attendues.

**L'intérêt général commande que l'expulsion locative ne soit exécutée qu'en « dernier ressort »** après examen des alternatives possibles et sous réserve de disposer d'une proposition adaptée de relogement ou d'hébergement, **a fortiori dans un contexte épidémique** (Covid-19). Cela suppose que

l'organisation soit optimisée et le système simplifié et amélioré pour que l'ensemble des parties prenantes puissent apporter leurs concours au plus près des personnes menacées d'expulsion, au plus tôt et à moindre charge collective.

Puissent mes propositions trouver leur juste place dans les mesures qui seront prises par le gouvernement dans les jours à venir, au cœur de la crise et dans les réformes structurelles à engager dans un horizon que j'espère proche.

# 1 Active depuis 30 ans et objet de mesures renforcées le temps de l'urgence sanitaire, la politique de prévention des expulsions locatives présente encore des faiblesses

## 1.1 Le « maintien dans le logement » est intégré dans les politiques sociales de lutte contre l'exclusion depuis une trentaine d'années

Depuis une trentaine d'années, les politiques sociales de lutte contre l'exclusion ont intégré l'accès au logement et la prévention des expulsions locatives dans leurs objectifs. L'écart entre l'évolution des ressources des ménages et celle des prix de l'immobilier<sup>1</sup> est révélateur d'une augmentation du taux d'effort des ménages, avec un doublement du poids du loyer dans le revenu des locataires en 40 ans, plus accentué dans certaines métropoles et territoires en tension. Les impayés de loyers qui résultent de ces difficultés financières ont été à l'origine d'une augmentation des procédures d'expulsion avant de connaître une certaine stabilisation (Cf. § 3).

Cette stabilisation est en partie due à l'ensemble des dispositifs progressivement mis en place pour traiter les situations signalées aux services sociaux en amont et tout au long des procédures contentieuses engagées en résiliation de bail. Il est donc utile de rappeler les dispositions significatives portées par les gouvernements successifs dans le cadre des lois suivantes :

- la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, dite loi Besson, visant « la mise en œuvre du droit au logement » avec la création des « **plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées** » (PDALPD) et l'introduction du **Fonds de solidarité pour le logement (FSL)** cogéré et cofinancé par l'État et le Conseil général, dont une des fonctions vise au « maintien dans les lieux » ;
- la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions avec l'objectif d'un accompagnement des ménages en situation d'impayés, la saisine de la **Commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL)** – remplacée depuis par les CCAPEX – avant tout engagement de procédure, et l'instauration de **chartes départementales de prévention des expulsions locatives** ;
- la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui transfère aux **départements le pilotage des FSL**, avec la possibilité de **maintenir les aides au logement dans le parc social une fois la résiliation du bail** prononcée par le juge, et la signature de **protocoles d'apurement de dette** entre bailleur et locataire sous le contrôle des CDAPL ;
- la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, dite loi DALO, instituant le **droit au logement opposable**, avec le classement des « menacés d'expulsion » parmi les cibles de populations fragiles susceptibles de bénéficier d'un **droit à relogement par l'État sur le contingent préfectoral**, et le relogement dans le parc social rendu possible aux différents stades des procédures d'expulsion engagées ;
- la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, dite loi MOLLE, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, instaurant les « plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion » (PDAHI) et **rendant obligatoires les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)** en responsabilité conjointe de l'État et de l'exécutif départemental avec la volonté d'assurer une meilleure coordination des acteurs impliqués (huissiers ou Banque de France par exemple) ;
- la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, mettant en place le **fonds national**

---

<sup>1</sup> Cf. Graphiques de l'immobilier par Jacques Friggitt pour le CGEDD : <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf> et diapos 39 et suivantes de <http://www.cgedd.fr/prix-immobilier-presentation.pdf>.

**d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)** pour recueillir les astreintes payées par l'Etat en cas de non relogement des personnes reconnues « prioritaires et urgentes » par les commissions de médiation dans le cadre du DALO, et **financer des mesures d'accompagnement social pour aider au relogement** de ces personnes ;

- [la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014](#), dite loi ALUR, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, avec **l'encadrement des loyers**, le projet de déploiement d'une garantie universelle des loyers, **l'interdiction de pénalités** pour les retards de loyers, la **réduction du délai de prescription** en matière de recouvrement de loyers impayés à 3 ans au lieu de 5 ans, le report de la **date d'échéance de la trêve hivernale** du 15 au 31 mars de chaque année, mais aussi d'autres mesures de protection du locataire telles que le modèle de bail incluant plus de transparence dans l'état des lieux, la réduction du préavis en zones tendues ou pour les locataires handicapés et ceux en santé fragile, la réduction du délai de restitution du dépôt de garantie à un mois, l'encadrement des frais des intermédiaires de la location ; en parallèle, la fusion des PDALPD et des PDAHI en « PDLHPD » et la **consécration des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) déjà mis en place par circulaire du 8 avril 2010** pour organiser la coordination des acteurs et rassembler les données de l'offre potentielle en vue de simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement ;
- [la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018](#), dite loi ELAN, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, visant notamment à renforcer le modèle du logement social, avec l'incitation à **mieux employer l'offre dans le parc social** existant, via plus de transparence dans les attributions et le renforcement des mutations.

## 1.2 Devant la gravité de la pandémie (Covid-19) qui a frappé la France en 2020, le gouvernement a adopté un plan renforcé pour éviter toute remise à la rue non accompagnée d'une offre de relogement

Le Président de la République avait engagé en septembre 2017 un plan quinquennal 2018-2022 appelé « **Logement d'abord** » destiné à prioriser une stratégie inclusive pour l'accès au logement des personnes sans-abris. Le **maintien dans le logement** des personnes en situation de rupture familiale ou professionnelle risquant de connaître une expulsion a aussitôt été intégré à cette stratégie, afin d'éviter de mettre la collectivité en responsabilité de nouvelles « mises à la rue ».

Cette politique a été relayée à tous les niveaux de l'Etat et placée notamment sous la vigilance de la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (**DIHAL**), chargée d'animer le réseau des acteurs de la prévention et de l'insertion sociale, aux côtés des collectivités territoriales.

Là-dessus surgit **l'épidémie de la Covid-19** en France au début de l'année 2020, à laquelle le gouvernement fait face par l'adoption de lois constatant « **l'état d'urgence sanitaire** », l'autorisant à légiférer par ordonnances.

Une série de mesures sont alors prises par le gouvernement pour gérer cette situation exceptionnelle :

- [prolongement à deux reprises de la trêve hivernale, jusqu'au 31 mai puis 10 juillet 2020](#), par ordonnance n°2020-331 du 25 mars 2020 puis prorogation similaire à celle de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 ;
- [instruction du ministre chargé du logement aux préfets le 2 juillet 2020](#) pour (i) éviter les remises à la rue à l'issue de la trêve dite hivernale, soit après le 10 juillet 2020, (ii) **assortir tout concours de la force publique à une proposition de relogement effective** et adaptée aux besoins des personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice visant leur éviction du logement occupé, ou tout au moins une solution d'hébergement et d'accompagnement des cas les plus difficiles pour des raisons de santé (mentales ou psychiques en particulier), (iii) **recenser en lien avec les CCAPEX les personnes concernées** par un commandement de

quitter les lieux et vérifier qu'elles se soient préalablement inscrites comme demandeurs de logements sociaux et puis qu'elles soient bien identifiées comme prioritaires<sup>2</sup> pour les attributions à venir, (iv) **utiliser enfin les capacités d'attribution** tant sur le contingent de réservation préfectorale que sur celui des autres réservataires (collectivités ayant apporté leur garantie, Action Logement) au vu de leurs capacités et obligations d'attributions<sup>3</sup>, (v) inciter les bailleurs sociaux à effectuer toutes les mutations potentielles au sein de leur parc locatif ;

- **intensification d'une veille nationale** dans la gestion de la crise confiée au **pôle national de prévention des expulsions locatives de la DIHAL**, avec une animation territoriale renforcée (visioconférences fréquentes avec les DDSCS, foire aux questions) ;
- **concertation avec Action Logement**, qui a abouti à l'allocation d'une **enveloppe de 100 M€** destinée à **prévenir les impayés de loyers** par une **aide ponctuelle** aux ménages confrontés à une **baisse significative de leurs ressources d'au moins 15%** le temps de l'état d'urgence sanitaire (subvention forfaitisée à 150€/mois sur deux mois, **conditionnée à un plafond de revenus de 1,5 fois SMIC et un taux d'effort d'au moins 40%**) ;
- **nouvelle instruction de la ministre chargée du logement aux préfets le 17 octobre 2020** pour préparer la **campagne hivernale 2020-2021** dans le contexte de crise sanitaire, en rappelant **l'impératif du maintien dans le logement ou l'hébergement** prévu par la circulaire du 2 juillet et notamment le refus du concours de la force publique si une solution de logement ou d'hébergement n'a pas été préalablement identifiée.

**Les mesures prises le temps de la crise sanitaire ont vocation à être réinterrogées, non pour alléger les dispositifs de prévention des expulsions locatives, indispensables dans la durée, mais pour anticiper la nécessaire « sortie de la trêve hivernale » qui aura lieu au printemps 2021 et prendre en considération les effets de la crise pour les propriétaires bailleurs.**

### 1.3 Le système global de prévention des expulsions présente encore des faiblesses à corriger

**Il serait prétentieux de vouloir refaire ici une évaluation exhaustive de la politique de prévention des expulsions locatives** tracée par l'excellent rapport interministériel réunissant les inspections générales de l'administration des ministères de l'intérieur (IGA), des affaires sociales (IGAS), des services judiciaires (IGSJ) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) rendu en **août 2014** dans le cadre des missions de modernisation de l'action publique (MAP) sous l'égide du premier ministre.

L'analyse des organisations et procédures en place aboutissait à mettre en exergue :

- la **mobilisation effective** des acteurs de la prévention, **mais trop tardive**, le plus souvent au stade ultime précédent l'expulsion accordée par décision judiciaire ;
- le **manque de coordination** des acteurs ;
- la **logique de l'apurement** généralement privilégiée, sans prendre suffisamment tôt en compte la nature des difficultés conjoncturelles ou structurelles rencontrées, privant les personnes fragilisées d'une solution rapide de relogement adapté ;
- des **inégalités de traitement** manifestes entre locataires du parc social et ceux du parc résidentiel privé ;
- l'absence de **gouvernance nationale** et de priorisation des objectifs ;
- le développement nécessaire d'une **offre de logement abordable**.

---

<sup>2</sup> Public prioritaire au sens du L.441-1 du code de la construction et de l'habitation

<sup>3</sup> Obligations d'attribution de 25% aux bénéficiaires du DALO hors quartiers sensibles

**A la suite de ces constats, le gouvernement adressait aux préfets de régions et de départements le 22 mars 2017 une instruction<sup>4</sup> relative à la mise en œuvre d'un plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives, visant à renforcer la coordination des acteurs en amont et en aval de la décision judiciaire.**

**Force est de constater que l'application de cette instruction est très inégale et à parfaire d'une manière générale.**

**D'autres sources d'informations ont nourri mes travaux, dont la thèse de Camille François<sup>5</sup> en 2017 qui a recueilli de nombreux témoignages très éclairants au plus près du terrain.**

**A l'issue de mes auditions, je relève trois grandes faiblesses encore présentes dans le système en place en 2020, qu'il s'agisse :**

- 1° - du pilotage stratégique et de la coordination opérationnelle**
- 2° - de la doctrine qui préside à la déclinaison des procédures**
- 3° - de la mobilisation tardive de l'offre disponible de logement**

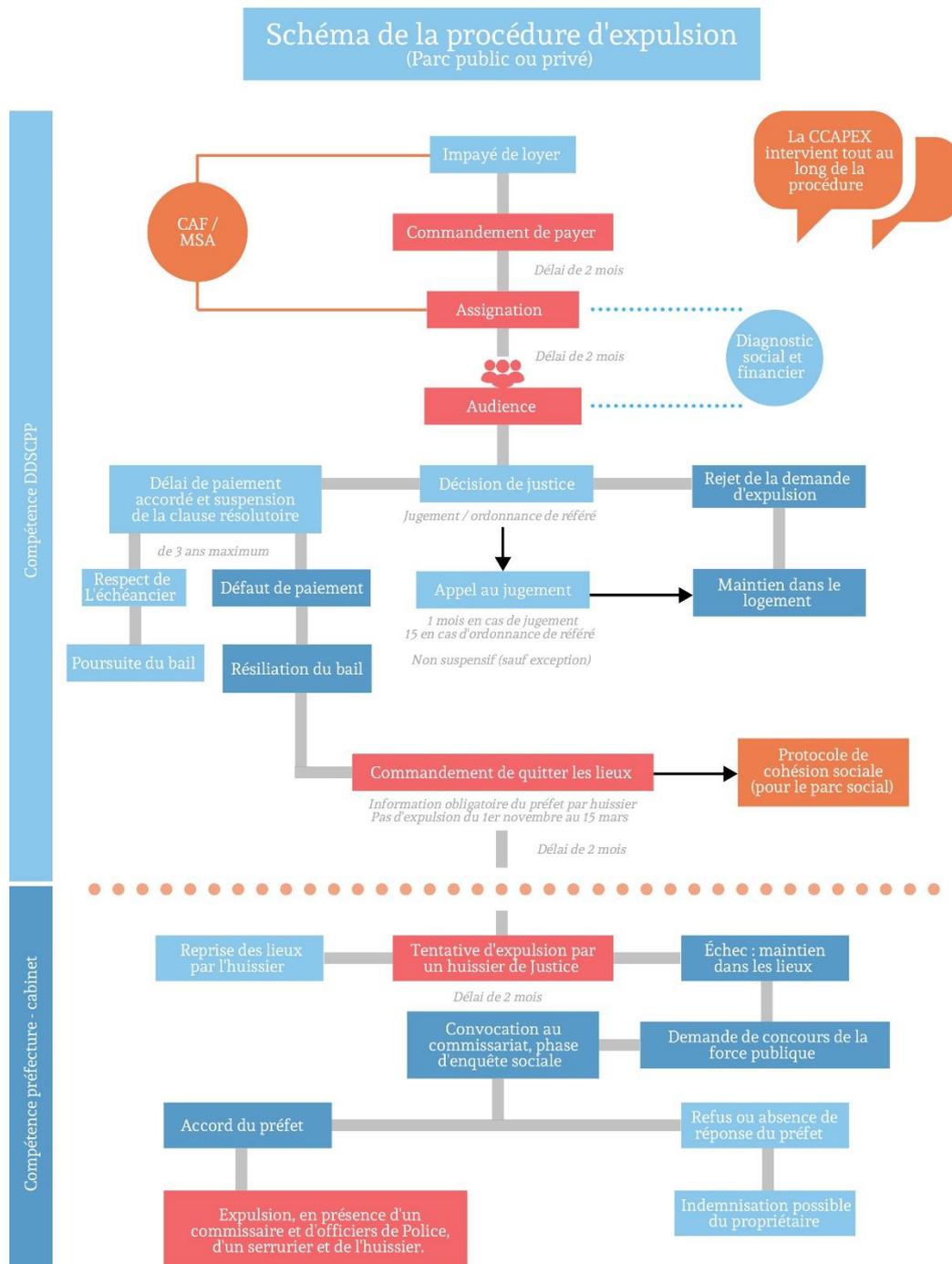
---

<sup>4</sup> Instruction des Ministères des affaires sociales et de la santé, de l'intérieur, du logement et de l'habitat durable, des familles, de l'enfance et des droits des femmes, des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

<sup>5</sup> Cf. Thèse de sociologie et science politique de Camille François : « Déloger le peuple – l'Etat et l'administration des expulsions locatives » - novembre 2017 - Université Paris 8.

## 2 Renforcer le pilotage stratégique et la coordination opérationnelle qu'une multitude d'acteurs et de commissions ne remplacent pas

La politique sociale de prévention des expulsions a donné lieu à l'instauration d'un système global assez complexe, qui repose sur de nombreuses instances et relève de multiples acteurs. Il convient de rappeler au préalable que 96 % des procédures visant la rupture du bail locatif concernent des impayés de loyers, ce qui constitue la colonne vertébrale des dispositifs mis en place.



## 2.1 Beaucoup d'acteurs interviennent dans les procédures mais trop faiblement en prévention initiale

Bien que l'expulsion locative soit le résultat final d'une rupture de la relation contractuelle entre un bailleur et son locataire, elle relève d'une procédure qui met en jeu l'intervention de nombreux acteurs.

Leur ordre d'intervention n'est pas systématiquement ordonné, tant la prévention peut se faire aux différents stades d'une procédure en recouvrement d'impayés. Le rappel suivant n'est donc justifié ni par l'importance des responsabilités ni par la chronologie des événements :

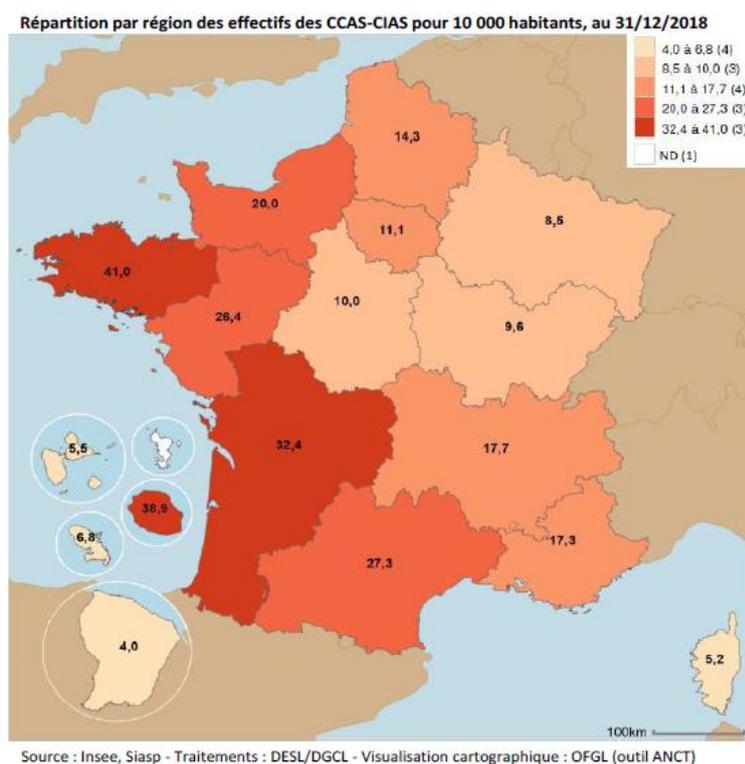
- **l'Etat** : plusieurs **ministères** sont concernés, **le logement, l'intérieur, les affaires sociales, la justice**, auxquels on pourrait ajouter **l'outre-mer** ; ceci justifie la présence de la **délégation interministérielle**, la DIHAL, chargée d'assurer l'interface et de faire des propositions ; ils sont relayés par les **services déconcentrés** placés sous l'égide des **préfets**, au plan régional (**DREAL** en région hexagonale, **DEAL** en outre-mer et **DRIHL** en Ile-de-France) pour une veille permanente au respect des orientations de cette politique et au plan départemental (**DDCS**) pour participer à la coordination des opérations de prévention, à la mise en place et au suivi des PDALHPD ; en amont des procédures contentieuses, des **conciliateurs de justice** et lorsque ces procédures sont engagées, des **magistrats** ; au terme des procédures, sur ordre des préfets, interviennent les **forces de police** pour rendre l'expulsion effective ;
- **les collectivités territoriales** : au premier rang desquelles **les conseils départementaux** pour leur compétence en matière de **politique sociale**, à la fois en situation de déclinaison des politiques de prévention avec la détermination des critères d'accès aux **FSL**, la définition des **chartes de prévention des expulsions locatives**, la coordination des **CCAPEX** en lien avec les services préfectoraux et **DDCS**, mais aussi en capacité de **conduite d'actions** d'écoute, de conseil et d'accompagnement social des familles par leurs **travailleurs sociaux polyvalents** ; s'ajoutent aux départements **les communes** avec leurs centres communaux d'action sociale (**CCAS**), pourvoyeurs d'aides et d'informations sur les dispositifs existants, les **intercommunalités** avec les centres intercommunaux d'action sociale (**CIAS**) et les **métropoles**, qui disposent de travailleurs sociaux auprès desquels les locataires peuvent s'adresser pour obtenir de l'information et parfois de l'aide financière ;
- **les « contributeurs »** : parmi eux, les principaux **gestionnaires des aides personnelles au logement** que sont les caisses départementales d'allocations familiales (**CAF**) et la mutualité sociale agricole (**MSA**), disposent des **informations relatives aux ressources des locataires** et de **travailleurs sociaux de grande proximité** ; on pourrait ajouter pour mémoire certains **fournisseurs d'énergie** qui collectent une contribution pour les FSL depuis que le soutien au paiement des factures d'énergie a été fusionné dans un même fonds que l'aide au paiement des loyers ;
- **des professionnels du droit et des procédures**, au premier rang desquels interviennent les **huissiers de justice**, officiers ministériels incontournables pour la rédaction et la signification d'actes décisifs dans le déroulement des procédures et en capacité d'apporter des **prestations complémentaires de conseil, de médiation** et d'orientation par une évaluation des situations budgétaires et sociales des locataires qu'ils sont souvent les seuls à approcher ; interviennent également **des avocats dans le cadre des assignations** en justice ;
- **la Banque de France** dont les décisions en apurement de dettes ont une influence majeure ;
- **des professionnels de l'immobilier** : administrateurs de biens, gestionnaires pour le compte des propriétaires en relation directe avec les locataires et les **services assurantiels** qu'ils proposent ;
- **des associations prestataires d'accompagnement social** et d'aide à l'insertion, nombreuses sur l'ensemble des départements, et dont certaines sont organisées en fédérations : Fondation Abbé Pierre (FAP), Droit au logement (DAL), SOLIHA... ;
- **des associations délivrant de l'information et des conseils juridiques** pour tout public

comme les associations départementales d'information pour le logement (**ADIL**), mais aussi les associations de consommateurs (**CLCV**) et les associations de locataires (**CNL**) et de propriétaires (**Chambres départementales ou régionales**) dont certaines se rassemblent dans des fédérations, telles l'Association nationale pour l'information sur le logement (**ANIL**) ou l'Union nationale des propriétaires immobiliers (**UNPI**).

**Les collectivités disposent de travailleurs sociaux** dédiés à l'écoute et au conseil des personnes en difficulté financière et sociale (les départements et communes principalement, mais aussi les intercommunalités depuis quelque temps), mais ce sont des **agents « polyvalents »** pas assez nombreux pour être affectés à la seule question des impayés alors qu'il faut des compétences particulières et qu'ils ne sont **pas toujours disponibles ni formés pour aller au-devant des personnes et des situations sur le terrain**. Ils y ont également parfois renoncé du fait que les conditions de sécurité n'étaient pas réunies dans certains quartiers sensibles depuis quelques années.

**En réalité, la question des moyens humains** – travailleurs sociaux dont les compétences se chevauchent ou bien qui sont en nombre insuffisant et qui attendent d'être saisis plutôt que d'aller au-devant des cas – **apparaît cruciale pour traiter le plus en amont possible les situations. C'est un des axes de réformes à engager.**

**Les différences de moyens consacrés à l'aide sociale, notamment au niveau des effectifs des CCAS et CIAS** ressortent nettement de la carte de France publiée par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (**OFGPL**) en octobre 2020<sup>6</sup> :



L'étude de l'OFGPL indique : « Les CCAS-CIAS regroupent plus de 126 000 agents au 31 décembre 2018 (dont environ 5 000 dans les CIAS). Les effectifs par région peuvent fortement varier selon le territoire considéré. Le nombre d'agents pour 10 000 habitants est par exemple 10 fois plus élevé en Bretagne, région la plus fortement dotée (41) qu'en Guyane, région la plus faiblement dotée (4). **Ces disparités**

<sup>6</sup> « Cap sur les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS » - Octobre 2020 - Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

*peuvent traduire des différences de moyens, mais surtout une diversité dans la politique d'action sociale menée localement. ».*

**De leur côté, les CAF sont plus opérationnelles** en la matière. Les ressources dont elles disposent au niveau de l'information sur les revenus des locataires et étant immanquablement averties dès le commencement des situations d'impayés, leur permettent une plus grande vigilance et une proactivité. Cependant, **la gestion économe des allocations familiales pose la question d'une augmentation de leur participation à la prévention. De plus, les locataires ne bénéficient pas tous de ces allocations, ce qui pourrait présenter un inconvénient à l'extension de leur rôle au profit de tous. Enfin, la Mutualité sociale agricole est le pendant des CAF pour les actifs et les retraités de l'économie agricole, ce qui imposerait de dupliquer le dispositif.**

**A l'aune des pratiques observées** dans de nombreux départements (cf. § 2.4), il apparaît intéressant de convenir de **faire appel à des professionnels, associatifs notamment**, pour pallier les insuffisances de moyens et de compétences.

En conclusion, **les compétences sociales présentes dans chaque département doivent être recensées précisément pour vérifier l'adéquation des capacités disponibles au regard du nombre de locataires susceptibles de connaître des situations de décrochage social et financier.** Cela suppose un véritable pilotage stratégique en présence des différents acteurs institutionnels et des associations représentant les bailleurs privés et sociaux (cf. § 2.7).

**De fait, le nombre de locataires devant être approchés et suivis est récurrent** dans chaque département, si l'on en juge par les statistiques et les témoignages recueillis. C'est également corroboré par l'étude conduite par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) pour le compte de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONSES)<sup>7</sup> :

*« 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. »*

**Lorsque le recensement des compétences met en évidence un manque de travailleurs sociaux** en capacité de faire de « l'aller-vers » les locataires dès leurs premières défaillances, il convient de prendre la **décision d'y remédier par le renforcement des effectifs ciblés sur les communes et intercommunalités qui en manquent ou la mise en place d'un partenariat avec des professionnels sous l'égide des conseils départementaux.**

Par ailleurs, le nombre d'intervenants tout au long des procédures impose de **pouvoir disposer d'une vision d'ensemble et de données suffisantes pour séquencer les interventions.** C'est le sujet du pilotage et du partage des informations (cf. § 2.4 et 2.6).

---

<sup>7</sup> « Etude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative » du CREDOC pour l'ONPES – Février 2017

## 2.2 Limiter le nombre d'instances de médiation, de conciliation et de coordination, qui rendent le système peu lisible et difficile d'accès aux non-initiés

Les ADIL, dont on constate une forte présence sur l'ensemble du territoire métropolitain, **mais l'absence dans une quinzaine de départements**, constatent jour après jour une mauvaise connaissance des dispositifs et des aides à mobiliser par les locataires et les propriétaires.

Il est un fait que plusieurs instances de médiation ou de conciliation ont été instaurées au fil des décennies dans le domaine du logement, destinées à remédier aux situations conflictuelles entre propriétaires et locataires ou à venir en aide aux locataires impécunieux. **Ces instances tiennent leur existence des collectivités auxquelles elles sont rattachées et des organisations professionnelles qui les animent.**

**Certaines commissions délivrent des contributions financières** pour aider à la résorption des difficultés budgétaires rencontrées, notamment en impayés de loyers. **La plupart de ces instances sont cependant consultatives.**

La **collégialité** qui les caractérise est déterminée par la nécessité de réunir les avis des représentants des différentes parties prenantes mais également retenue pour faciliter la prise de décisions et **partager la responsabilité des arbitrages**, comme le soulignent certains universitaires<sup>8</sup>.

Les instances suivantes sont opérantes dans le cadre de la prévention des expulsions locatives :

- **les commissions locales d'impayés de loyers (CLIL)** déployées sur certaines communes par les collectivités volontaires, les bailleurs et les services sociaux des conseils départementaux, ces instances partenariales permettent un repérage des difficultés des ménages et une coordination des interventions à une échelle de proximité favorisant un traitement d'impayés locatifs le plus en amont possible de la procédure, en général, avant l'assignation ;
- **les commissions départementales de conciliation (CDC)** qui traitent rarement de dettes de loyers, sauf sur la base de contestations des bases de loyers et de charges (hausses de loyers sous-évalués au moment du renouvellement des baux, respect de l'encadrement des loyers : **dans ce cas, il est même obligatoire de la saisir avant de faire appel au juge**) ; elles rassemblent à part égale des représentants des bailleurs privés (Chambres départementales de propriétaires adhérentes à l'UNPI) et des locataires (CNL, CLCV, CGL, etc.) et obtiennent des résultats dans 70 à 80% des cas par l'adoption de solutions amiables (état des lieux, décence...) ; leur activité est cependant très inégale selon les départements avec parfois peu de représentants disponibles ;
- **les commissions départementales de médiation (DALO)** pour la mise en œuvre du droit opposable au logement, sous la responsabilité des préfets de départements, qui émettent un avis sur le **caractère prioritaire ou non des demandes de logements sociaux** et peuvent **tenir compte à ce titre du risque d'expulsion locative**, tout en étudiant la composition familiale, l'état de santé et les aptitudes physiques ou les handicaps des personnes concernées ; dans la mesure où la priorité est retenue, le préfet doit mettre tout en œuvre, en liaison avec les bailleurs sociaux et les associations gérant des structures d'hébergement pour faire des propositions de logement adaptées aux besoins dans un délai contraint ;
- **les commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)**, placées sous la présidence conjointe du préfet et du président du conseil départemental et dotées d'un secrétariat généralement assuré par la DDCS(PP), elles comptent parmi les membres de droit les représentants des CAF et MSA, les maires des communes concernées et de manière facultative des représentants de bailleurs sociaux ; elles peuvent être saisies par les bailleurs, le.s cautionnaires, les ménages en impayés, les commissions DALO, les agences immobilières, mais également les commissions locales d'impayés, les CCAS et CIAS,

---

<sup>8</sup> Cf. Thèse de sociologie et science politique de Camille François déjà citée

tous les travailleurs sociaux et associations ; **elles émettent de simples avis** auprès d'autres instances décisionnelles et des bailleurs, notamment sur le maintien ou sur la suspension des APL, sur l'approbation ou le rejet d'un plan d'apurement ; elles sont informées des décisions qui sont prises postérieurement à leurs avis ; des **sous-commissions techniques peuvent être déployées** au niveau de chaque arrondissement ;

- **la commission de surendettement des particuliers de la Banque de France (BdF)**, qui est mentionnée ici pour mémoire, dans la mesure où elle peut décider d'un rééchelonnement des dettes (sur une durée de 7 ans maximum), d'une suspension des dettes (pendant 2 ans au maximum), de l'effacement partiel de créances (sauf celles payées par la caution) combiné avec les mesures précédentes, ce qui a un impact sur le cours des procédures ;
- **les commissions départementales du FSL**, qui gèrent le fonds de solidarité pour le logement mis en place par chaque département (voire métropole) suivant des critères d'éligibilité et d'octroi d'aides, déterminés par un règlement intérieur ; elles accordent des aides financières (sous forme de subventions ou de prêts), par l'intermédiaire de travailleurs sociaux (assistantes sociales, conseillères en économie sociale et familiale...) aux personnes rencontrant des difficultés dans le paiement des dépenses liées à leur logement, soit à l'entrée du logement (dépôt de garantie, premier loyer, frais d'agence, frais de déménagement, assurance du logement, achat du mobilier de première nécessité...), soit pour s'y maintenir (loyers, charges, factures d'électricité, de gaz, d'eau et de téléphone, frais d'huissier...).

**Plusieurs observations s'imposent, sur les rôles respectifs de ces instances et les moyens dont elles disposent.**

La question mérite tout d'abord d'être posée : **comment peuvent se repérer les locataires et les propriétaires isolés dans tout ceci ?**

Bien que ces instances aient un rôle bien défini, plusieurs d'entre elles ont une **vocation similaire** consistant à traiter de situations précontentieuses. **Dès lors, ne faudrait-il pas les regrouper pour disposer d'un interlocuteur unique plus facilement identifiable ?**

**En premier lieu, le rôle des CLIL** lorsqu'elles existent, pourrait être accompli par les sous-commissions des CCAPEX à condition de pourvoir à leur mise en place à cette échelle locale. Les représentants des communes y siègent naturellement. **D'une manière plus radicale, tous les départements devraient être dotés de CCAPEX opérationnelles au plus près des territoires** sur lesquels ces commissions ont à intervenir, **l'arrondissement étant désigné** en raison de la présence d'un sous-préfet représentant de l'Etat, mais ce pourrait être **à l'échelon intercommunal ou métropolitain pour disposer d'une force d'intervention à la hauteur des enjeux ; substituer aux CLIL des sous-commissions des CCAPEX serait donc judicieux pour disposer d'une seule structure de coordination, parfaitement identifiée.**

**En second lieu, les CLIL et les CCAPEX restent peu accessibles aux propriétaires privés**, bien qu'ils puissent y être représentés, mais parce qu'ils sont rarement accompagnés dans leurs démarches, **alors que les CDC leur sont ouvertes, notamment parce qu'ils y sont contraints** avant de pouvoir ester en justice dans certains cas particuliers (désaccords sur les niveaux de loyers pratiqués).

**En définitive, n'y aurait-il pas lieu de faire absorber les compétences des CDC par les CCAPEX opérationnelles** au plus près de chaque arrondissement ou échelon territorial optimal ? De cette manière, une seule instance de coordination pourrait **traiter l'ensemble des cas émanant de locataires du parc privé comme du parc des bailleurs sociaux, avec une identification immédiate.**

**Recommandation 1. Déployer des sous commissions opérationnelles des CCAPEX, à l'échelon intercommunal ou métropolitain en fonction des données démographiques et des choix de gouvernance, de manière à augmenter les capacités et la fluidité du traitement préventif au plus près des territoires.**

**Recommandation 2. Etudier l'opportunité d'intégrer les commissions locales d'impayés de loyers (CLIL) et les commissions départementales de conciliation (CDC) dans les sous-commissions opérationnelles des CCAPEX pour faciliter l'identification d'une instance unique et son accès à tout public.**

Par ailleurs, les **nouvelles dispositions** introduites par la loi ELAN en 2018 pour améliorer l'**articulation entre les procédures en surendettement et les procédures visant la résiliation du bail**, doivent faire leurs preuves (cf. § 2.3 et 2.4).

Enfin, le fait que les décisions prises par les CCAPEX ne soient pas opposables aux parties intéressées en limite considérablement la portée. Il conviendrait, au contraire, de **renforcer le rôle des CCAPEX pour qu'il devienne prépondérant dans le traitement de la prévention des expulsions locatives.**

### **2.3 Renforcer les moyens et les informations dont disposent les CCAPEX pour atteindre une pleine efficacité**

**Le constat est regrettable. Les CCAPEX réunissent des acteurs qui démontrent une énergie remarquable mais manquent de moyens.** Cela empêche de traiter efficacement les nombreux dossiers qui leur sont transmis. Ces instances essentielles travaillent « dans le brouillard », par manque d'informations.

La transmission et la qualité des informations concernant chaque dossier en procédure d'expulsion sont pourtant des **éléments déterminants pour orienter la prévention vers le maintien et l'apurement de la dette ou le relogement du ménage en difficulté.** Il a été observé dans différentes CCAPEX que **plus de trois quarts du temps est consacré à la recherche des informations** du locataire et du bailleur **au détriment du temps de l'analyse et des préconisations.**

Faute de disposer des informations nécessaires à temps, il n'est pas rare que des **cas particuliers soient étudiés à plusieurs reprises**, ce qui **grève inutilement le temps disponible des partenaires** réunis dans ces commissions. Cette « improductivité » rend même toute présence optionnelle de bailleurs dissuasive, **alors que cette présence permettrait de déterminer des voies de solutions** de relogement en adéquation avec le profil des locataires **beaucoup plus tôt.**

**Les faiblesses des CCAPEX relevées par la mission du CGEDD en 2012<sup>9</sup> sont encore d'actualité, comme j'ai pu le constater en ayant assisté à certaines séances et entendu de nombreux acteurs :**

- des moyens humains trop réduits
- des chartes souvent sans portée
- des avis non contraignants
- un nombre de cas traités infime par rapport à la masse des assignations
- des avis qui dépendent des décisions des CAF pour une reprise ou un rappel des aides au logement
- des avis qui dépendent des bailleurs sociaux pour fournir une offre alternative de relogement
- des avis qui dépendent de la commission de surendettement
- des avis qui ont un effet aléatoire sur la mise en place du FSL, très diversement pris en compte

Pourtant, dans l'esprit de la **loi ALUR de mars 2014** comme dans le cadre de **l'instruction interministérielle du 22 mars 2017** relative à la mise en œuvre du **plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives**, **il est essentiel que les CCAPEX agissent le plus tôt possible** dans la procédure. A quelques rares exceptions, ce n'est malheureusement pas le cas. Dans certaines CCAPEX, nous avons noté un manque de mobilisation important de certains acteurs.

---

<sup>9</sup> Cf. Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur « les bonnes pratiques des CCAPEX » - juin 2012

Tous les observateurs sont unanimes à ce sujet.

**L'étude du CREDOC<sup>10</sup>** menée auprès d'un très grand nombre de départements confirme cette « **rareté des actions de prévention des impayés et de l'expulsion locative à un stade précoce** (et le fait que) *hormis les bailleurs sociaux, très peu d'acteurs investissent ce temps en amont ou post assignation. 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.* »

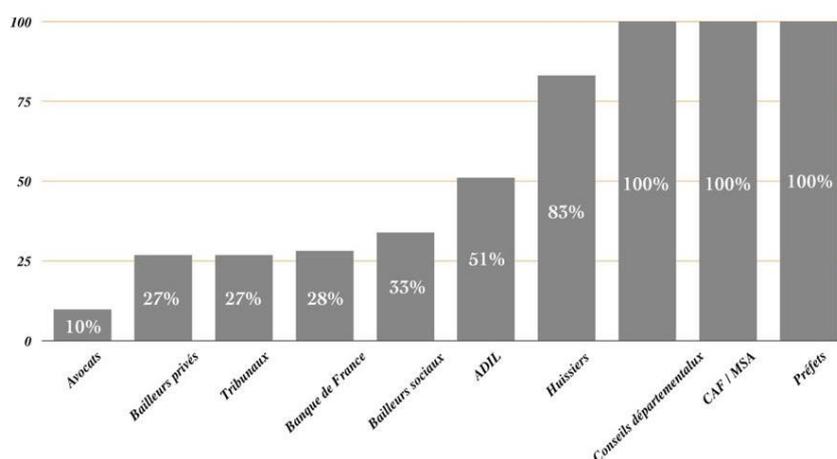
**La note de l'ANIL** publiée en septembre 2020 souligne « **une mobilisation des acteurs réelle, mais trop tardive, des dispositifs de prévention qui existent, mais privilégient les interventions en aval, la mise en place de démarches amiables souvent compromise par une mauvaise connaissance des dispositifs et des aides à mobiliser, et des locataires enquêtés qui prennent conscience trop tardivement des conséquences d'un impayé de loyer et du risque d'expulsion.** »

**La DIHAL** qui est en correspondance avec les DDCS de l'ensemble des départements et un certain nombre de collectivités territoriales et d'acteurs de l'insertion sociale confirme « *des avis émis souvent trop tard dans le processus pour avoir quelque effet préventif, des diagnostics sociaux et financiers qui parviennent aux services préfectoraux au moment seulement de délivrer ou non le concours de la force publique.* »

**Alors que les CCAPEX ont l'opportunité de réunir les acteurs principaux de la prévention** (collectivités dont le conseil départemental en qualité de chef de file de l'action sociale, bailleurs et CAF), on note selon les territoires une disparité des acteurs signataires des chartes départementales de prévention des expulsions.

La signature de ces chartes ne prévaut cependant aucunement d'une présence effective lors des commissions. Il a été constaté que les magistrats, la MSA et dans une moindre mesure la Banque de France y siégeaient rarement. Or, il est impératif d'en accroître l'efficacité par une mobilisation et une présence effective des signataires des chartes départementales.

*Acteurs signataires des chartes départementales de prévention des expulsions locatives*



\*Sur les 71 départements ayant rendu leur charte de prévention des expulsions locatives accessible.

**Une recherche d'efficacité suppose que le traitement des dossiers soit mieux renseigné en amont** pour permettre d'adapter l'accompagnement « sur mesure » au plus tôt, au stade des premiers impayés.

<sup>10</sup> Etude CREDOC 2017 déjà citée au § 2.2

Même au dernier stade des procédures d'expulsion, il n'est pas rare de constater que les policiers chargés d'apporter leur concours ne disposent pas d'éléments déterminants pour leur intervention, tels que l'âge du locataire et la composition de sa famille. **C'est symptomatique d'une défaillance du système à laquelle il est urgent de remédier.**

**Cette faille dans le système global de prévention doit être comblée** : non seulement ce diagnostic doit être systématique, mais il doit être établi le plus tôt possible et continuellement enrichi par le suivi des situations individuelles.

De l'avis de différents acteurs auditionnés, et sur proposition de la chambre nationale des commissaires de justice, la prééminence des huissiers de justice à pouvoir rencontrer les locataires dès le commencement des procédures en recouvrement d'impayés leur confère une capacité de dialogue indiscutable. **Leur qualité d'officiers publics et ministériels et leur rôle incontournable** aux différents stades des procédures en recouvrement d'impayés est une opportunité mal employée.

De cette situation privilégiée, à rebours d'une stigmatisation de leur profession, les huissiers de justice, futurs « commissaires de justice »<sup>11</sup>, pourraient jouer un rôle accru pour combler le déficit d'information constaté au niveau des CCAPEX, faciliter l'orientation dans le traitement des situations individuelles rencontrées et en prévenir le dérapage.

*Recommandation 3. Confier aux huissiers de justice la transmission d'informations (composition du ménage, âge du locataire et téléphone portable) dès la première rencontre des locataires lors de la signification du commandement de payer et la transmettre à la CCAPEX.*

## 2.4 Engager la concertation pour partager les bonnes pratiques et éviter la disparité des remèdes et des moyens mis en place, à l'origine d'inégalités de traitement

Les orientations retenues par les conseils départementaux, et certaines métropoles compétentes depuis 2015 sur leur périmètre, donnent lieu à des moyens et des pratiques divers.

Ces divergences concernent en premier lieu les orientations retenues dans le cadre du fonctionnement des CCAPEX, mais aussi du FSL et des effectifs dédiés à l'accueil, à l'écoute et au conseil des populations fragiles, avec le concours parfois d'acteurs de l'insertion sociale dans le cadre de partenariats.

- **La liberté d'objectifs et de moyens donnée aux CCAPEX**, malgré les directives adressées aux préfets par l'instruction interministérielle du 22 mars 2017, donne lieu à des différences d'approche et d'organisation entre départements. Les chartes départementales de prévention des expulsions locatives comportent des plans d'actions plus ou moins fléchées. Les commissions sont plus ou moins doctrinales et leurs déclinaisons opérationnelles ne sont pas systématiquement déployées (cf. § 2.2). Les préfets de départements assistent rarement à ces commissions, en raison de leur caractère opérationnel, de leur lourdeur et de leur répétition. La préparation de ces commissions est souvent faible, faute d'échanges suffisants entre les services des collectivités et de l'Etat, mais faute également d'informations suffisamment partagées (cf. § 2.6).
- **La forte disparité des règlements FSL** gérés par les départements ou les métropoles est également saisissante : bien que leur rôle commun soit d'aider à sortir un ménage d'une

---

<sup>11</sup> Par décret n° 2019-1185 du 15 novembre 2019 relatif à la formation professionnelle des commissaires de justice et aux conditions d'accès à cette profession, pris en application de l'ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice sur habilitation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, dite loi PACTE, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les métiers d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire fusionneront pour donner naissance à la profession unique de commissaire de justice à compter du mois de juillet 2022,

situation particulière non récurrente, les **critères d'éligibilité** aux aides (taux d'effort, niveau de revenus, probabilité d'une admission en surendettement...), la **nature et le plafonnement des aides** (prêts ou subventions) et les **plafonds de dettes ou de loyers** exigés créent de **véritables distorsions au détriment des locataires et bailleurs concernés de certains départements par rapport aux mêmes situations traitées dans d'autres départements**.

De plus, les orientations retenues par de nombreux départements tendent à **favoriser l'accompagnement dans l'accès au logement** (par la prise en charge du dépôt de garantie, de la première cotisation d'assurance habitation, voire du paiement du premier loyer...) **plutôt que le maintien dans le logement**<sup>12</sup>. **Bien que cela puisse se justifier dans certains contextes en fonction de la rareté de l'offre et de la cherté des loyers**, pour des publics jeunes par exemple, l'insuffisance d'aides au maintien dans le logement entraîne des **différences de traitement entre différents départements pour des situations similaires** difficilement acceptables.

Ces arbitrages s'expliquent par l'**augmentation du flux des demandeurs et une insuffisance de moyens financiers dédiés**. **Ce sujet mérite à lui seul une réflexion collective avec l'assemblée des départements de France (ADF) et France urbaine pour les métropoles, afin de :**

- permettre **d'abonder ces fonds** pour faire face à l'augmentation des besoins, surtout en temps de crise (cf. § 6) ;
- **harmoniser les règlements intérieurs** pour éviter de fortes inégalités de traitement entre les départements, non justifiées par des réalités locales.

**A défaut, un encadrement réglementaire pourrait s'imposer, si l'on ne souhaite pas remettre en cause la décentralisation de la gestion de ces fonds.**

- **L'inégalité des contributions aux FSL est relevée** : il est d'abord constaté une **absence de contribution de certains fournisseurs d'énergie**, mais aussi des **opérateurs de réseaux téléphoniques** alors que les subventions et prêts octroyés par les FSL prennent en compte des dépenses de cet ordre, de plus en plus<sup>13</sup> ; ceci serait source d'une **distorsion de concurrence** à laquelle il faut impérativement remédier.

Il s'ajoute parfois à cela un **manque de solidarité absolument inacceptable entre certains contributeurs occasionnels** qui exigent le « fléchage » des aides au bénéfice de leurs seuls clients. Et si le public fragile a tendance à opter pour un « petit » opérateur non-contributeur, il n'est **pas acceptable non plus que ce type d'opérateur ne contribue pas au FSL**.

Or la crise pourrait donner lieu à davantage d'impayés de toute nature, et **les fournisseurs d'eau, d'énergie et de télécommunications seraient bien avisés de mutualiser leurs efforts** au titre de la prévention. **Il pourrait être également envisagé d'imposer une contribution minimale** en pourcentage du chiffre d'affaires de chaque fournisseur d'eau, d'énergie et de télécommunications.

***Recommandation 4. Engager une concertation avec l'ADF et France urbaine sur (i) le financement des FSL, (ii) l'abondement des fonds par tous les opérateurs de l'énergie, de l'eau et des réseaux de télécommunications, (iii) l'harmonisation des critères d'accès aux aides en vue de mettre fin aux inégalités de traitement d'un département ou d'une métropole à l'autre. Ne pas exclure un encadrement réglementaire des dispositions relatives aux conditions d'accès aux aides octroyées par les FSL.***

<sup>12</sup> La Fondation Abbé Pierre estime qu'environ 50 millions d'euros sur les 350 millions budgétisés par les FSL concerneraient les aides au maintien – Septembre 2020

<sup>13</sup> Voir le rapport 2002 du CGEDD sur la fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, énergie dans le FSL

**Recommandation 5. Mettre en conformité les règlements intérieurs des FSL avec les chartes départementales pour la prévention des expulsions.**

- **En ce qui concerne le milieu associatif**, prestataire de missions caritatives ou d'accompagnement social de personnes en difficulté, leur présence et leurs capacités d'intervention varient fortement d'un département à l'autre. Les collectivités peuvent donc leur confier des missions, de même que certains bailleurs sociaux, en fonction du nombre de situations auxquelles ils sont confrontés et des effectifs dont ils disposent eux-mêmes.

- **Il existe de multiples exemples de bonnes pratiques, parmi lesquelles :**

**Le projet ÉTAGE dans la Métropole de Lyon** cité par l'USH, porté par Grand Lyon Habitat et regroupant plusieurs bailleurs de la métropole ; ÉTAGE (Équipe territoriale d'alternative globale à l'expulsion) a pour objet de maintenir dans un logement ordinaire des personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. Il intervient sur des situations pour lesquelles les outils et dispositifs de droit commun n'apportent pas de réponse efficace pour prévenir l'expulsion. Il permet le maintien dans le logement ou l'orientation vers une solution d'habitat plus adaptée. Des plateformes territoriales permettent le repérage de ces ménages et leur accompagnement coordonné. Plusieurs associations pouvant intervenir auprès du ménage sont associées à cette plateforme.

**Le projet Déclic à Toulouse** porté par la SA des Chalets en lien avec deux associations, le Relais et le Touril est une expérimentation visant au repérage et à l'accompagnement pluridisciplinaire des ménages présentant des risques importants de "décrochage social", en situation "de déni" face au risque d'expulsion, et avec une problématique nécessitant une intervention de proximité souple, adaptable et réactive. L'objectif est de rétablir le lien et le dialogue entre les locataires en situation d'isolement et à risque d'expulsion et leur bailleur et autres services d'accompagnement du droit commun (santé, logement).

**La permanence A.P.P.E.L de Lyon**, dispositif existant depuis plus de 20 ans, est un rapprochement des compétences juridiques des avocats et des compétences sociales des associations et des travailleurs de la C.A.F, qui se fait à un rythme hebdomadaire, chaque vendredi matin au tribunal de grande instance de Lyon et au tribunal d'instance de Villeurbanne, notamment. L'accueil se fait sans rendez-vous et sans conditions, pour délivrer aux ménages une information sur leurs droits et obligations, des conseils juridiques, une orientation au regard de leur situation et la mise en place d'un plan pour faire face à l'impayé.

**L'action "Maintien dans le logement" renforcée sur la métropole de Montpellier, avec le concours de l'association GESTARE** : dispositif mis en place par la DDCS 34 avec pour objectif principal le maintien dans le logement social des ménages qui présentent un risque avéré et sérieux de perte de leur logement et susceptibles d'être pris en charge à très court terme par des structures d'hébergement ou de logement adapté, alors que celles-ci sont actuellement saturées. Ce dispositif intervient avant la CCAPEX, avec pour objectif d'éviter à tout prix le déclenchement de la procédure d'expulsion. La vraie plus-value est la complémentarité avec les dispositifs de droit commun existants, le développement des liens et de la coopération entre les bailleurs et les acteurs sociaux (fédérer des acteurs qui se voient peu autour d'un ménage en difficulté), associer dès le départ le bailleur à la construction du projet du ménage. L'action intervient en amont, juste après le commandement de payer. L'action comporte 4 piliers : actions auprès du ménage (visites, démarches, entretiens), un travail social (diagnostic, ouverture de droit, gestion budgétaire, relogement ...), un partenariat pour le relogement avec les bailleurs (contractualisation avec les ménages) et le suivi de l'action (outils de suivi, réunions d'équipe, etc.).

**Le dispositif GRAAL à Lille**, propose une intermédiation locative et sociale moyennant une

convention tripartite entre le bailleur (suspension de la procédure d'expulsion, adaptation à la situation particulière du locataire), le locataire (paiement d'une partie du loyer au GRAAL, plan d'apurement de la dette locative) et le GRAAL (diagnostic, médiation, sécurisation du paiement du loyer, accompagnement global). La présence d'un tiers favorise beaucoup la relation locataire/bailleur, et l'expertise du GRAAL va au-delà de la question de l'expulsion locative. Les perspectives à terme sont de fluidifier les liens avec le service FSL, de mettre en place une évaluation quantitative et qualitative intégrant la notion de coût global de l'action, dans le cadre du logement d'abord, pour envisager sa pérennisation dans le cadre du PDALHPD, et de faire homologuer la convention tripartite par un juge pour lui donner force d'exécution.

- **Enfin, les ADIL constituent de véritables centres de ressources** : présents dans la plupart des départements, sauf sur une quinzaine d'entre eux. Ceci est regrettable, bien qu'il y ait **l'appui national apporté par l'ANIL et son numéro spécial « SOS impayés »**, mais il serait bien utile de les développer dans tous les départements.

En tant que centres d'information, ils ont des **compétences juridiques avérées** et s'appuient en cela sur les travaux d'études et de réflexions conduits au niveau national par l'ANIL.

Ils délivrent donc du conseil à tout public, propriétaires et locataires.

**En conséquence, à l'instar de certaines ADIL<sup>14</sup> qui ont été sollicitées pour apporter des services visant notamment l'établissement de diagnostics sociaux et financiers, il conviendrait de poursuivre et d'encourager ces pratiques.**

## 2.5 Eviter les conséquences d'une certaine fracture territoriale

Les territoires ultra-marins, certains départements ruraux sont peu associés aux politiques de préventions des expulsions. La présence des travailleurs sociaux dans ces territoires se fait rare, ainsi certains locataires se retrouvent encore plus isolés face à une procédure.

Il en résulte un risque d'inégalité d'accès aux droits.,

Il serait utile d'organiser un rapprochement par l'intermédiaire des associations de maires, et d'effectuer une campagne d'information ciblée sur la politique de prévention des expulsions locatives.

**Recommandation 6. Etablir des rapprochements par l'intermédiaire des associations de maires avec les élus pour les associer à la stratégie nationale de prévention des expulsions locatives.**

## 2.6 Optimiser la coordination opérationnelle et la généraliser au plus près des arrondissements en étroite concertation avec les collectivités territoriales

**La multiplicité des acteurs, les différences d'organisation et de traitement des situations** selon les départements, le manque de lisibilité des procédures, sans compter leur complexité, confirment la nécessité d'un **pilotage opérationnel renforcé**.

**L'objectif ne me semble pas devoir être l'application d'un modèle unique à tous les territoires. Je crois cependant indispensable d'opter pour un système commun d'échange d'informations et de coordination bien mieux outillé afin d'éviter les « pertes en ligne » que connaît le système aujourd'hui.**

<sup>14</sup> Exemple du Vaucluse, où l'ADIL a été chargée d'une mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour instruire des situations du parc privé découvertes au stade du commandement de payer pour le compte de la CCAPEX.

**Il y a d'abord une question d'échelle.** La coordination opérationnelle ne peut se régler au niveau départemental, sauf exception. Les préfets de départements et les exécutifs métropolitains et départementaux devraient déterminer les **échelons territoriaux optimum pour assurer une fluidité du traitement** des dossiers de prévention des expulsions locatives, **susceptibles de pouvoir réunir tous les acteurs indispensables dans la chaîne des interventions.**

Le transfert de compétences du FSL à de nombreuses métropoles a permis de réelles améliorations sur l'efficacité de la prévention, cependant il reste encore quelques écueils qu'il conviendrait de combler. Des nombreux règlements FSL n'ont pas évolué à la suite du transfert de compétences, de sorte que le règlement FSL d'une grande ville adopte les mêmes règles que celle du département et ne prend donc pas en compte les spécificités des habitants de la Métropole. Certains seuils permettant l'attribution d'un FSL ne sont ainsi plus adaptés à la population.

***Recommandation 7. Mobiliser les collectivités territoriales pour qu'ils prennent une part active à la stratégie de prévention des expulsions, en participant aux CCAPEX et en rationalisant leurs liens avec les communes et leurs CCAS.***

**S'il est d'ailleurs revendiqué par quelques services départementaux (DDCS) une présence effective des préfets pour qualifier l'importance attendue des arbitrages à rendre et forcer la présence des partenaires,** le nombre de sous-commissions et de séances me fait plutôt **recommander une présence effective des sous-préfets d'arrondissements** et dans **certaines circonstances des préfets délégués à l'égalité des chances** présents dans les départements à forte densité de quartiers sensibles et de population économiquement et socialement défavorisée.

***Recommandation 8. Renforcer le rôle des CCAPEX en rendant leurs avis exécutoires et en introduisant, des obligations de présence des différents acteurs.***

**Il faut noter essentiellement le problème du défaut d'instruction continue** des dossiers par manque de moyens. **Faute d'un système d'information performant, ce sont les effectifs qui apparaissent manquer.** Mais en considérant **le temps passé, voire perdu,** à rassembler au cours des séances des CCAPEX les éléments relatifs aux situations individuelles, en sachant que certains dossiers sont étudiés au cours de nombreuses séances pour finir par être mieux saisis, il apparaît **urgent de résoudre cet obstacle majeur qu'est l'absence de disponibilité de l'information pour l'efficacité du dispositif.**

Il est par ailleurs indispensable que les données collectées par le système national d'enregistrement des **demandes de logements sociaux « SNE » soient directement consultables par une interface à créer** avec le système de suivi des expulsions locatives EXPLOC.

Il en est de même pour ce qui est de connaître les **personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation au titre du DALO.** Une interface est donc également requise entre le système d'information « **COMDALO** » et EXPLOC.

Il y aurait lieu également de **systématiser l'accès à certaines données des allocataires détenues par les CAF,** par une **interface à mettre en place avec leur système d'information « CDAP »**, vu que la CNAF octroie déjà par convention des accès spécifiques aux acteurs sociaux, parmi lesquels les bailleurs sociaux, les commissions de surendettement, les commissions de médiation du DALO, les commissions FSL et les CCAPEX. A ce sujet, **il est rapporté l'existence de trop nombreux cas de locataires au comportement délictueux, partis sans laisser d'adresse** avec des dettes de loyers, et qui obtiennent dans leur département de nouvelle domiciliation l'octroi de nouvelles allocations. Ces situations n'étant pas exceptionnelles, il paraît **recommandable d'instaurer au plus tôt un**

croisement des systèmes d'information des CAF départementales ou l'instauration d'un fichier national unique auprès de la CNAF pour signaler les cas des allocataires multirécidivistes.

**Recommandation 9.** Faire évoluer le système d'information EXPLOC pour qu'il soit davantage partagé, accessible à l'ensemble des acteurs de la procédure (huissiers, services sociaux des CCAS, CIAS, départements et métropoles, CAF, MSA, représentants des bailleurs privés et sociaux), dans le respect des règles de la CNIL et du RGPD et qu'il permette un suivi opérationnel par la transmission obligatoire d'informations à toutes les étapes. Créer des interfaces avec d'autres systèmes d'information comme celui propre aux commissions de médiation (COMDALO) et celui du système national d'enregistrement des demandes de logements sociaux (SNE).

## 2.7 Consolider le pilotage stratégique aux plans départemental et national et le doter d'instruments de data appropriés

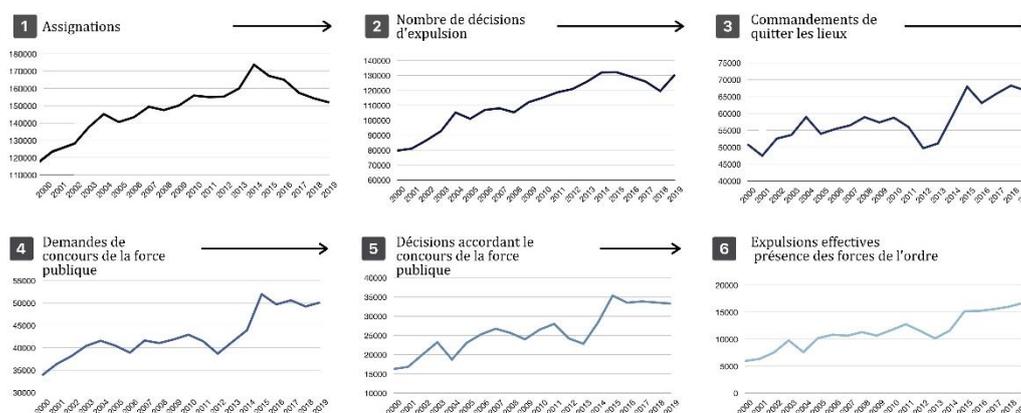
Bien que l'ensemble des ministères concernés par la politique de prévention des expulsions locatives (logement, intérieur, affaires sociales, justice) soient attentifs à l'évolution des situations au plan national, et qu'une circulaire ait donné courant mars 2017 des directives pour le pilotage départemental, la mise en œuvre et les effets des recommandations exprimées ne sont pas totalement au rendez-vous.

Les défauts du système global de prévention tiennent principalement aux défauts de coordination opérationnelle au plan départemental et infra-départemental (cf. § 2.6), aux défauts d'instruction (cf. § 2.3), aux défauts dans le partage des informations et de fait aux manques de moyens des différents travailleurs sociaux qui ne peuvent pallier les difficultés que je viens de rappeler.

On ne peut donc se satisfaire de tendances générales sur le long terme d'apparence satisfaisante (cf. schéma ci-après), si l'on connaît les errements des acteurs pour surmonter les obstacles permanents dans la gestion des dossiers, le temps perdu économiquement, et le dérapage consécutif des dettes pesant sur les bailleurs et sur les locataires privés de solutions alternatives à plus court terme.

Les résultats de la politique de prévention des expulsions locatives pourraient certainement être encore meilleurs.

Évolution des différentes étapes de la procédure d'expulsion sur les vingt dernières années :



Source : mission d'après EXPLOC (DIHAL)

Après avoir connu une **hausse continue de 2001 à 2014**, de près de 40%, la courbe a tendance à s'infléchir depuis quelques années. La DIHAL souligne la **baisse tendancielle du nombre de nouvelles procédures, passée de 173.703 en 2014 à 153.127 en 2019**.

Mais le nombre d'assignations **n'est qu'un indicateur**.

**L'année 2019 a malheureusement connu une hausse des décisions judiciaires** accordant la résiliation du bail à hauteur de 130.514, contre 119.554 un an plus tôt (**+ 9% en une année**) tandis que **le nombre d'expulsions avec le concours de la force publique atteignait 16.700 contre 15.993 en 2018 (+ 4,4%)**.

**Ainsi, sur 20 ans alors que les procédures augmentaient de 30%, le nombre d'expulsions avec le concours de la force publique était multiplié par 3.**

Nous constatons ainsi que depuis quelques années, une dérive et une défaillance de nos politiques font augmenter très fortement les décisions de CFP exécutés au regard du nombre de procédures.

**Bien sûr, 2020 est une année particulière.** Compte tenu des mesures gouvernementales de **prolongation de la trêve hivernale** d'abord jusqu'au 31 mai, puis jusqu'au 10 juillet, et de la **quasi-paralysie des tribunaux** lors du premier confinement, l'année 2020 va connaître, **d'une part, un ralentissement des décisions judiciaires, et d'autre part, l'absence d'expulsions "sèches"**. A ce titre, les instructions ministérielles contenues dans **l'instruction du 2 juillet 2020, en cohérence avec les principes du plan Logement d'abord**, ont été mises en œuvre. La **mobilisation des services territoriaux de l'État et de l'ensemble de leurs partenaires** a permis de proposer des solutions concrètes de relogement ou d'hébergement à la majorité des personnes menacées d'expulsion, en particulier aux ménages présentant des vulnérabilités (personnes âgées, handicapées, ou en présence d'enfants).

La DIHAL a pu annoncer début novembre « **une diminution historique du nombre d'expulsions locatives en 2020** », puisqu'au 31 octobre, date d'entrée en vigueur de la trêve hivernale 2020-2021, **moins de 3 500 personnes avaient été expulsées de leur logement**, soit une baisse de 79% par rapport à l'année 2019. Cela reste problématique puisque nombre de procédures connaissent une suspension provisoire (cf. § 7.).

**La politique de prévention des expulsions locatives doit donc être poursuivie et ses performances améliorées.**

**Au niveau départemental, le renforcement de l'opérationnalité des sous-commissions des CCAPEX (cf. § 2.2 à 2.6) doit être assorti d'un pilotage départemental à la mesure des enjeux.**

Il est important que **les préfets s'investissent à ce niveau-là** pour convenir avec les exécutifs des collectivités territoriales compétentes (**métropoles, départements, mais aussi communes et intercommunalités**) des **inflexions à donner aux politiques locales** et de **l'adaptation des moyens** à leur conférer.

C'est également dans cette enceinte que **la présence de représentants des professions de justice (huissiers et magistrats) et d'une délégation de la commission de surendettement** de la Banque de France prendrait toute son importance.

**Au niveau national**, la politique de prévention des expulsions locatives concerne quatre ministères, **Logement, Santé, Justice et Intérieur**. Malgré des efforts indéniables, **les objectifs de ces ministères s'opposent encore dans certaines circonstances**. Il est évident que les doctrines du ministère du Logement et du ministère de l'Intérieur ne s'accordent pas entre le maintien dans le logement, pour l'un et l'expulsion pour l'autre. Non pas que le ministère de l'Intérieur soit « friand » de l'expulsion locative, mais **la « pénalité » relative aux dédommagements accordés aux propriétaires** après le refus du concours de la force publique est comptabilisée sur un « budget opérationnel de programme » (BOP 216) du ministère de l'Intérieur.

C'est aussi le cas pour le recueil des données via le logiciel EXPLOC, dont la charge est portée par le ministère de l'Intérieur.

Il apparaît plus que nécessaire de porter un regard sur l'opportunité de transférer la charge de ces deux volets d'action vers le ministère du logement.

***Recommandation 10. Engager une étude interministérielle sur la comptabilisation au titre du compte du logement des indemnités à verser aux propriétaires bailleurs en cas de refus du concours de la force publique, afin de dissocier la question des troubles potentiels à l'ordre public de la simple contrepartie accordée à la non-exécution des décisions judiciaires.***

Par ailleurs, **il est indéniable que le pilotage interministériel a été consolidé** par le renforcement de la **DIHAL avec la création de son pôle de prévention des expulsions locatives**. Mais leurs moyens sont relativement limités, avec un effectif de deux personnes seulement.

**Cet effectif est évidemment insuffisant dans la période actuelle**, en raison des **besoins engendrés par la crise sanitaire**, avec des demandes d'interventions supplémentaires, à la suite du signalement de nombreux acteurs de terrain tels que les associations d'insertion sociale et le besoin d'un partage d'informations resserré avec les services départementaux donnant lieu à des conseils et des orientations rediffusées à tous.

**La faiblesse de l'effectif se ressent d'autant plus que les « instruments de bord » sont modestes.** La surveillance des données n'est pas optimale si elle repose sur **un système d'information aussi obsolète.**

**Il n'est pas acceptable d'attendre plus d'un an pour disposer des données départementales et nationales consolidées**, alors qu'il est devenu impératif de pouvoir les connaître *a minima* tous les six mois.

***Recommandation 11. Renforcer les capacités de pilotage du pôle PEX de la DIHAL avec le doublement de son effectif et la création d'un ETP dédié à l'exploitation du logiciel EXPLOC.***

### 3 Optimiser les procédures pour assurer une meilleure égalité de traitement et éviter leur judiciarisation

#### 3.1 Les données disponibles révèlent un séquençement différencié entre parc social et parc privé

**Dans la grande majorité des situations, les impayés de loyers font suite à un accident de la vie** (perte d'emploi, santé, divorce, rupture familiale, décès...). Face aux difficultés nouvelles, il n'est pas rare que le loyer devienne la variable d'ajustement du budget familial. A la suite de ces accidents, il advient généralement une rupture des droits, la suspension des aides personnelles au logement, l'augmentation insurmontable des charges. Ces situations nous conduisent à **un devoir de solidarité nationale**.

A l'opposé, **pour la minorité de locataires qui font preuve d'une mauvaise foi caractérisée, il s'agit de disposer de moyens plus coercitifs** comme l'utilisation des saisies (mobilier, salaire, retenues d'aides sociales), **et de renforcer la surveillance des multirécidivistes**.

**Tout se joue à l'origine** des situations d'impayés. Après plusieurs échéances impayées, locataires et bailleurs s'opposent, leurs relations et liens de confiance se brisent et les situations finissent par leur échapper si les bailleurs ne sont pas des bailleurs professionnels.

Je mets à part les 4,6 millions de logements gérés par les bailleurs sociaux (*cf.* § 6.5). **Sur les 7 millions de logements du parc privé, 35% sont administrés par des professionnels** de l'immobilier<sup>15</sup> et il reste **5 millions de logements pour lesquels bailleurs et locataires sont assez démunis**.

Une fois que les procédures en recouvrement de loyers sont engagées, **l'engrenage judiciaire peut s'avérer difficilement contrôlable**. Pourtant, la politique de prévention des expulsions locatives impose justement d'être en mesure d'analyser les situations pour ajuster au mieux les dispositifs d'accompagnement et les solutions alternatives tout au long des procédures engagées.

**Le résultat de la politique de prévention peut être examiné à partir du séquençement** des procédures, tel qu'il résulte des données consolidées disponibles pour l'année 2018 (dans le logiciel EXPLOC et par déduction des données USH) :

##### **Pour les 4,5 millions de locataires du parc social :**

- 138.000 commandements de payer (CDP), soit **3,1% du parc social**
- 68.000 assignations, soit **1,5%**
- 35.000 décisions de justice, soit **0,8%**
- 31.000 commandements de quitter les lieux (CQL), soit **0,7%**
- 20.000 demandes de concours de la force publique (CFP), soit **0,4%**
- 8.000 expulsions réalisées avec le CFP, soit **0,2%**

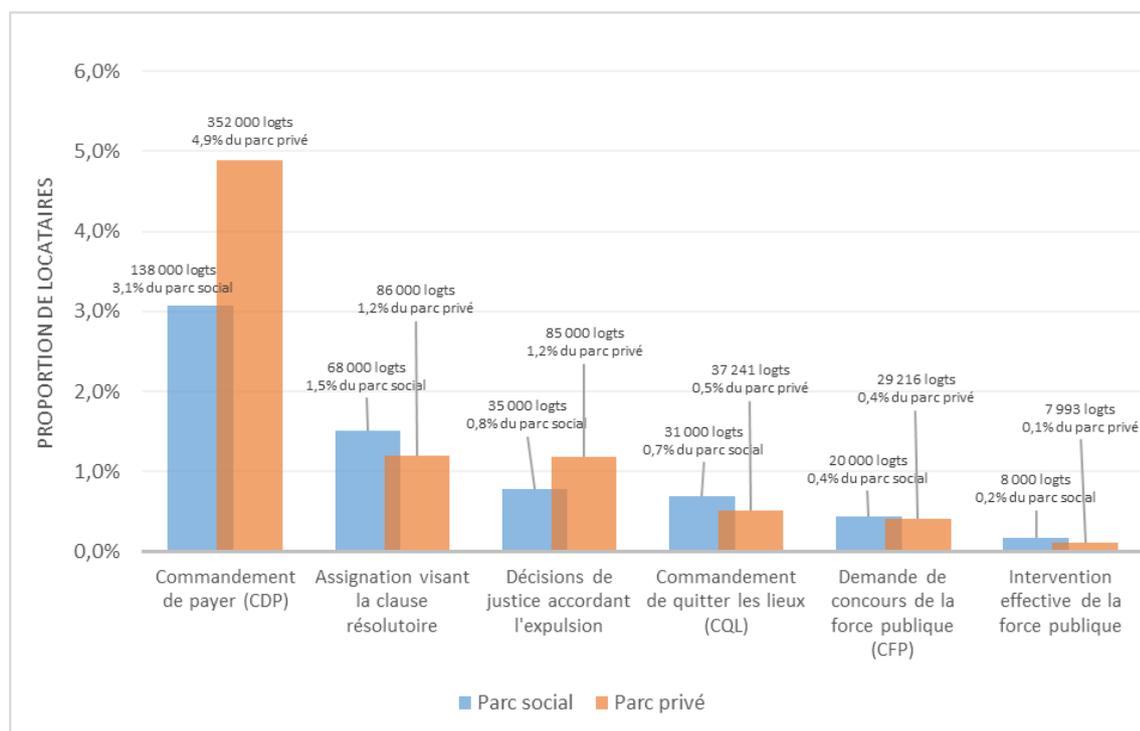
##### **Pour les 7 millions de locataires du parc privé :**

- 352.000 commandements de payer (CDP), soit **4,9% du parc privé**
- 86.000 assignations, soit **1,2%**
- 85.000 décisions de justice, soit **1,2%**
- 37.200 commandements de quitter les lieux (CQL), soit **0,5%**
- 29.200 demandes de concours de la force publique (CFP), soit **0,4%**
- 8.000 expulsions réalisées avec le CFP, soit **0,1%**

---

<sup>15</sup> Abstraction faite du patrimoine des investisseurs institutionnels (plus très nombreux dans le parc privé depuis trente ans)

## Impact du séquençement des procédures pour les locataires :



Source : mission à partir des données EXPLOC et USH au titre de 2018

Ce séquençement met en évidence les différences de gestion entre parc social et parc privé.

**Les bailleurs sociaux conduisent des démarches de prévention, de suivi et de relance très tôt, ce qui induit un moindre pourcentage de signification par CDP (3,1% du parc).**

A contrario, **les bailleurs privés qui arrivent au CDP, sont plus nombreux en proportion (4,9%) mais ils obtiennent de vrais résultats à ce stade**, puisque à la suite des CDP, ils n'engagent de **procédures judiciaires que dans 1,2% des cas**. Ce sont donc **266.000 locataires du parc privé qui sont a priori supposés avoir repris le paiement de leur loyer ou pu obtenir un plan d'apurement** de leurs créances locatives, ou bien ont opté pour se reloger par ailleurs, mais **qui ne sont pas « embarqués » vers une expulsion** de leur logement (sauf si la situation se dégrade à nouveau, mais il y a en quelque sorte un temps de répit).

**Les entrées en procédure judiciaire sont assez équivalentes** en nombre et en pourcentage entre les deux types de gestion, **mais les décisions de justice sont beaucoup plus systématiquement favorables (à 98,8%) aux recours exercés par les bailleurs du parc privé** (85.000 décisions pour 86.000 assignations), alors qu'elles représentent à **peine plus de 50% des recours exercés par les bailleurs sociaux**.

**Au final, le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique est équivalent en nombre** (8.000 locataires du parc social et autant du parc privé), **mais pour près de deux fois plus de logements dans le parc privé, donc en plus forte proportion dans le parc social (0,2% contre 0,1%).**

Ces résultats méritent d'être étudiés à la loupe, **au cas par cas, au plus près des situations locales, très diverses**. Le cadre partenarial à renforcer au niveau des CCAPEX doit en être l'occasion. Cela plaide aussi pour un **renforcement de l'instruction**.

## 3.2 Améliorer l’instruction des affaires dans le cadre des procédures judiciaires

**Les tribunaux judiciaires connaissent aujourd’hui un engorgement**, du fait notamment des recours pour impayés de loyers. **Cette « sur-judiciarisation » induit également des délais très longs pour obtenir une audience.** C’est variable selon les territoires, mais il faut compter de **2 à 10 mois d’attente.**

Le législateur a retenu 4 étapes censées créer une prise de conscience du locataire avec des délais successifs pour réagir (4 x 2 mois), mais **en réalité, la procédure s’étend en moyenne sur près de 18 mois** (cf.2). Autant dire que toutes les étapes durent plus longtemps.

Il est indispensable d’obtenir une meilleure maîtrise des délais de traitement de chaque étape de la procédure.

Dans la même volonté de transparence, le député Mickaël NOGAL<sup>16</sup>, a proposé la création d’un observatoire temporaire spécialement dédié à ce sujet.

**Il y a effectivement un sujet récurrent à traiter, préjudiciable aux parties prenantes et par voie de conséquence au marché de l’offre locative.**

***Recommandation 12. Confier à une mission spécifique à caractère interministériel un diagnostic des causes de la lenteur des délais des procédures conduisant à l’expulsion locative.***

**Le délai minimal de 2 mois imparti entre l’assignation et l’audience**, censé permettre d’établir et de fournir au juge un diagnostic éclairant sur la situation du locataire endetté, **est une période que l’on pourrait considérer comme « morte »**, dans la mesure où ce diagnostic social et financier est insuffisamment établi, ce qui aggrave de nombreuses situations.

**Une réflexion concertée avec les collectivités semble nécessaire** sur les moyens dédiés à la réalisation du diagnostic social et financier. A ce jour, ce diagnostic est confié aux travailleurs sociaux des conseils départementaux en grande majorité. Or les auditions ont mis en avant de nombreux écueils :

- ils sont réalisés trop tard dans la procédure (assignation) ;
- ils ne sont pas systématiquement réalisés (plus des deux tiers ne seraient pas remis aux juges) ;
- certains travailleurs sociaux n’ont pas les compétences requises pour effectuer ce type de diagnostics ;
- par manque de temps et souvent parce que la pratique du « Aller vers » a très fortement diminué depuis de nombreuses années, les propositions de rendez-vous sont rarement honorées par les locataires (des raisons de pudeur, de repli sur soi ne sont pas absentes a priori).

**Or le juge s’appuie sur le diagnostic social et financier pour prendre sa décision.**

Je retiens l’accord de nombreux acteurs sur la nécessité d’améliorer le dispositif en faisant du CDP le moment déclencheur du diagnostic. Il est évident qu’une telle modification dans le processus d’instruction imposerait de disposer de moyens humains beaucoup plus importants puisque le nombre de CDP est près de 3 fois supérieur au nombre d’assignations.

Il serait opportun de formaliser des propositions en concertation avec les collectivités territoriales, par

---

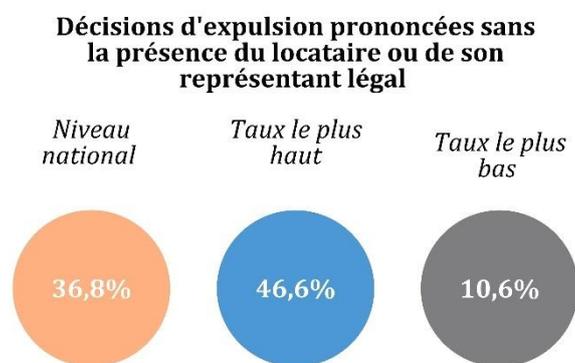
<sup>16</sup> Cf. Rapport NOGAL : « Louer en confiance » 2019

le biais de nouvelles expérimentations, dans le cadre législatif actuel. Certaines bonnes pratiques, comme la MOUS confiée à l'ADIL du Vaucluse mériteraient d'être dupliquées (cf. § 2.4).

**Recommandation 13. Lancer un appel à manifestation d'intérêt auprès des départements et des métropoles pour expérimenter de nouvelles organisations visant à généraliser les diagnostics sociaux et financiers destinés aux juges et à les produire le plus en amont possible - dès le CDP - à l'intention des CCAPEX.**

Il s'ajoute à cette sous-instruction patente, une forte **absence des locataires assignés aux audiences**, rendant alors le **contradictoire quasi inopérant**.

Cette **présence est très variable selon les départements**, les déterminants de la présence des locataires à l'audience sont multiples, on note que le locataire - comme l'a souligné Camille François<sup>17</sup> - est bien plus présent à l'audience lorsqu'il est accompagné par un travailleur social ou s'il est logé dans le parc social.



\*Source : mission à partir des données EXPLOC au titre de 2018 sur les départements métropolitains enregistrant plus de 500 procédures judiciaires d'expulsions locatives – pourcentage sur la base du nombre d'assignations

**Ce constat devrait également retenir l'attention des collectivités disposant de travailleurs sociaux et des CCAPEX pour établir des actions d'accompagnement renforcées, en lien avec les SIAO.**

### **3.3 Mieux utiliser le commandement de payer (CDP) en prévention et permettre une phase de négociation à confier à l'huissier**

**Le commandement de payer est effectivement une étape décisive** pour la politique de prévention des expulsions. **Près de 500.000 CDP sont délivrés par an en moyenne en France, dont les deux-tiers dans le parc privé.**

La délivrance s'effectue par les huissiers à domicile et constitue le premier acte de la procédure. Les huissiers connaissent parfaitement les territoires et **malgré encore quelques freins pour accéder aux parties communes** des immeubles, ils accèdent dans la plupart des cas au logement du locataire. Ce frein devrait être levé.

<sup>17</sup> Cf. Thèse Camille François déjà citée

**Recommandation 14.** *Permettre l'accès des huissiers aux parties communes des immeubles afin qu'ils puissent entrer en contact direct avec les personnes menacées d'expulsion ou, à défaut, déposer leurs actes et informations relatifs à la procédure et aux dispositifs de prévention dans les boîtes aux lettres.*

Ce moment crucial est le plus souvent le point de rupture de confiance entre locataire et propriétaire, alors que cette étape devrait permettre des solutions.

La connaissance renforcée de chaque situation individuelle dès le CDP permettrait d'orienter le plus souvent possible **vers une solution durable autre que judiciaire.**

**Il apparaît donc essentiel que le rôle de l'huissier soit élargi car ce premier contact présentiel est déterminant pour la suite de la procédure.**

Des mesures doivent être prises, en urgence, **tant pour la période actuelle que pour le long terme.**

**L'huissier de justice pourrait se voir confier un rôle de négociateur avec l'accord du bailleur.**

La période entre le CDP et l'assignation pourrait être mise à profit pour engager une phase de dialogue et de négociation amiable.

Ce temps de négociation amiable pourrait bénéficier d'une période supplémentaire d'un mois, à comptabiliser avant l'assignation (soit 2 + 1 mois). Dès lors, deux hypothèses :

- un accord est trouvé durant la période de 3 mois : alors l'huissier demande au juge une audience en référé et s'assure que la date d'audience proposée est bien postérieure à la période ouverte par le commandement de payer afin que le juge puisse constater l'acquisition de la clause résolutoire ;
- aucun accord n'est trouvé durant la période de 3 mois : alors l'huissier signifie l'assignation et la période antérieurement incompressible entre l'assignation et l'audience est alors réduite à 1 mois au lieu de 2.

Cette évolution semble recueillir un assentiment de tous les acteurs, tant il est notoire que les 2 mois qui suivent l'assignation en vue de l'audience peuvent être considérés comme une période « morte », cause d'une accentuation de la dette. Cela suppose que le diagnostic social et financier ait bien été effectué en amont.

**Recommandation 15.** *Instaurer par voie législative une phase de négociation qui pourrait être conduite par les huissiers de justice sur mandat des bailleurs avant l'assignation. Augmenter d'un mois le délai qui précède l'assignation pour ce faire et réduire d'autant le délai légal qui suit l'assignation avant l'audience en cas d'échec.*

### **3.4 Abaisser ou supprimer les seuils de signalement des CDP aux CCAPEX**

Il conviendrait en outre de s'assurer que les CDP soient transmis le plus tôt possible aux CCAPEX.

Or, ces actes délivrés par les huissiers de justice sont transmis aux CCAPEX selon des critères de seuil fixés par arrêtés départementaux en application du décret n°2015-1384 du 30 octobre 2015. Le seuil peut être fixé à partir de 3 mois d'impayés de loyers sans interruption ou un cumul de dette équivalent à au moins 3 mois de loyer et charge, et peut atteindre 6 mois, à l'appréciation des préfets de départements.

Ce seuil minimal actuel est encore trop important, car une grande majorité des CDP ne sont pas

remontés aux CCAPEX ni à la base de données EXPLOC.

Si notre objectif, est d'agir le plus en amont possible, il est clairement contradictoire de ne pas se saisir de tous les CDP.

**Recommandation 16.** *Supprimer le seuil fixé par décret pour le signalement des CDP à la CCAPEX par les huissiers de justice, afin de pouvoir agir sur le traitement précoce de tous les impayés.*

### 3.5 Rendre plus lisibles les actes de la procédure pour diminuer le taux de non-réponse

Au regard des différents **actes de la procédure que nous avons pu obtenir, force est de constater qu'ils sont très nombreux et très complexes.** Les CDP, les assignations et les CQL (*cf. voir annexes*) sont des formulaires fastidieux qui ont tendance à effrayer et décourager les locataires visés par ces actes.

Même constat pour les courriers transmis par les différents acteurs (Préfecture, CAF). Or ces actes et ces courriers sont essentiels pour que le locataire se sente impliqué dans la procédure et puisse se tourner le plus rapidement possible vers un tiers et active les aides auxquels il a droit.

**Recommandation 17.** *Simplifier le contenu et l'accès aux informations transmises aux locataires dans le cadre de la procédure d'expulsion en utilisant la méthodologie "Facile à lire et à comprendre" (FALC) promue au niveau gouvernemental (Sms locataires aux différents stades de la procédure : actes d'huissiers, courriers transmis par les préfectures).*

### 3.6 Lutter contre le non-recours au droit, une des plus grandes défaillances de notre société

De très nombreux cas illustrent que de nombreux citoyens basculent dans la précarité alors que des aides existent et les concernent :

Un propriétaire qui se retrouve en grande difficulté financière parce qu'il n'a pas connaissance des dispositifs d'indemnisations.

Un locataire, qui lors d'une audience découvre qu'il pouvait prétendre à l'aide d'action logement ou à une aide FSL maintien.

**Or, autour des nombreux acteurs et des nombreuses étapes, il manque un fil conducteur, une porte d'entrée.** A travers les nombreuses auditions, il apparaît clairement que les compétences nécessaires au déroulement de cette longue procédure sont juridiques.

**Ainsi, il conviendrait de confier aux ADIL plus de responsabilités.**

Elles pourraient dans un premier temps jouer le rôle de contrôle du décompte présenté aux locataires lors du CDP (plus de 2/3 seraient erronés) ; puis celui de l'informateur des aides et soutiens existants à ce même stade. Nous avons constaté que la clarté et la diffusion des aides à la procédure d'expulsion étaient déficientes. Et pourtant, elles sont nombreuses et efficaces quand elles sont employées au bon moment.

L'ADIL pourrait donc avoir un rôle prépondérant dans la diffusion de ces informations et pour ce faire

il est impératif qu'elle s'appuie sur ses antennes départementales car de nombreuses aides sont territorialisées.

En agissant ainsi plus en amont, les locataires et propriétaires jusqu'à présent dépourvus d'informations pourraient appréhender dans de meilleures conditions les moyens à leur disposition.

**Recommandation 18.** *Confier à l'huissier, lors de la délivrance du CDP, le soin de remettre au locataire une notice détaillant toutes les aides et accompagnements appropriés. Solliciter l'ANIL pour l'élaboration de cette notice en lien avec les ADIL afin d'adapter les aides et les contacts à chaque département. Cette notice devrait inviter le locataire à prendre contact avec une agence de proximité de l'ADIL avec pour première consigne de vérifier le décompte qui lui a été remis.*

### **3.7 Prendre des dispositions pour éviter le refus, par certains propriétaires, du versement du FSL destiné au maintien du locataire dans le logement**

De nombreux acteurs dont l'association DAL, la FAP, ont évoqué le refus de certains bailleurs d'accepter le FSL, pour ne pas ralentir la procédure d'expulsion. Ces cas sont rares mais mériteraient d'être étudiés afin que le droit soit respecté et que les pratiques abusives soient dénoncées.

Depuis la loi ALUR de 2014, les bailleurs n'ont plus le droit de refuser le FSL. Cependant, il est encore constaté que certains trouvent le moyen de contourner cette obligation, en ne fournissant pas leurs coordonnées bancaires pour en éviter le versement.

**Recommandation 19.** *Faire évoluer la loi pour rendre effectif l'octroi du FSL au bailleur.*

### **3.8 Mobiliser plus souvent les mesures existantes d'accompagnement social personnalisé (MASP)**

Les MASP ont été créées par la loi du 5 mars 2007 notamment aux fins de prévention des expulsions locatives. Définies aux articles L. 271-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles, ces mesures administratives sont mises en œuvre par les services sociaux des départements à destination de personnes majeures en difficulté, notamment dans la gestion de leurs ressources et de leurs allocations, notamment lorsqu'il y a un risque pour leur sécurité ou leur santé.

Les deux premiers niveaux de MASP 1 et 2 (accompagnement social et budgétaire et gestion des prestations sociales) sont contractuels avec un engagement réciproque, tandis que le versement direct des prestations sociales au bailleur sous conditions (le MASP 3) est contraignant. Cette dernière possibilité peut être dans certaines situations une sécurité essentielle pour maintenir le ménage dans son logement et une assurance pour le bailleur.

Or, cette possibilité est rarement demandée par le conseil départemental malgré les préconisations des CCAPEX alors qu'il s'agit d'une véritable solution pour pérenniser certaines situations ou contraindre les locataires qui disposent des ressources financières suffisantes pour le paiement notamment du résiduel du loyer.

Afin de rendre ces demandes d'accompagnement effectives, les CCAPEX pourrait saisir le préfet pour qu'il effectue cette demande.

**Recommandation 20.** *Permettre aux CCAPEX de saisir le préfet pour une demande de MASP 3.*

### 3.9 Intégrer la prévention des troubles pathologiques du comportement, notamment psychiques

**Le facteur santé n'était que trop rarement pris en compte dans la procédure d'expulsion locative**, alors que les pathologies lourdes dont peuvent être atteints certains locataires ont des conséquences en matière de repli sur soi, d'isolement et de désengagement vis-à-vis des obligations administratives.

Les gestionnaires d'appartements de coordination thérapeutique (ACT) constatent régulièrement les difficultés des bailleurs, syndics et copropriétaires à gérer les relations avec ce type de public en difficulté de santé.

De fait, l'administration et les bailleurs disposent de peu de moyens de détection de ce type de locataires, et le repérage des difficultés potentielles provoquées par la maladie

À ce titre, l'instruction du 27 avril 2017 relative à la campagne budgétaire pour l'année 2017 des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes confrontées à des difficultés spécifiques a mis en place une expérimentation dans 5 régions pour que les ACT puissent intervenir directement au domicile des personnes sans attendre leur mise à la rue.

**Recommandation 21. Transmettre aux ADIL la cartographie des ressources territoriales en matière de santé mentale et leurs acteurs (Santé Mentale France).**

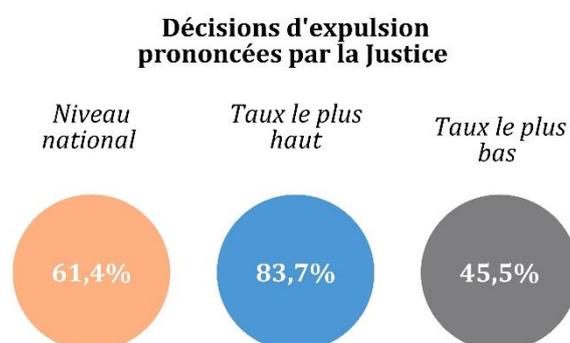
### 3.10 Renforcer les liens entre les magistrats et les autres acteurs

**Il y a une inégalité face à la procédure, faute d'une doctrine suffisamment partagée quant à la manière de sortir des situations d'impayés de loyers.**

Les magistrats manquent trop souvent d'informations pour accomplir leur rôle dans de bonnes conditions.

Les partenaires relèvent cependant de **fortes disparités dans les décisions de justice**, ce qui donne des résultats contrastés suivant les départements et présente un risque d'inégalité de traitement.

Ainsi, certains départements connaissent des décisions d'expulsion ferme dans moins de la moitié des cas, alors que d'autres les constatent sur plus de huit décisions sur dix. De telles différences apparaissent également entre départements pourtant limitrophes et similaires aux plans sociologique, démographique et économique.



\*Source : mission à partir des données EXPLOC au titre de 2018 sur les départements métropolitains enregistrant plus de 500 procédures judiciaires d'expulsions locatives – pourcentage sur la base du nombre d'assignations

**Par ailleurs, les magistrats expliquent les raisons pour lesquelles l'apurement des dettes est souvent privilégié** par rapport à la résiliation du bail et le « délogement » qui l'accompagne. Sont évoqués notamment l'attachement d'une personne à son logement et les repères sociaux indispensables à son rétablissement.

Mais parallèlement, **la mise en place de plans d'apurement s'avère ne pas être toujours concluante sur le court et moyen terme**, ce qui remet alors en cause le choix effectué, et entraîne *de facto* un allongement de situations inconfortables pour les propriétaires comme pour les locataires.

C'est pourquoi il semble d'autant plus impératif de disposer très tôt de suffisamment d'éléments sociaux et financiers de diagnostic, pour éviter d'être trop indifféremment conduit à la procédure judiciaire et trop indifféremment orienté vers l'apurement *versus* l'expulsion et le relogement.

**Les partenariats avec le monde de la justice pourraient être renforcés**, dans la logique de mobiliser des outils (partage d'informations entre CCAPEX et magistrats) ou d'animer et de renforcer le réseau local des conciliateurs de justice ainsi que le rôle des huissiers comme je le propose.

Un travail de sensibilisation auprès des juges et des greffiers serait utile pour permettre une meilleure compréhension des logiques de chacun et tendre à une harmonisation doctrinale.

Et puis **la prise en compte de l'offre de logements susceptible d'être mobilisée à court terme** pourrait être décisive dans le cadre de l'instruction judiciaire (*cf.* § 4).

**Recommandation 22. Renforcer les liens informels entre les magistrats, les services préfectoraux, ceux de l'aide sociale des collectivités et les bailleurs, en lien avec les CCAPEX.**

### 3.11 Poursuivre le dialogue sur la « mauvaise foi »

Les auditions ont permis de constater une forte occurrence d'un débat autour des notions de « bonne » ou de « mauvaise foi » des locataires. De façon générale, elles ont pointé le fait que la grande majorité de ces derniers présentaient la volonté de payer le loyer.

La loi n'en donnant pas de définition étayée, cette notion est laissée à l'appréciation subjective de chacun (locataire, bailleur), elle relève principalement de l'appréciation et de la responsabilité du juge.

Si l'article 2274 du Code civil dispose que la bonne foi se présume et que la mauvaise foi se démontre, **seul le juge du fond est habilité à les établir.**

En complément de ces principes, **la Cour de cassation** a précisé le cadre de l'appréciation du juge dans sa **jurisprudence, notamment dans les situations de surendettement** : d'une part, la bonne foi du débiteur est toujours présumée. D'autre part, les conséquences de l'établissement de la mauvaise foi sont personnelles, ce qui signifie que les effets juridiques ne peuvent être étendus au conjoint ou au concubin.

De la même manière, la mauvaise foi n'est pas une notion figée : si le débiteur produit des éléments nouveaux de nature à nécessiter un réexamen de sa situation après avoir été considéré comme étant de mauvaise foi dans un premier temps, le juge peut réviser sa position et en faire un débiteur de bonne foi. Enfin, la causalité entre la mauvaise foi et la situation du débiteur doit également être directe : les fautes qui n'ont qu'un lien indirect avec les difficultés et le passif du débiteur (par exemple une faute professionnelle ayant conduit à un licenciement) ne peuvent être considérées comme de nature à établir sa mauvaise foi.

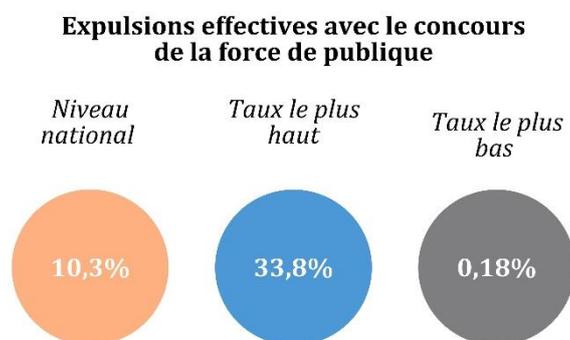
La mission a relevé dans le guide annexe à la circulaire du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel de prévention des expulsions locatives, que l'administration avait tenté d'établir une approche de la notion de « mauvaise foi ».

Il pourrait être utile de prolonger cette réflexion avec l'ensemble des représentants des parties prenantes dans le cadre spécifique de la procédure d'expulsion locative.

**Recommandation 23.** *Etablir une concertation au niveau national sur les déterminants de la « mauvaise foi » en matière d'impayés locatifs de façon à permettre aux dispositifs administratifs (FSL, CCAPEX, CAF) de mieux objectiver leurs avis, à l'instar de la commission de surendettement de la Banque de France.*

### 3.12 Mieux réguler l'octroi du concours de la force publique (CFP), étape ultime avant l'expulsion

Un premier constat s'impose sur le pourcentage contrasté d'octroi du CFP entre départements (cf. schéma ci-dessous). La question de cet arbitrage, qui relève indéniablement de la responsabilité du préfet, dépend de facteurs qui ne sont pas seulement du ressort de l'ordre public.



\*Source : mission à partir des données EXPLOC au titre de 2018 sur les départements métropolitains enregistrant plus de 500 procédures juridiques d'expulsions locatives – pourcentage sur la base du nombre d'assignations

Bien qu'il ne puisse être nié l'intérêt de disposer du CFP pour permettre l'exécution des décisions judiciaires, y compris des expulsions, tout à fait légitimes, il semble que les moyens dont disposent les commissariats à cette ultime étape ne soient pas en concordance avec l'importance de l'enjeu.

En effet l'enquête sociale, familiale et financière qui devrait être effectuée par les commissariats à ce stade, n'est pas réalisée de manière uniforme sur le territoire, par manque de moyens, selon toute vraisemblance.

Car, même à l'extrémité de cette procédure, à la veille de l'expulsion, les commissariats n'ont pas suffisamment d'informations (composition du ménage, âge des locataires). C'est ce qui ressort de nombreux témoignages de policiers.

Or, les moyens rassemblés par la chaîne des acteurs sociaux du département y compris les bailleurs sociaux auprès des services préfectoraux devraient permettre à la fois de communiquer les informations disponibles, et de disposer également des alternatives à l'expulsion à cette ultime étape : relogement ou hébergement, notamment.

A cet égard, le diagnostic social et financier, s'il était établi systématiquement et au plus tôt, permettrait de transmettre aux services de police par l'intermédiaire des services préfectoraux, les données essentielles à leur intervention.

***Recommandation 24. Autoriser la transmission aux commissariats, par l'intermédiaire des services préfectoraux, des données sociales et familiales présentes dans les diagnostics sociaux et financiers effectués en amont des procédures à destination des juges.***

## 4 Mobiliser l'offre disponible de logement au plus tôt

L'inflexion à donner au processus consiste à envisager au plus tôt une solution alternative au plan d'apurement des dettes d'un locataire, si celle-ci est vouée à l'échec, et cela au plus tard lorsque la composante opérationnelle de la CCAPEX en étudie la situation.

### 4.1 Identifier l'offre de logements mobilisable à court et moyen termes

C'est la raison pour laquelle **il faut être en mesure d'identifier et de mobiliser une offre de logements** locatifs à loyers très modérés dès ce stade. D'où l'importance d'un protocole que l'Etat et les collectivités territoriales devraient signer avec les bailleurs sociaux dans chaque territoire.

**L'offre est cependant problématique**, selon la **tension de la demande et les capacités** offertes par le flux induit par la **rotation dans le parc social**. S'y ajoute la dimension du **niveau des loyers**.

**Pourtant**, quelles que soient les difficultés en la matière, **cette offre est toujours mobilisée à la fin du processus d'expulsion**, lorsque la remise à la rue n'est pas admise par le préfet.

**Il y a donc une opportunité à saisir, que la crise sanitaire rend évidente** : si l'expulsion peut être la seule solution par rapport à une situation donnée, dans le respect des procédures, celle-ci **n'est acceptable qu'à la condition d'avoir identifié au préalable une solution concrète de relogement ou d'hébergement adapté**.

**Cette cause me paraît devoir être étendue au-delà du contexte de la crise sanitaire, et notamment dès la sortie de la trêve hivernale, au printemps 2021.**

Tout doit être fait dans cette logique.

Dans le cadre stratégique défini par le **plan gouvernemental du « Logement d'abord »**, **l'hébergement constitue une alternative résiduelle**, qui doit être réservée aux personnes les plus en difficultés mentales, psychiques ou physiques avec l'accompagnement social indispensable à leur réinsertion.

**Le parc social présente l'avantage de permettre d'user des modalités de réservation ouvertes avec l'Etat, les collectivités locales et Action Logement.**

En conséquence, l'obligation de relogement que la collectivité s'impose à elle-même doit donner lieu à **une mobilisation renforcée des acteurs pour identifier l'offre de logement et la tenir à disposition en gérant le stock au plus près des besoins et sans alourdir inutilement la charge collective.**

**Cette politique repose sur une chaîne de décisions à prendre de manière concertée entre l'Etat, les collectivités et les organismes du logement social :**

- **dès la détermination des besoins en logements** à loyers très modérés (de type PLA insertion) dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH) ;
- **dans la programmation annuelle de la production** d'une offre de logements à loyers dits « abordables », dont les niveaux doivent être précisés suivant les secteurs (cf. carte géographique mise en ligne par le ministère du logement en ce début décembre) ;
- **dans les conventions d'utilité sociale des bailleurs (CUS) ;**
- **dans des protocoles à mettre en œuvre avec les différents réservataires (collectivités territoriales, Action Logement)** pour pouvoir disposer d'une capacité d'attribution sans délais ;
- **dans des protocoles à mettre en place pour faciliter la mutualisation de l'offre** des différents bailleurs sociaux, ainsi que le proposait déjà l'instruction interministérielle de mars 2017 adressée aux préfets : « *Vous encouragerez particulièrement la collaboration inter-*

*bailleurs et inter-réservataires au niveau local afin de permettre les relogements ou les échanges de logements mais aussi les mutations provoquées des locataires dont la dépense de logement est inadaptée à leurs ressources. Il vous revient à cette fin de mettre en place un dispositif de coordination entre les bailleurs sociaux au sein de la Charte de prévention et d'en assurer l'animation en y associant l'ensemble des partenaires susceptibles de participer à la réalisation de cet objectif. »*

- **dans des formes d'intermédiation locative, que les bailleurs sociaux envisagent eux-mêmes de développer** avec le concours d'associations spécialisées dans l'accompagnement et la réinsertion sociale, et qui leur permettrait d'offrir des logements à loyers plus bas que ceux aujourd'hui pratiqués au regard de leur financement d'origine.

**Recommandation 25.** *Mobiliser l'offre de logement des bailleurs sociaux dès que l'évaluation sociale et financière établie par les travailleurs sociaux au stade du commandement de payer permet de conclure au besoin d'un relogement adapté aux revenus des locataires en difficulté.*

**Recommandation 26.** *Faciliter la signature d'accords de mutualisation de l'offre entre bailleurs sociaux d'une part et avec les réservataires de logements du parc social d'autre part pour disposer d'un volant d'offre immédiatement employable.*

**Recommandation 27.** *Réaliser une étude sur l'intermédiation locative dans le parc social pour adapter l'offre disponible aux niveaux de loyers requis dans le cadre des besoins de relogement des locataires menacés d'expulsion.*

**Il faut noter que les locataires du parc privé sont également concernés par cette mobilisation du parc social**, dès lors que la procédure judiciaire engagée ne permet plus l'apurement des dettes contractées, et que les locataires ne trouvent pas par eux-mêmes une solution de relogement dans le parc privé.

## **4.2 Mobiliser la part disponible des logements vacants du parc social**

Sur les 200.000 logements vacants du parc social, la part des logements **vides proposés à la location depuis plus de trois ans a été évaluée à environ 33 000 logements**<sup>18</sup>. Sont exclus de ce compte les logements voués à la démolition ou à des structurations lourdes (plus de 75.000).

**Cette offre disponible présente cependant deux inconvénients qu'il faut intégrer :**

- **la qualité ou l'aspect qualitatif, l'aspect environnemental**, peuvent être moindres par rapport aux autres biens proposés sur le marché, localement, mais en cas d'alternative à l'expulsion, cela reste une véritable opportunité ;
- **la répartition géographique**, directement liée à l'attractivité des territoires, au sens de l'emploi et du cadre de vie, peut ne pas correspondre exactement aux localités où résident les locataires concernés par un besoin de relogement plus en phase avec leurs ressources et leur emploi.

Ces deux obstacles ne sont pas intangibles et méritent d'être pris en compte dans la perspective des relogements à proposer.

---

<sup>18</sup> Cf. rapport IGF/CGEDD de janvier 2015 sur la mobilisation des logements et des bureaux vacants

**Recommandation 28. Mobiliser les plus de 30.000 logements sociaux vides et vacants depuis plusieurs années, ne serait-ce qu'à titre transitoire.**

### 4.3 Restructurer le parc social pour adapter l'offre aux besoins

Les 2/3 des logements des bailleurs sociaux sont très faiblement occupés : 1,8 million de logements sont occupés par une personne seule et 1,2 million de logements sont occupés par deux personnes, ce qui totalise **3 millions de logements sur les 4,7 millions de logements du parc social.**

La typologie du parc est quant à elle constituée aux 3/4, pour des raisons historiques, de moyens et grands logements (3,5 millions de 3 pièces à 5 pièces).

Il s'ensuit une sous-occupation manifeste du parc de logements sociaux. Ce constat n'est pas propre au parc social puisque cela correspond à un phénomène généralisé, en partie dû au vieillissement de la population et à l'évolution de la typologie des familles. On relève au plan national 65% de ménages ne comptant pas plus de deux personnes, dont la moitié (33%) sont constitués d'une personne seule<sup>19</sup>.

Or, parallèlement, on constate une forte demande de personnes seules, jeunes et plus âgés, qui peut atteindre 1/3 de la demande recensée dans certaines localités.

Tout ceci tend à démontrer l'opportunité de solliciter les organismes de logements sociaux pour concevoir de nouveaux modèles d'occupation des logements et une part de restructuration de l'offre en correspondance avec les besoins. Dans ce cadre, il est évident que les besoins issus de la prévention des expulsions locatives doivent être intégrés.

**Recommandation 29. Concevoir de nouvelles formes de baux pour faciliter la cohabitation par la colocation dans le parc social.**

**Recommandation 30. Etudier la restructuration de grands logements d'une partie du parc social en fonction des besoins recensés dans chaque territoire, en intégrant les besoins relevés par les CCAPEX.**

Pour clore, provisoirement, ce chapitre dont l'importance justifierait une mission d'intérêt national, je relèverais que l'offre de logement social pourrait être plus fluide si l'on admettait à la fois :

- de reconsidérer les plafonds de ressources pour accéder au logement social afin de réserver davantage cette offre aux personnes les plus vulnérables, et
- de renforcer les obligations de quitter un logement social lorsque les revenus excèdent exagérément les plafonds de ressources en vigueur.

<sup>19</sup> Selon les statistiques du Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la transition écologique à partir des fichiers Filocom de la DGFIP et la base RPLS (septembre 2014)

## 5 Optimiser les moyens financiers de nos politiques de prévention

### 5.1 Eviter le dérapage des dettes et des charges collectives liées à l'enchaînement des délais de procédures

Plus le temps des procédures s'allonge et **plus les impayés et les frais de procédures en recouvrement s'accumulent pour les propriétaires.**

Plus le temps des arbitrages et des temps morts entre ces arbitrages s'étire, et **plus les charges collectives s'amoncellent. La mobilisation d'effectifs des services publics avec leurs équipes de travailleurs sociaux (CCAS, DIAS, métropoles, départements et CAF)** est un des principaux postes de dépenses.

**L'optimisation de l'instruction**, dès le CDP, doit permettre de réduire le temps de prise en charge, et donc les coûts supportés par la collectivité tout le temps que durent les étapes successives des procédures, et naturellement par les bailleurs.

**De même, la disponibilité de l'offre de relogement**, si elle est identifiée au plus tôt, dès qu'il apparaît qu'un apurement de la dette ne pourra pas sauver la situation du locataire durablement lors de l'examen en sous-commission des CCAPEX, permettrait d'éviter un temps long de procédures et les charges collectives que cela entraîne du côté des services publics (collectivités territoriales, Etat, partenaires associés, BdF, CAF...) et du côté des propriétaires.

**Recommandation 31.** *Miser sur le renforcement de l'instruction dès le CDP et l'identification d'une proposition de relogement en sous-commission des CCAPEX pour décharger la collectivité des coûts induits par l'enchaînement des procédures et éviter dans le même temps aux propriétaires l'immobilisation de leurs biens et l'accroissement de leurs pertes financières.*

**Il en est de même de la logique d'intervention des FSL.** Plus c'est tôt, plus cela permet de récupérer une défaillance passagère.

**Les mesures d'aides ponctuelles prises par Action Logement** dans le cadre des conséquences financières de la crise sanitaire pour venir en aide aux salariés, et qui s'ajoutent aux aides ponctuelles déjà existantes, sont absolument **en phase avec l'intérêt d'une intervention dès l'origine** d'un déséquilibre budgétaire familial.

### 5.2 Connaître les coûts des procédures pour les réduire

**Combien coûte à la puissance publique une procédure d'expulsion ?**

A combien en moyenne s'élèvent les dettes et frais pour le propriétaire ? Et pour tous les acteurs impliqués dans le processus ?

De nombreuses approches ont été esquissées pour obtenir ces données qui permettraient d'observer la réalité des coûts collectifs et favoriseraient l'optimisation de nos politiques de prévention des expulsions.

**Ces premières études doivent nous interpeller sur tous les coûts qui peuvent être évités de la procédure.**

**Recommandation 32. Confier à l'IGF et l'IGAS une étude des charges induites par les différentes phases des procédures visant la prévention des expulsions locatives.**

### 5.3 Miser sur le « retour sur investissement social »

Y aurait-il encore des freins à rendre plus transparentes nos politiques en faveur des plus fragiles, je ne le pense plus. Parce qu'il s'agit d'argent public et parce qu'il y va de notre capacité à être plus efficaces.

Les études réalisées depuis des années démontrent que la prévention des expulsions doit s'effectuer le plus en amont possible. **Malgré la difficulté d'une étude exhaustive sur les coûts évités, il a été démontré en France et en Europe qu'un euro dépensé en prévention pourrait faire économiser jusqu'à huit euros aux pouvoirs publics.**

Des études en France (GRAAL et GESTARE) et à l'étranger<sup>20</sup> lors des actions menées en amont de la procédure ont démontré que le retour sur investissement social pouvait être très important.

**Ainsi 1000 euros investis en amont pourraient faire économiser à la puissance publique 8000 euros.**

Sur le nombre total de procédures d'expulsions en France, il serait hasardeux de prétendre qu'une action globale permettrait de mettre fin à la totalité des procédures.

Mais nous pouvons raisonnablement avancer que plus d'un tiers pourraient être évité à long terme.

**A l'instar de la stratégie du logement d'abord, investir en amont permet d'éviter de nombreux coûts par la suite.**

Nos futures politiques devront s'appuyer sur cette doctrine et valoriser toutes les initiatives qui s'inspirent de cette approche budgétaire.

**L'expérimentation à Montpellier conduite par des bailleurs sociaux avec GESTARE et le prestataire FORS tend effectivement à démontrer l'intérêt d'un « retour social sur investissement (RSOI) ».**

- **Le retour sur investissement est social pour les locataires mieux accompagnés** dès les premiers signes de difficultés, en relation avec les bailleurs sociaux engagés dans ce partenariat.
- **Et le retour sur investissement est également économique**, puisqu'il permet d'éviter un dérapage financier des situations rencontrées. C'est donc un **gain considérable pour les bailleurs**.

**J'ajoute que le retour sur investissement social concerne tout autant la puissance publique.**

Le groupe Erilia, bailleur social, a réduit de près d'un tiers le nombre d'expulsions en renforçant le travail de ses conseillers en économie sociale et familiale (CESF) pour un maintien dans le logement. Ces pratiques devront donc être encouragées et éclairer nos futures politiques de prévention. Elles pourraient être portées par la DIHAL comme actuellement mais aussi par les DREAL avec les missions en « aller vers et dans le logement » (AVDL).

Il conviendrait donc de lancer rapidement des Appels à manifestation d'intérêt pour mobiliser des acteurs associatifs.

---

<sup>20</sup> Fondation Abbé Pierre – 2ème regard sur le mal-logement en Europe - 2017

*Recommandation 33. Valoriser par appel à manifestation d'intérêt à lancer auprès des métropoles et des départements en tant que porteurs de projets, des expérimentations de mobilisation du secteur associatif en lien avec des bailleurs sociaux pour mettre en valeur le retour sur investissement social.*

#### **5.4 Evaluer le régime de l'APL à l'aune des non-bénéficiaires**

Je ne reviendrai pas ici sur le régime des aides personnelles au logement (APL), véritable sujet d'importance, qui est un secours véritable pour les locataires du parc social et pour ceux du parc privé conventionné (ANAH).

**Mais le sort d'une partie des 50% de locataires qui ne sont pas allocataires est préoccupant.** L'APL est non seulement un complément budgétaire, mais elle offre l'assistance des conseillers sociaux de la CAF, donc l'ouverture de voies de solutions.

*Recommandation 34. Evaluer l'impact de l'absence d'accompagnement par les CAF/MSA en cas d'impayés pour les ménages qui ne bénéficient pas des APL.*

## 6 Anticiper les effets économiques de la crise sanitaire pour les locataires et les propriétaires

### 6.1 La crise sanitaire a mis au ralenti de nombreux dispositifs et de nombreux acteurs

Dans la plupart des départements, le confinement et dans une moindre mesure les mouvements sociaux ont fortement ralenti les procédures judiciaires.

De nombreux dossiers se sont accumulés, augmentant *de facto* le montant des dettes de certains ménages. Le travail social s'est lui aussi affaibli, perturbant très fortement l'accompagnement social des locataires. Ce sont aussi toutes les commissions (CCAPEX, DALO, FSL, surendettement) qui ont fonctionné de manière très chaotique.

Ainsi de nombreuses situations ont empiré et vont demander une attention toute particulière afin de prendre en compte les conséquences concrètes de la crise sanitaire.

Il s'agira pour tous les acteurs de prendre en compte ces éléments. Il est par exemple souhaitable que les critères de seuil des FSL soient modifiés en conséquence.

### 6.2 Evaluer et suivre le risque d'augmentation des impayés locatifs

L'ANIL vient de publier début novembre son baromètre<sup>21</sup> des risques d'impayés et d'expulsions à partir des appels reçus en septembre et octobre 2020. Elle constate une **hausse des consultations pour impayés de la part de locataires du parc privé de l'ordre de 15%** par rapport à la situation de septembre-octobre 2019. Ce sont majoritairement des **locataires actifs exposés à une perte d'emploi ou à une baisse de revenus**. La situation paraît plus grave qu'au cours du premier confinement, selon le même baromètre publié fin juillet pour les mois de mars avril et mai. Une part **des questionnements supplémentaires s'explique aussi par l'intérêt porté aux aides mises en place par Action Logement** sur cette période. A contrario, les consultations consécutives à la réception d'un commandement de payer ou se situant à des stades judiciaires ultérieurs ont atteint des niveaux particulièrement bas pendant la période du confinement en raison d'une activité réduite des tribunaux et des huissiers, de la suspension de certains délais et du report de la fin de la trêve hivernale.

**La Banque de France** a annoncé le 9 novembre 2020 que le PIB pourrait reculer de 12% au mois de novembre par rapport au même mois de l'année antérieure.

**Une étude de l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires)**, organisme au service des organisations syndicales, considère que 4,3 millions de ménages sont soumis à un effet de ciseaux lié à la baisse des revenus face aux dépenses contraintes constituées principalement par les dépenses de logement dans une proportion passée, selon l'Insee, de 12% en 1960 à 27% en 2017.

Nonobstant les mesures de chômage partiel prises par le gouvernement, certains actifs de **professions indépendantes, des intérimaires, des artisans, des commerçants et des autoentrepreneurs** risquent d'être confrontés à une baisse de leurs revenus à court terme. Des **faillites d'entreprises** sont pressenties dont les effets seront sensibles dans les prochains mois.

**Selon l'USH**, les bailleurs sociaux anticipent dans les mois à venir une augmentation forte des

---

<sup>21</sup> Il s'agit en l'occurrence d'un indicateur basé non pas sur le nombre effectif d'impayés ou d'expulsions, mais fondé sur les consultations réalisées dans les Adil (agences départementales) sur ces sujets. Cet indicateur s'inscrit dans une démarche plus large, lancée en avril 2020 par la DIHAL avec les professionnels du secteur. Bien que fermées en période de confinement, les agences sont restées néanmoins joignables, soit via la ligne de chaque Adil – présentes sur tout le territoire à l'exception d'une quinzaine de départements –, soit via la plateforme nationale "SOS loyers impayés", ainsi que par mail.

difficultés financières de certains de leurs locataires, travailleurs indépendants, travailleurs pauvres, salariés en difficulté, **du fait de la cessation des mesures de chômage partiel et de la faillite de certaines entreprises.**

**Un autre baromètre réalisé<sup>22</sup> courant septembre 2020** par Diffusis France pour le compte de Meelo, un spécialiste de la data financière, **32% des propriétaires et 16% des locataires sont en difficulté pour honorer leur emprunt immobilier ou payer leur loyer. Ils n'étaient respectivement que 17% et 6% lors du précédent baromètre en avril.** Face à cela Meelo soulève le risque de surendettement qui augmente. **7% des personnes interrogées pensent avoir recours à un dossier de surendettement** auprès de la Banque de France aujourd'hui. **Ils n'étaient que 2,1% il y a quatre mois.**

**Par ailleurs, le 16 novembre dernier a été installé l'Observatoire des impayés de loyers et de charges par Emmanuelle Wargon, ministre déléguée au Logement.**

L'objectif de l'Observatoire est de disposer de données chiffrées sur les situations d'impayés de loyers pour mieux agir et protéger les personnes en situation de précarité dans le contexte de la crise sanitaire relative à l'épidémie de la Covid-19. Les premiers éléments de l'Observatoire des impayés locatifs ont permis d'établir plusieurs constats :

- **L'ANIL a noté à partir** du mois d'octobre une hausse des consultations en matière d'impayés locatifs de la part des locataires, que ce soit dans le parc privé ou le parc social (environ 50 % d'augmentation par rapport à novembre 2019).
- **d'après les données croisées des caisses d'allocations familiales, de l'Union sociale de l'habitat, d'Action logement et des bailleurs privés,** on ne constate pas en décembre 2020 d'augmentation du niveau de nouveaux impayés. Le chiffre d'allocataires des CAF en situation d'impayés s'établit de manière stable à 309 000 ménages depuis septembre 2020.
- **les bailleurs émettent toutefois un point de vigilance** sur le maintien d'un niveau significatif de retards de paiement. De plus, la CNAF signale également que si le nombre de ménages en situation d'impayés reste stable, le volume des impayés augmente, ce qui signifie que ces ménages restent plus longtemps dans cette situation.

**Dans ce contexte, les jeunes actifs sont particulièrement touchés,** non seulement sur un plan professionnel, mais parce qu'ils **ne font généralement pas partie des publics prioritaires pour l'accès au logement social,** à l'opposé des familles avec enfants. En conséquence, s'ils se retrouvent en difficulté de paiement, et ceci peut être plus fréquent pour des emplois précaires, **ils risquent de ne pas connaître rapidement une solution de relogement.**

De plus, il faut admettre que les jeunes ne puissent pas « souffrir » d'attendre de longs mois une attribution, surtout si l'offre d'emploi les oblige à changer de domicile plus souvent.

**La présence des moins de 30 ans dans le parc social a chuté de 24 % à 8 % en moins de 30 ans !**

**La responsabilité en incombe de manière évidente aux règles d'attributions :**

- **du côté de l'Etat par la détermination des publics « prioritaires »,** dont les jeunes ne font pas partie ;
- **du côté des commissions d'attribution des organismes** de logement social qui s'y opposent pour plusieurs « mauvaises raisons » : de nombreuses **autres familles en attente**, des durées de location trop courtes dont le **turnover occasionne des frais** à chaque changement de locataire, et un **manque de logements de petite taille** adaptés à leurs besoins (*cf. § 4*).

Ce constat appelle des **mesures de simplification à brève échéance.** Il serait judicieux d'apporter

---

<sup>22</sup> Baromètre réalisé en ligne sur l'ensemble du territoire français auprès d'un échantillon de 1.072 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, durant la période du 14 au 18 septembre 2020.

une suite favorable aux **propositions de l'USH** reprises ci-dessous.

**Recommandation 35.** *Assouplir les règles d'attribution (cotation, ancienneté, règles de priorité...) pour pouvoir mobiliser des logements en attribution immédiate, notamment pour les jeunes, sur la base d'un volume annuel d'attributions.*

La prise de conscience n'est cependant pas nouvelle. Et certains dispositifs ont été mis en place, par **Action Logement notamment**, en partenariat avec des organismes de logement social pour assurer un relais auprès des jeunes actifs, augmenter l'offre de logements et leur apporter un soutien financier.

**Le développement d'une offre spécifique** est à l'œuvre également, mais reste insuffisante. Il y a davantage de production de résidences étudiantes, plus rentables et de gestion plus stable que de résidences pour jeunes actifs. De **nouvelles formes d'habitat**, comme les expériences **d'habitat dit « inclusif »**, ou **intergénérationnel**, la mise en **colocation**, sont des alternatives.

**Les locataires non-allocataires sont également pénalisés**, lorsqu'ils se retrouvent en situation d'impayés de loyers. La prévention des expulsions locatives est également inégale selon que le locataire bénéficie ou non de **l'aide personnelle au logement (APL)**. Cette inégalité se traduit par le **bénéfice ou non du relais quasi-automatique des CAF**, tant en accompagnement social qu'en surcroît d'aides ponctuelles.

**Cette inégalité trouve son origine dans le statut des logements**, conventionnés par nature dans le parc social, et conventionnés parfois dans le parc privé (suite à des travaux réalisés par les propriétaires avec l'aide de l'ANAH), ou « hors champ ».

**L'ignorance des processus en place** et une incapacité à solliciter les aides existantes sont très répandues chez les locataires du parc privé. Les dispositions adoptées par l'ANIL, d'un numéro d'appel « **SOS impayés** », et de conseils délivrés sur leur site internet, ou dans les ADIL sont intéressants, mais encore peu connus.

La politique de prévention doit se préoccuper de **renforcer « l'aller vers »** les personnes en situation de fragilité économique et sociale, en plus d'une coordination renforcée dès le stade du commandement de payer et d'une communication à la hauteur de ces enjeux.

**Recommandation 36.** *Renforcer les moyens dédiés à « l'aller-vers » les locataires en situation de fragilité économique et sociale qui rencontrent des difficultés de paiement de leurs loyers.*

### 6.3 Identifier et soutenir les « petits » propriétaires, fragilisés par l'aggravation des impayés

La grande majorité des bailleurs privés sont des « petits propriétaires ». **Sur les 7 millions de bailleurs privés, 85 % possèdent un à deux logements seulement** et sont des gens **relativement modestes**, dépendants financièrement des revenus locatifs, et sensibles à la **soutenabilité des charges** (emprunts et entretien de copropriété). Ces bailleurs sont donc **très exposés aux impayés de loyers**.

**Seulement 1/3 d'entre eux recourent aux services de professionnels** de la gestion immobilière, par mandats de gestion. Dans ce cas, les professionnels exercent une **plus grande vigilance** dans les **rappels en cas de retards de loyers et l'engagement de procédures** si nécessaire. Ils recourent également plus facilement aux systèmes assuranciers, dont ils proposent le service aux propriétaires.

**Le recours à l'intermédiation locative** est une autre solution sécurisante pour le propriétaire pour la **régularité du paiement des loyers**, mais ce type de solutions, consistant à louer par bail glissant à un opérateur (en général associatif) qui loue à son tour à des locataires modestes, avec un niveau de loyers inférieur au marché **ne connaît pas le succès qu'il mérite. Les plafonds de ressources et de loyers sont notamment en cause**, en particulier dans les secteurs en forte tension immobilière. Le plus connu de ces dispositifs est Solibail avec seulement 8000 logements captés depuis sa création en 2007.

**Les deux autres tiers des bailleurs privés qui ne font appel à aucune prestation** sont effectivement **très vulnérables face à l'aggravation des impayés et démunis devant les procédures à conduire.**

**Les bailleurs tardent à réagir aux créances de loyers**, par empathie ou par ignorance, et lorsqu'ils s'engagent dans des procédures en recouvrement par l'intermédiaire des huissiers de justice et des avocats, les **situations sont généralement irrécupérables.** Passé ce stade, les procédures leur échappent en quelque sorte.

**Ces bailleurs « solitaires »,** puisque non accompagnés, **optent également rarement pour une couverture assurancielle** des loyers et charges. **Ces régimes ont un coût** (autour de 2% des revenus fonciers encaissés) et ce sont les propriétaires les plus modestes et donc les plus fragiles qui évitent cette charge supplémentaire. De plus, ils n'en ont **pas forcément connaissance**, à l'inverse des propriétaires ayant recours aux administrateurs de biens.

**Dans le déroulement des procédures,** il n'est pas rare que les dossiers des locataires de ce parc privé ne soient pas particulièrement suivis, n'ayant **pas été signalés par des travailleurs sociaux** aux commissions de coordination. Et la **représentation des bailleurs privés aux CCAPEX** connaît quelques **défaillances dans certains départements.**

**La recherche d'une alternative par le relogement n'est pas maîtrisée par les bailleurs privés,** qui sont isolés. Les **préconisations d'une orientation systématique et très immédiate** (au moment du commandement de payer) des locataires vers un relogement adapté à leurs ressources **trouvent ici tout leur intérêt** (cf. § 2.3).

**A défaut de trouver une solution alternative de relogement,** les procédures s'enchaînent dans un **véritable engrenage** qui échappe aux propriétaires.

Lorsque leurs locataires ont recours à la **commission de surendettement**, il y a de forts risques que les plans d'apurement ou de redressement leur fassent connaître *in fine* **des pertes de loyers**, sans pour autant pouvoir disposer de leur bien pour le remettre à la location.

Lorsque les procédures en recouvrement d'impayés **s'achèment vers l'expulsion locative**, il faut compter **de longs mois pour obtenir la libération des lieux**, ce que les propriétaires attendent le plus. Suivant une procédure dite « classique », le respect des délais conjugués représente **souvent plus de deux ans contre 4 à 6 mois en Grande Bretagne<sup>23</sup>, moins de six mois en Suède et un an en Allemagne<sup>24</sup>.**

En résultat, ces bailleurs doivent faire face à **des délais importants pour recouvrer leur bien, des charges et des taxes courantes qui s'ajoutent au manque à gagner et aux frais de justice avancés.**

**Le concours de la force publique finit par concerner 8.000 locataires du parc privé en moyenne** ces dernières années, soit autant en nombre que dans le parc social, mais cela représente **deux fois moins de cas** en proportion (0,1%) des 7 millions de logements du parc privé (cf. graphique figurant au § 3.1).

---

<sup>23</sup> Cf. Rapport NOGAL déjà cité

<sup>24</sup> Cf. Rapport IGA/CGEDD/IGAS/IGSJ qui cite l'étude Stenberg, Van Doorn, Gerull; « Locked down in Europe », European journal of homelessness, décembre 2011

Les indemnités dues par l'Etat en cas de refus du concours de la force publique **constituent un obstacle supplémentaire**. Le paiement de cette indemnisation est devenu avec le temps **arbitraire et inégalitaire selon les territoires**. Outre des **délais de règlement excessivement longs** (jusqu'à un an), le **montant de l'indemnisation ne couvre généralement pas le montant dû (70% en moyenne)**.

Au final, **par ignorance, ou pour ne pas avoir à engager une ultime requête** auprès des services préfectoraux, ou par voie judiciaire, **seuls 53,8% des propriétaires font une demande d'indemnisation**.

Ce cumul d'inconvénients **est dissuasif pour la remise sur le marché de biens à la location**.

Les « **petits propriétaires** » bailleurs doivent être mieux pris en considération dans la politique de l'offre locative et faire *de facto* l'objet d'une attention particulière dans la politique de prévention des expulsions.

Tous ces sujets plaident pour une **attention et un accompagnement renforcés** des propriétaires privés **dans le contexte de la crise sanitaire (Covid-19)**. De nouveaux profils (commerçants, artisans, intérimaires...) risquent d'être confrontés aux fragilités des locataires accentuées par la crise.

***Recommandation 37.** Mettre fin aux pratiques de négociation des indemnités dues aux bailleurs par les préfets lorsqu'ils n'accordent pas le concours de la force publique. Systématiser le paiement de ces indemnités. En revoir l'imputation budgétaire (compte du logement).*

## **6.4 Le recours aux systèmes de garanties est trop faiblement répandu mais doit être encadré**

Les propriétaires privés ont très faiblement recours aux garanties offertes par le système assurantiel.

**Sur les 7 millions de logements du parc privé, seulement 35% sont gérés par des professionnels** sous mandat, **et seulement 15%** de ces propriétaires acceptent de payer une garantie pour impayés de loyers (GLI). Cela ne représente donc **que 5% du parc privé couvert par une garantie**.

Il pourrait être souhaitable **d'étendre davantage ces couvertures assurantielles aux propriétaires privés des 4,5 millions de logements non gérés par des professionnels et des 2 millions de logements supplémentaires gérés sans garantie de loyers impayés**. Mais le prix de ces garanties devrait être réexaminé en lien notamment avec la possibilité d'y accéder directement sans l'intermédiaire des professionnels de l'administration de biens.

**Cependant, il est impératif que les acteurs assurantiers participent de manière plus officielle à la prévention des expulsions**. Je suggère qu'ils soient davantage associés à la détermination des politiques départementales et qu'ils contribuent par dotation aux FSL ainsi qu'au financement des ADIL.

***Recommandation 38.** Intégrer pleinement les assureurs dans les politiques de préventions d'expulsions (Signataire des chartes départementales, contributions FSL, ADIL...)*

***Recommandation 39.** Concevoir une évolution de l'offre de garantie, pour permettre à des bailleurs privés d'adhérer directement à ce système d'assurance. Ceci suppose d'en redéfinir les conditions financières et les clauses d'intervention, sans faire obstacle au rôle des intermédiaires de l'administration de biens.*

### **La « garantie » VISALE mise en place par ACTION LOGEMENT depuis janvier 2016 est une alternative à la caution physique :**

Financé exclusivement par Action Logement, et géré par sa filiale APAGL, le dispositif « Visale » est un système de **cautionnement gratuit et dématérialisé couvrant les loyers impayés** pendant toute la durée d'occupation du logement, dans la limite de 36 échéances impayées et, exclusivement pour le parc privé, la prise en charge de dégradations locatives.

**Ce service de caution** vise à faciliter l'accès au logement de candidats<sup>25</sup> plus fragiles économiquement tout en offrant une **garantie intéressante pour le propriétaire, équivalente à une assurance**. Près des 2/3 des ménages entrant dans le parc locatif privé sont éligibles à Visale.

Depuis le début du dispositif en 2016, seulement **375 000 ménages ont bénéficié de Visale** (dont 130.000 sur l'année 2019). Avec une hausse des contrats souscrits de 21% entre janvier et fin novembre 2020 par rapport à la même période 2019, Visale a continué, malgré la crise sanitaire, d'accompagner les bénéficiaires et particulièrement les jeunes (+ 42% par rapport à 2019).

Cette garantie est mise en jeu dans 4,7% des cas, tandis que 1% des dossiers d'impayés concernés a abouti à une expulsion.

Bien que **financé par les fonds de la participation des employeurs à l'effort de construction** (PEEC), le public bénéficiaire a été élargi à tous les jeunes de moins de 30 ans, ce qui est appréciable.

**La question se pose d'un élargissement éventuel des bénéficiaires de ce dispositif, sans en souhaiter une extension immodérée qui serait de nature à déresponsabiliser les locataires.**

Indépendamment de cette question, **les modalités de prise en charge restent très procédurales, sans véritable système d'accompagnement social**, hormis le cas de propriétaires en intermédiation locative.

## **6.5 Bien qu'exposés aux conséquences économiques de la crise sanitaire, les bailleurs sociaux sont mieux armés**

**Du côté des bailleurs sociaux, les relations institutionnelles sont établies depuis longtemps** avec la chaîne des acteurs du département, des services de l'Etat et des collectivités, en raison du régime général lié au conventionnement et des garanties apportées sur le pan de l'investissement, mais aussi des contacts permanents établis pour le suivi des attributions, la gestion des contingents de réservation et des publics prioritaires.

De plus, les bailleurs sociaux, qui logent une forte proportion de personnes à faibles ressources, ont depuis longtemps **acquis un professionnalisme dans la gestion locative**, alliant les compétences de travailleurs sociaux, leurs « **conseillers en économie sociale et familiale** », des agents de proximité en capacité de dialogue et de détection des fragilités sociales sur **le terrain au quotidien (gardiens et régisseurs de quartiers)** et des services contentieux particulièrement **exercés à faire du précontentieux** dès les premiers mois d'impayés.

Il peut être ajouté que **la majorité des locataires logés par les organismes de logement social bénéficie de l'aide personnelle au logement (APL)**, de par leurs niveaux de ressources et le statut

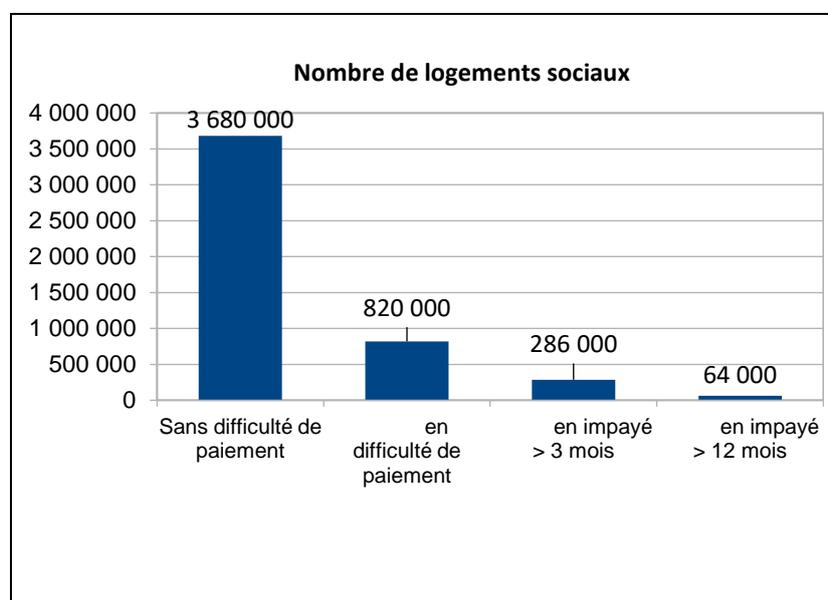
---

<sup>25</sup> A ce jour, peuvent bénéficier de Visale : tous les jeunes de 30 ans au plus ; les étudiants et alternants de 30 ans au plus logés dans le parc privé, le parc social ou les résidences étudiantes ; les salariés de plus de 30 ans en mobilité professionnelle, y compris les salariés en CDI en mutation professionnelle et les salariés du secteur agricole ; les salariés et demandeurs d'emploi de plus de 30 ans, confrontés à un événement exceptionnel fragilisant leur lien à l'emploi et au logement ; les ménages accompagnés par une association d'intermédiation locative ; les ménages logés dans le cadre du bail mobilité.

des logements conventionnés avec l'Etat. Ces **allocations versées directement aux bailleurs en « tiers payant » par les CAF et MSA** – et qui représentent de l'ordre de 70% des loyers encaissés – leur procurent également un **lien étroit avec les travailleurs sociaux des CAF** en particulier. Ce rapport est essentiel.

**En résultat, les locataires logés par les bailleurs sociaux bénéficient d'une assistance quasi permanente.** Comme le souligne le CREDOC dans l'étude déjà citée, « *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.* »

**Les données consolidées communiquées par l'Union sociale pour l'habitat (USH)** à notre intention (*voir schéma suivant*) montrent **l'efficacité du suivi opéré par les organismes**, la proportion de locataires restant en impayé de loyer supérieur à 3 mois n'étant que de 6,5% du parc global malgré l'apparition de difficultés de paiement chez 18,6% d'entre eux, et la **proportion de locataires qui restent en impayé plus d'un an n'est plus que de 1,5% des 4,6 millions de locataires, soit 64.000 familles.**



Source : mission à partir des données USH pour l'année 2018

**Compte-tenu des capacités des organismes à faciliter le recours de leurs locataires aux aides FSL ou à celles d'Action Logement, à permettre le maintien ou le rétablissement des APL (via le dialogue avec les CAF) et à faire des propositions de mutations** dans des logements de leur parc aux loyers plus adaptés à la taille et aux ressources des ménages en difficulté, **ce score doit être relativisé.**

**Les mutations restent d'ailleurs une pierre d'achoppement des organismes de logement social.** Le sujet est connu et pourrait faire l'objet d'un long développement. Indépendamment de la culture des commissions d'attributions, les frais occasionnés par les mutations ne sont notamment pas négligeables. Et la structure du parc de logements sociaux est également en cause (*cf. § 4*).

**Quant aux niveaux de loyers**, ils peuvent expliquer aussi, du fait de l'augmentation des prix de l'immobilier au sens large (charge foncière et coûts de construction) ces dernières décennies, des difficultés à offrir des relogements à des niveaux de loyers dits « très sociaux ». Les organismes ont eux-mêmes identifié **parmi les voies de progrès, le choix de l'intermédiation locative** en confiant la location d'une partie de leur parc à des associations à vocation très sociale. **Le manifeste de l'USH**

**publié en septembre 2020<sup>26</sup>, fait état du double intérêt de ce partenariat** « sur le modèle de « Solibail », visant, d'une part, à **assurer un accompagnement personnalisé des personnes logées par une association et, d'autre part, à assurer un niveau de quittance très maîtrisé, compatible avec les ressources du ménage.** Ce dispositif permettrait par exemple de loger des personnes à très faibles ressources dans des logements sociaux dont le niveau de quittance est trop élevé, en raison des loyers (PLS...) ou des charges ».

**Une part des logements vacants du parc social pourrait être davantage mobilisée** (cf. § 4.2). Ces vacances peuvent toutefois être le résultat de certaines décroissances démographiques ou d'une certaine obsolescence d'immeubles voués à la démolition dans le cadre de la rénovation urbaine en particulier (cf. § 4.1).

**Les bailleurs eux-mêmes reconnaissent**, dans le document publié par l'USH en septembre 2020 l'opportunité de **mobiliser les logements vacants de leur propre parc** situé en particulier dans « certains territoires en régions, en périphérie de métropoles et de villes moyennes ».

**Des travaux collectifs s'imposent au niveau national** (DHUP et DIHAL, USH) comme au **niveau régional** dans le cadre des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), et au niveau territorial (préfets, DDT et DDCS, conseils départementaux, communes et EPCI, bailleurs sociaux) par la prise en compte des disponibilités dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les **chartes départementales de prévention des expulsions locatives**. Il s'agit de **cibler le réemploi des 33.000 logements vacants environ proposés à la location et restant vacants plusieurs années<sup>27</sup>**.

**A ce sujet, il ne devrait pas être tabou de pouvoir proposer des logements à des personnes menacées d'expulsion dans une autre localité que celle dont elles sont issues, dans une période où l'attractivité des territoires pourrait avoir tendance à s'inverser, dans la mesure où l'éloignement de leur emploi n'en serait pas un obstacle.**

Finalement, les professionnels du logement social devraient avoir **les moyens, accentués depuis leurs regroupements, de mutualiser leurs forces** pour palier la question d'une offre adaptée au relogement de locataires en difficulté, toutes les fois que cela se pose.

**A contrario, ces organismes sont confrontés**, comme les bailleurs privés, à **l'accroissement des pertes de loyers** lorsque les locataires en impayés font l'objet de **décisions judiciaires** de résiliation de bail **et que le concours de la force publique ne leur est pas accordé.**

**Les indemnités accordées par l'Etat en cas de refus du concours de la force publique** sont rarement versées à la hauteur des pertes de loyers. **La proportion est voisine de 70% et fait l'objet de véritables « négociations » avec les services préfectoraux.**

**Ce manque de recettes s'ajoute aux dettes effacées par les plans accordés par la commission de surendettement de la Banque de France.** Pour l'ensemble des bailleurs sociaux, l'USH indique que ces effacements de dettes sont déjà **passés de 54 M€ en 2014 à 89 M€ en 2018, soit une augmentation de 65% en seulement quatre ans.**

#### **Des indications sur les effets de la crise sanitaire ont été données :**

- l'USH constate un surplus des retards de paiement de 65 M€ - seulement, pourrait-on dire - à fin octobre 2020 par rapport à la situation de février 2020, ce pour l'ensemble des organismes ; il y a même une diminution du nombre de nouveaux cas de locataires en impayés en septembre et octobre, pour atteindre un niveau inférieur à son seuil d'avant crise, en février 2020 ;
- avec l'amplification des **mesures gouvernementales**, les refus d'octroi du concours de la force publique risquent d'être multipliés au **moment de la fin de la trêve hivernale au printemps**

<sup>26</sup> « Pour être utiles ensemble - Les propositions du Mouvement Hlm pour une relance juste et durable » - septembre 2020 - <https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-du-logement-mouvement-hlm/pour-etre-utiles-ensemble-les-propositions>

<sup>27</sup> Cf. rapport IGF/CGEDD de janvier 2016 sur la mobilisation des logements et des bureaux vacants

**2021** avec des **conséquences financières** pour les bailleurs sociaux comme pour les bailleurs privés, car les « négociations » avec les services préfectoraux pour obtenir le paiement **d'indemnités correspondant aux périodes couvertes par le confinement** devraient porter sur des **montants beaucoup plus importants**.

### **Des mesures préventives ont été engagées par le « Mouvement HLM » :**

En mai dernier, l'USH se dotait d'une **charte en faveur des locataires "en fragilité économique", signée avec cinq organisations de locataires** siégeant à la commission nationale de concertation. Cette charte comportait des recommandations destinées aux bailleurs :

- le développement **d'outils et de dispositifs d'appui facilement accessibles** : démarche proactive, incitation des locataires en difficulté à se manifester, contact téléphonique régulier avec les locataires « *montrant des signes de fragilité* », signalement par les associations, tout « *en respectant un cadre déontologique de discrétion* », des situations de détresse économique ;
- la mise en place de **possibilités d'étalement du paiement des loyers et des charges** : « *des solutions personnalisées, adaptées à chaque situation* », des règles « *précises et transparentes d'étalement [...] définies conjointement dans un protocole local concerté entre l'organisme HLM et les associations de locataires* », moyennant une large information des locataires et la conclusion de protocoles individuels avec un dispositif conjoint de suivi entre l'organisme et les associations ;
- **l'aménagement de la facturation des charges locatives récupérables**, lors de la régularisation annuelle, avec la possibilité de reporter les régularisations ou de les traiter différemment selon qu'elles sont débitrices ou créditrices, l'adaptation des provisions pour charges en fonction des prestations effectivement assurées pendant le confinement (par exemple, avec la suspension de l'entretien des espaces verts) ;
- **la mobilisation des dispositifs de solvabilisation de droit commun** (FSL, Action logement, CCAS, aides de l'État...).

Dans le contexte de la **reprise de la pandémie cet automne et la mise en place d'un second confinement**, un **avenant à cette charte** vient d'être signé avec quatre des cinq associations de locataires initiales, la Confédération nationale du logement (CNL) **s'étant retirée faute d'obtenir** un consensus sur l'ajout **d'autres mesures comme le gel des loyers en 2021**.

L'avenant confirme que « *la crise sanitaire continue de dégrader la situation économique des locataires HLM* », ajoute de **nouveaux engagements**. Ainsi, la possibilité d'accorder des **délais de paiement** des loyers, prévue par la charte, est prorogée **jusqu'à la quittance du mois de mai 2021 incluse**. Un engagement met aussi un **accent spécifique sur le soutien et l'accompagnement des victimes de violences conjugales et familiales**, « *dont la vulnérabilité est accrue en période de confinement* ».

## 7 Consolider le « bouclier » de l'urgence sanitaire (Covid-19) et anticiper la sortie de la trêve hivernale au printemps 2021

### 7.1 Veiller de manière active sur un nouveau public à risque

Les associations situées les plus en amont du soutien aux ménages (banques alimentaires, Restos du Cœur, Secours catholique, Secours populaire etc.) constatent une augmentation globale du nombre de demandeurs.

Certaines structures comme le Secours populaire ont déjà été confrontées à des situations alarmantes, avec 45 % des nouveaux demandeurs en 2020 qui correspondaient à des ménages non connus de leurs services<sup>28</sup>.

Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) a progressé de plus de 8% en 2020.

Les CAF et l'ADF ont constaté que de nouveaux profils ont fait une demande de RSA. Il s'agit souvent d'auto-entrepreneurs, artisans, ou commerçants.

L'arbitrage sur le budget de certains ménages les amène à demander de l'aide de première nécessité (aides alimentaires, aides au paiement des fluides).

**S'appuyer sur ces associations, qui nouent souvent un premier contact approfondi avec les ménages en difficulté, devient indispensable pour identifier les nouveaux publics fragilisés et susceptibles d'être concernés par des procédures d'expulsion locative.**

Nombreux sont ces ménages qui ne font pas appel à un travailleur social, par méconnaissance ou par pudeur.

Afin d'anticiper le plus tôt possible le risque d'un impayé locatif et celui d'une procédure judiciaire, ces acteurs de solidarité pourraient mener une mission de repérage de ces nouveaux publics, et il serait judicieux d'utiliser les ressources des ADIL afin de les aider à s'orienter très rapidement.

***Recommandation 40. Proposer aux départements et métropoles d'expérimenter un repérage précoce de ménages pouvant basculer dans l'impayé locatif par recours aux acteurs associatifs, de façon à les orienter rapidement vers le conseil des ADIL.***

**Dans le parc social, le programme de financement « 10.000 logements HLM accompagnés »** lancé en 2014 avec les bailleurs sociaux a permis de mettre en œuvre des actions innovantes relatives à l'accès ou au maintien dans le logement des ménages en grande difficulté (troubles de la santé mentale, personnes à la rue, victimes de violences conjugales, etc.).

Ces actions ont été menées notamment par le gardien d'immeuble : sa capacité à pouvoir repérer des ménages en difficulté est avérée et doit être fortement encouragée.

Il pourrait être opportun de formaliser un modèle de détection.

***Recommandation 41. Dans le parc social, formaliser une méthodologie de signalement des ménages à risque d'impayés par les gardiens d'immeubles en capitalisant sur les expériences réalisées dans le cadre de l'appel à projets "10.000 logements accompagnés".***

<sup>28</sup> Baromètre du Secours Populaire du 30 septembre 2020

**Par ailleurs, 140 000 personnes se seraient vu accorder un plan d'apurement** par les tribunaux ces 3 dernières années, selon la Fondation Abbé Pierre. Les conséquences de la crise impacteront forcément le respect de certains de ces échéanciers et pourraient ainsi augmenter fortement les situations conduisant à des procédures d'expulsion avec CFP, dès lors que la clause résolutoire est acquise dès qu'une échéance n'est pas respectée.

Ainsi, de nombreux protocoles de cohésion sociale pourraient être remis en cause dans le parc social.

***Recommandation 42. Prendre en compte rapidement le cas des personnes ayant signé des protocoles de cohésion sociale ou en cours de remboursement d'échéancier fixé par le juge et envisager des aides pour tous les ménages qui assumaient leur échéancier avant la crise sanitaire et qui démontreraient une baisse de leurs revenus liée à la crise sanitaire.***

**Le « Aller vers » est un impératif qui doit s'inscrire en profondeur dans nos doctrines de politiques de solidarité.**

Dans cette période inédite et aux perspectives inquiétantes de 2021, il sera essentiel d'aller à la rencontre des ménages les plus exposés. L'emploi de ces dispositifs sera indispensable pour permettre de mobiliser tous les leviers existants pour le maintien dans le logement ou le relogement.

**Dans ce contexte, le gouvernement vient d'annoncer la création d'équipes mobiles** de visite à domicile le 16 décembre 2020. Dès le début de l'année 2021, 26 équipes mobiles, composées de 3 à 5 travailleurs sociaux ou juristes, seront déployées dans les départements les plus tendus en matière de logement et concernés par de nombreuses procédures engagées sur le plan d'une expulsion locative.

Il conviendra que ces équipes soient le plus rapidement opérationnelles dès le début de l'année.

Vu l'ampleur des tâches qui les attend, il faudrait envisager de renforcer ces équipes au cours du premier trimestre 2021 afin de couvrir un territoire plus large.

***Recommandation 43. Prévoir dès le premier trimestre 2021 la multiplication des équipes mobiles déployées sur le terrain.***

## 7.2 Anticiper et préparer la sortie de la trêve hivernale 2021

**En ce moment si singulier, les propositions qui suivent auront à tenir compte de la future évolution de la crise sanitaire qui par définition est inconnue. Un nouveau confinement ou d'autres mesures de précaution pourraient conduire à des évolutions significatives et obliger à revoir certaines recommandations.**

La crise sanitaire a fortement impacté la prévention des expulsions locatives, aussi bien par ses conséquences immédiates sur la gestion de la procédure d'expulsion elle-même que par les risques nouveaux que font peser à terme ses conséquences économiques sur la capacité de paiement du loyer par les ménages.

Afin de maîtriser la propagation de l'épidémie de la Covid-19, le gouvernement a été amené à prendre une série de mesures inédites de protection des locataires menacés d'expulsion durant l'année 2020.

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la trêve hivernale a ainsi été allongée du 1<sup>er</sup> avril au 10 juillet, reportant d'autant l'exécution des concours de la force publique (CFP) par les préfets. Prenant le relais de ce dispositif initial, l'instruction du 2 juillet 2020 a ensuite permis de limiter, de façon temporaire et jusqu'à la trêve hivernale suivante, le nombre d'exécution des concours de la force publique, tout en indemnisant les propriétaires concernés.

Conçus comme une réponse d'urgence devant le caractère exceptionnel de la crise sanitaire, ces dispositifs dérogatoires ne peuvent cependant se substituer de manière pérenne au cadre constitutionnel et législatif régissant les rapports locatifs et le droit de propriété.

**La réduction historique des expulsions que ces dispositifs ont permis d'obtenir en 2020<sup>29</sup> a également eu pour impact de fragiliser la situation financière de nombreux bailleurs du parc privé qui dépendent financièrement de leurs revenus locatifs. Ces reports contribuent également à l'aggravation de l'endettement des occupants dont la situation était déjà précaire, ce qui n'est pas favorable à leur réinsertion sociale.**

Cette réduction a également eu pour contrepartie **l'accumulation simultanée des procédures administratives d'expulsion au sein des préfectures** tout au long de l'année 2020, générant *in fine* un **risque différé de hausse massive des expulsions** à court et moyen termes.

D'après les premières estimations <sup>30</sup>, le nombre de CFP accumulés au cours de l'année 2020 qui demeurent en attente correspondrait à 70% de son niveau de 2019.

Ce serait ainsi **22 000 CFP octroyés qui seraient en attente d'une exécution au 31 décembre 2020**, auxquels il faut par ailleurs ajouter les nouveaux CFP qui seront requis et octroyés d'ici la fin de la trêve hivernale du fait de la poursuite des procédures judiciaires d'expulsion durant l'année 2020, **soit approximativement 12 500 CFP requis et 8 000 octroyés sur 3 mois, dans l'hypothèse d'une fin de trêve au 1<sup>er</sup> avril.**

En tenant compte du travail d'instruction que mèneraient à moyens constants les services des préfectures d'ici la fin de la trêve, on peut ainsi **estimer que plus de 35 000 CFP seraient à instruire** pendant le seul premier trimestre 2021, **ce qui serait trois fois supérieur au flux courant**, et près de 30 000 seraient à exécuter à la seule date du 1<sup>er</sup> avril 2021, ce qui équivaut à la totalité du volume d'une année courante à l'issue du seul premier trimestre.

**L'enjeu immédiat en matière de prévention des expulsions est donc d'élaborer en 2021 les étapes d'une transition progressive** en tenant compte de la permanence des risques sanitaires et socioéconomiques liés à la Covid-19 qui demeurent pour les personnes les plus vulnérables.

**L'objectif prioritaire est de réduire le nombre d'expulsions et d'éviter la précarisation des locataires ainsi que celle des bailleurs concernés.**

Dans l'hypothèse d'une fin de trêve hivernale conventionnelle au 1<sup>er</sup> avril 2021 allant de pair avec une reprise des exécutions de concours de la force publique à cette date, il faut programmer la coordination des interventions des partenaires de la prévention au niveau national et local de façon à :

- **Réduire le niveau de CFP accumulés en 2020** à exécuter à partir du 1<sup>er</sup> avril ;
- **Echelonner sur l'année 2021 la reprise de l'exécution de ces CFP ;**
- **Limiter l'afflux de nouvelles réquisitions de CFP susceptibles d'être octroyées en 2021.**

---

<sup>29</sup> 3 500 personnes – selon le communiqué de la DIHAL en date du 31 Octobre 2020

<sup>30</sup> Estimation établie par le pôle prévention des expulsions locatives de la DIHAL

Il s'agirait de réduire dans un premier temps le niveau de CFP à exécuter à l'issue de la trêve hivernale puis d'échelonner dans un deuxième temps leur reprise sur le reste de l'année avant de travailler à la réduction du flux de CFP nouvellement requis.

**Recommandation 44.** *Elaborer un plan d'actions destiné à gérer dès maintenant la fin de la trêve hivernale. Le faire en liaison étroite avec les représentants des collectivités territoriales, des administrations et des différents acteurs sociaux.*

### **7.2.1 Identifier les ménages concernés par un CFP en 2021**

**La condition préalable qui permettra de limiter le nombre d'expulsions sera la connaissance des ménages concernés**, or la moitié d'entre eux serait en effet inconnue des services sociaux au stade du CFP et ils n'auraient pour la plupart engagé aucune démarche de relogement.

**L'enjeu d'aller au plus près de ces ménages est donc immense mais indispensable** pour limiter le nombre d'expulsions sans solution de relogement ou d'hébergement en 2021.

Une coopération de tous les acteurs est donc nécessaire, les CCAPEX pourraient sur cette mission d'identification être en pilotage et mobiliser tous les acteurs territoriaux, et en particulier tout le tissu associatif

Comme cela a été fait dans les Bouches-du-Rhône, les CCAPEX pourraient communiquer aux CCAS et CIAS la liste des locataires concernés.

Les équipes mobiles mises en place par le Gouvernement devraient **prioritairement** se rendre au domicile des locataires du parc privé faisant l'objet d'un CFP octroyé et resté en attente d'exécution alors que ces personnes seraient inconnues des services sociaux.

### **7.2.2 Mobiliser les capacités de logement pour les ménages en voie d'expulsion**

**L'augmentation des capacités de relogement sera la condition sine qua non d'une réduction effective du nombre de dossiers accumulés en 2020** pour limiter la hausse des expulsions effectives sur l'année 2021.

En vue de limiter autant que possible le nombre d'expulsions à réaliser à l'issue de la trêve hivernale et tout au long de l'année 2021, l'objectif prioritaire est de mener une action conjointe d'accompagnement et de relogement des personnes faisant déjà l'objet à ce jour de CFP requis et octroyés.

Il est ainsi indispensable de réserver **les disponibilités de logement** pour ces personnes, dont celles qui ont déjà réalisé des démarches de demandes de logement social (DLS).

Quoi qu'il en soit, il conviendra aussi d'accélérer voire de simplifier les contributions d'attribution et les délais qui s'y rapportent pour accélérer le relogement de ces familles.

Ces objectifs de relogement ne pourront pas être atteints sans mobiliser les réservataires n'ayant pas respecté leur obligation d'attribution de 25% et le contingent préfectoral. Les commissions d'attributions logement devront aussi s'inscrire dans cette dynamique.

Vu l'ampleur du défi et les enjeux humains, il est incontournable de se fixer des objectifs mensuels dès le début d'année.

***Recommandation 45. Fixer dans chaque département des objectifs mensuels d'attribution de logements ciblés pour les ménages faisant l'objet d'une réquisition de la force publique aux fins d'expulsion.***

Même si nous connaissons les difficultés des bailleurs sociaux à développer le nombre de mutations, ces dernières sont plus que jamais une des solutions les plus pertinentes pour affronter les enjeux du relogement des personnes sous la menace d'une expulsion par CFP en 2021.

Les CCAPEX pourraient par exemple demander aux bailleurs sociaux de faire la démonstration qu'ils ne disposent d'aucun logement adapté à la situation du ménage pour lequel ils demandent l'expulsion au sein de leurs parcs, en tenant compte des différents contingents de réservation mobilisables.

**Parallèlement, tout maintien dans le logement dans le parc social, s'il est encore possible, doit être une priorité.**

Depuis la loi ELAN, le **protocole de cohésion sociale (PCS)** peut être mis en place y compris en cas d'impossibilité de remboursement de la dette locative, à la seule condition que le loyer courant soit repris. Dans le contexte actuel, les bailleurs sociaux devront en responsabilité mettre tout en œuvre pour suspendre la procédure de CFP.

**La disponibilité de logements abordables hors conventionnement dans le parc locatif privé** sur certains territoires est réelle, avec les fédérations nationales de bailleurs et d'agences, il serait intéressant d'établir dans les territoires un contingent de logements vacants pour les ménages menacés d'expulsion que les CCAPEX identifieraient.

Enfin, l'augmentation des objectifs d'hébergement offre un moyen complémentaire de prise en charge des personnes les moins vulnérables et faisant l'objet d'une exécution de CFP.

Les CCAPEX, en lien avec les services des préfetures en charge de l'hébergement, pourraient établir la liste des ménages faisant l'objet de CFP à héberger et les orienter vers les services intégrés d'accueils et d'orientation (SIAO). Un objectif mensuel semble nécessaire pour que cette action soit efficace.

Toutes ces actions d'accompagnement, de relogement et d'hébergement nécessiteront des moyens humains supplémentaires au sein des services des DDCS.

***Recommandation 46. Renforcer temporairement les effectifs des DDCS et des CCAPEX en charge de la coordination des dispositifs d'accompagnement social, du relogement et de l'hébergement.***

**Le quasi-doublement au niveau national de la masse de CFP à traiter en 2021** sera difficilement supporté par les effectifs des préfetures actuels qui étaient déjà sous tension pour gérer le simple flux courant avant crise. Il apparaît donc nécessaire de faciliter temporairement le recrutement de personnels contractuels ou vacataires, sur la base des besoins remontés par les préfetures.

**Recommandation 47. Renforcer temporairement les effectifs des préfectures en charge de l'instruction des CFP.**

### *7.2.3 Déterminer des priorités dans la reprise des expulsions*

Il y aura une nécessité difficile mais indispensable de prioriser en 2021 la reprise des exécutions des CFP. Pour ce faire, il paraît indispensable de tenir compte, de la qualité des bailleurs, de leur capacité financière et de la vulnérabilité des occupants.

L'enjeu est à la fois sanitaire, en termes de limitation de l'exposition des populations les plus à risque et de propagation du virus, et socioéconomique, en termes de limitation de l'impact des expulsions sur les personnes les moins susceptibles de se réinsérer ou pour lesquelles les conséquences seraient relativement les plus lourdes.

**Je suggère de favoriser le maintien dans le logement ou le relogement des personnes souffrant de maladies chroniques, des personnes âgées, des personnes handicapées et des familles avec enfants, déjà reconnues prioritaires par la loi.**

**A l'exclusion de ces personnes, il s'agirait de concentrer la reprise des expulsions dans le parc privé, en priorité pour les petits bailleurs individuels qui ne disposent que d'un seul logement et dépendent du revenu locatif pour leur subsistance.**

**Les fédérations nationales de bailleurs et d'agences immobilières** pourraient servir de relais à cette fin auprès de leurs adhérents.

**Dans un deuxième temps, la reprise des expulsions pourrait se concentrer sur les dettes locatives les plus élevées et les CFP les plus anciens.**

Enfin, même si cela reste une minorité, la reprise des expulsions sur les personnes constituant une menace pour leur environnement physique et matériel immédiat ainsi que sur les personnes n'ayant pas repris le paiement de leur loyer alors qu'elles disposent des capacités budgétaires pour ce faire devraient être priorisées.

### *7.2.4 Echelonnement et maîtrise de la reprise des CFP*

Parallèlement à la réduction du niveau de CFP, le défi majeur de l'année 2021 est d'organiser la transition de l'état d'urgence vers une reprise maîtrisée de la procédure d'expulsion locative en 2021. Cela passe en particulier par l'organisation d'une reprise progressive et maîtrisée de l'exécution des concours de la force publique (CFP) qui évite tout effet de rattrapage massif et désorganisé. Il s'agit en particulier de réduire autant que faire se peut l'incidence socioéconomique, sanitaire mais aussi budgétaire des expulsions pour les locataires comme pour les bailleurs dans le contexte actuel de crise sanitaire.

**Une reprise des expulsions non anticipée** pourrait ainsi conduire sur l'année à une hausse inédite de 30 000 CFP exécutés sur l'année en 2021 contre 17 000 en 2019.

Il est donc nécessaire de prévoir un échelonnement du traitement des CFP, s'étendant potentiellement jusqu'au début de la trêve 2021-2022, voire en 2022, qui permette autant que possible de limiter le nombre d'expulsions et de soulager la contrainte temporelle relative à la vitesse de l'instruction des CFP, **afin que chaque dossier puisse être évalué avec le même niveau d'attention.** L'enjeu est

d'obtenir une réduction aussi importante que possible du nombre d'expulsions réalisées en 2021 dans le parc social. Elle permettrait également d'inciter fortement les bailleurs à utiliser cette période pour rechercher en interne des modalités alternatives à l'expulsion (mutations provoquées, mise en place de PCS...).

Il s'agit de définir conjointement avec les fédérations nationales de bailleurs et réservataires du parc social, les conditions d'une reprise limitée des exécutions de CFP en 2021 ainsi que les modalités d'indemnisation financière des bailleurs par l'Etat en cas de suspension prolongée de l'exécution des CFP au cours de l'année.

Il serait envisageable de limiter la reprise partielle des exécutions limitée aux seuls CFP accumulés en 2020.

***Recommandation 48. Négocier au niveau national les modalités de contribution des bailleurs sociaux à l'effort d'échelonnement de l'exécution des CFP en 2021.***

***Recommandation 49. Échelonner la reprise de l'exécution des CFP accordés sur les années 2021 et 2022.***

### ***7.2.5 Abonder le budget destiné à l'indemnisation des bailleurs***

Du fait de l'action de suspension du CFP au-delà de la période de trêve hivernale le risque de fragilisation des petits bailleurs qui dépendent de leur loyer est réelle.

Ainsi, Il conviendrait d'abonder en conséquence le programme budgétaire (BOP 216) en charge de l'indemnisation des bailleurs par suite d'un refus d'octroi du concours de la force publique.

A l'échelle nationale, ce besoin d'indemnisation supplémentaire généré par le report de l'exécution du « stock » de CFP accumulé en 2020 pourrait se traduire par un abondement du programme estimé à hauteur de 80 millions d'euros pour l'année 2021 <sup>31</sup>.

***Recommandation 50. Abonder le budget du programme 216 destiné à indemniser les propriétaires bailleurs pour lesquels l'exécution de la force publique sera reportée au-delà de la fin de la trêve hivernale ou suspendue dans l'attente d'un relogement effectif des occupants.***

### ***7.2.6 Valoriser et partager les retours d'expériences autour de cellules d'urgence***

L'observatoire des impayés créé en novembre 2020 va permettre un suivi de leur évolution. Pour l'instant, les amortisseurs de la crise économique due à la crise sanitaire mis en place par le gouvernement ont pu limiter cette augmentation.

**Cependant, et parce que nous faisons face à une crise inédite et donc à des conséquences difficilement quantifiables, il est impératif de se préparer à plusieurs scénarios et d'être en capacité le moment venu d'actionner des leviers supplémentaires d'aides aux locataires.**

**L'exemple d'Action Logement, qui a mis en place un dispositif de secours temporaire pour aider les personnes les plus vulnérables parmi les actifs et les jeunes, a été très pertinente.**

---

<sup>31</sup> Estimation du pôle prévention des expulsions de la DIHAL

Au 30 novembre 2020, Action Logement comptait près de 78 000 aides distribuées dans le cadre du déploiement d'une aide exceptionnelle. La dépense s'est élevée à 23,5 millions d'euros. L'aide consiste en une subvention de 150 euros par mois sur 2 mois pour les salariés ayant eu à faire face à une baisse d'au moins 15 % de leurs revenus.

Renouvelable une fois, elle est accordée sous plafond de ressources des ménages (ressources à 1,5 SMIC). La dépense de logement devait représenter plus de 40% des revenus impactés par la crise.

Action Logement Services a estimé le nombre de bénéficiaires potentiels à environ 300 000 salariés. Le public touché à fin novembre représente donc à peine le tiers du public potentiel.

En octobre, les partenaires sociaux ont engagé une nouvelle discussion avec l'Etat pour faire valoir que le déploiement de cette aide devait être renforcé. Ainsi, le taux d'effort a été abaissé (passé de 40% à 33 %) et le plafond d'aides renforcé de 300 € à 900 € (6 versements de 150 €) pour la seule catégorie des demandeurs d'emplois ou des bénéficiaires qui auraient perdu leur emploi depuis leur première demande.

En ce qui concerne le risque locatif des jeunes, 95 millions d'euros ont été mobilisés sur la même période pour les jeunes de moins de 30 ans en alternance, avec des subventions allant de 10 euros à 100 euros, fléchées sur le paiement du loyer.

**Lors du confinement de mars 2020, de nombreuses collectivités territoriales** ont adapté leur règlement FSL à l'urgence sociale : augmentation des seuils, création d'un fonds d'urgence d'aide à la quittance ou à l'impayé, par exemple.

**Dans certains départements, le raccourcissement des délais de traitement des dossiers** (entre 15 jours et 3 mois hors période de crise) a été impulsé grâce à la dématérialisation partielle ou totale de la procédure.

Pour accélérer l'instruction des dossiers, certains départements comme le Nord ont également repoussé à un temps ultérieur la remise des pièces justificatives nécessaires à l'octroi du FSL.

L'intérêt était de déroger aux règles habituellement en vigueur sans avoir à modifier le règlement intérieur de chaque FSL, d'où le choix de l'assouplissement des délais ou des conditions d'acceptation des dossiers.

Des dispositifs spécifiques ont également été mis en place afin d'éponger rapidement les dettes de nouveaux publics. **D'autres FSL ont fait le choix de la révision du règlement intérieur**, notamment pour modifier les critères de calcul des ressources du demandeur (pour la réduire par exemple au dernier mois écoulé, comme dans le Finistère) ou ouvrir des plafonds dérogatoires.

**On a également pu assister à un degré de réactivité important de la part des métropoles.**

La Métropole de Lyon a par exemple voté en juin un fonds d'urgence de 1 300 000 euros pour les impayés de loyers et de charges des locataires non-éligibles au FSL.

Dans le même temps, Brest Métropole a mis en place un « fonds d'urgence logement » de 300 000 euros à destination des propriétaires, ménages et locataires dont le niveau de revenus a baissé par suite du confinement.

La Métropole de Rennes a quant à elle directement abondé le FSL à hauteur de 500 000 euros.

Même si ces acteurs reconnaissent qu'il existe encore des freins et des écueils, ces initiatives méritent d'être rapidement évaluées afin de pouvoir les déployer sur tout le territoire pour amortir de nouveaux impayés de loyers.

Comme l'a souligné la Fondation Abbé Pierre<sup>32</sup>, les collectivités en charge du FSL vont devoir faire

---

<sup>32</sup>Fondation Abbé Pierre - Prévenir les impayés et les expulsions dans le contexte d'Etat d'urgence sanitaire – Septembre 2020

preuve de réactivité et de simplicité.

L'urgence impose de savoir privilégier une décision rapide et effective plutôt que de s'assurer de la présence obligatoire de tous les membres d'une commission.

D'autres pratiques innovantes ont été mise en place sur notre territoire, il serait ainsi pertinent de les répertorier et de les objectiver pour créer une boîte à outil en début d'année 2021.

Afin de partager les retours d'expérience sur ces dispositifs, il me semble opportun de mettre en place une conférence dite « PEX » réunissant les collectivités compétentes sur le FSL à l'initiative du Ministère de la Transition écologique, chargé du logement ou de la DIHAL.

***Recommandation 51. Mettre en place une conférence PEX début 2021 réunissant les collectivités territoriales pour partager les pratiques innovantes en matière de FSL.***

***Recommandation 52. Prévoir les moyens d'agir en urgence pour soutenir les ménages fragiles impactés financièrement par la crise.***

***Recommandation 53. Mettre en place début 2021 une cellule d'urgence dans chaque département destiné à coordonner les efforts de tous les acteurs de la politique de prévention des expulsions et à piloter un plan d'actions.***

# Annexes

# 1 Lettre de mission du Premier ministre

*Le Premier Ministre*

1493 / 20 SG

Paris, le 14 SEP. 2020

 Monsieur le député,

La prévention des expulsions locatives est un enjeu majeur de la lutte contre le sans-abrisme. Elle est aujourd'hui intégrée dans la Stratégie nationale du Logement d'abord pour éviter les mises à la rue des publics précaires.

Pilotée par le ministère chargé du logement et le ministère de l'intérieur, elle a pour objectif de mettre en œuvre des actions d'accompagnement le plus en amont possible pour réduire les décisions de justice et les expulsions avec concours de la force publique. L'enjeu majeur est d'améliorer la prévention pour réduire les expulsions in fine, dans une optique de protection des publics précaires mais également des propriétaires.

En effet, avec la crise du covid-19, les publics précaires ont pu subir une réduction de leurs moyens, certains ont pu accumuler des impayés de loyers. La crise économique et sociale risque d'aggraver ces situations en augmentant les dettes et la précarisation des ménages.

Des mesures fortes ont d'ores et déjà été prises par le Gouvernement. La trêve hivernale a été reconduite à deux reprises, jusqu'au 10 juillet 2020. La circulaire du 2 juillet dernier a assorti les expulsions avec concours de la force publique à une solution de logement ou d'hébergement. Les effets de cette recommandation sont positifs pour les publics vulnérables, avec une très forte limitation des expulsions sans solution, qui permet de les protéger alors même que le virus circule toujours. Toutefois, son application peut aussi placer des propriétaires bailleurs en difficulté, avec des logements non libérés alors que la nouvelle trêve hivernale débutera en novembre prochain. Les associations et les bailleurs identifient déjà un risque fort d'augmentation des expulsions à son issue en avril 2021.

J'ai donc décidé de vous confier une mission pour prévenir les expulsions locatives dans le contexte de crise. Il s'agit d'identifier des mesures d'urgence à mettre en œuvre dès à présent pour organiser au plus vite des relogements lorsque des solutions sont possibles, y compris pendant la période hivernale pour sécuriser à la fois les locataires endettés et les propriétaires. Vous veillerez également à proposer des actions de prévention structurelles à moyen et long termes.

.../...

Monsieur Nicolas DÉMOULIN  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75006 PARIS

2.-

Pour cela, vous associerez les associations de lutte contre l'exclusion, les associations de défense des locataires, les associations de propriétaires, les bailleurs sociaux, les huissiers de justice ainsi que les services de l'État et les collectivités territoriales compétentes.

Pour la conduite de cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les moyens de la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal), de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de la transition écologique ainsi que de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPJ) et de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Mme Barbara POMPILI, ministre de la transition écologique et de Mme Emmanuelle WARGON, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

Je souhaite disposer de l'ensemble de ces éléments pour le 21 décembre 2020.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Barbara Pompidou*



Jean CASTEX

## 2 Actes d'huissiers lors de la procédure d'expulsion<sup>33</sup>

**SELARL**  
**Maurice LOTTE**  
**Valérie CANTO**  
Huissiers de Justice associés  
Anne Fleur VIDAL - LEPEYTRE  
Huissière de Justice salariée  
27 BOULEVARD DES ITALIENS  
75002 PARIS  
☎ : 0142688310  
☎ : 0147421126  
✉ : actes@lotte-huissier.com  
  
Site web : www.lotte-huissier.com  
CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS  
IBAN N : FR 51 40031 00001 0000309052U 76  
COCGFRFPKXXX

### ACTE D'HUISSIER DE JUSTICE

COPIE CONFORME A  
L'ORIGINAL

COUT DE L'ACTE	
Décret n°2016-230 du 26 février 2016 Arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des huissiers de justice	
Emolument	51,46
Droit d'engagement des poursuites (Art. A444-15)	70,92
Frais de déplacement (Art. A444-48)	7,67
<b>Total HT</b>	<b>130,07</b>
TVA (20,00 %)	26,01
Taxe forfaitaire (Art. 302 bis du CGI)	14,89
<b>Total hors affranchissement</b>	<b>170,97</b>
Affranchissement (Art. R444-3)	
Affranchissement LS	2,32
<b>Total TTC</b>	<b>173,29</b>

Acte soumis à la taxe



Références : [REDACTED]  
[REDACTED]

### COMMANDEMENT DE PAYER LES LOYERS VISANT LA CLAUSE RESOLUTOIRE

L'AN DEUX MILLE VINGT ET LE VINGT DEUX SEPTEMBRE

**SELARL Maurice LOTTE - Valérie CANTO, Huissiers de Justice Associés près le Tribunal Judiciaire de Paris et Anne-Fleur VIDAL-LEPEYTRE, Huissière de Justice salariée, y demeurant, 27, boulevard des Italiens, 75002 PARIS, l'un d'eux soussigné.**

**A :** [REDACTED] demeurant à [REDACTED] [REDACTED] droite

Pour qui la copie du présent a été remise comme indiqué à la modalité de signification.

**A LA DEMANDE DE :**

[REDACTED] ayant son siège [REDACTED]  
[REDACTED] agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux y domiciliés en cette  
qualité.

**EN VERTU :**

D'un contrat de location à usage d'habitation principale sous seing privé en date du 18 octobre 2011 fixant contractuellement le montant mensuel du loyer à la somme de 611,58 euros et des charges à la somme de 150 euros

De l'article L511-2 du Code des procédures civiles d'exécution, de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 et de la clause résolutoire insérée audit bail dont copie est jointe au présent acte.

**JE VOUS FAIS COMMANDEMENT DE PAYER DANS LE DELAI DE DEUX MOIS A COMPTER DE LA DATE DU PRESENT ACTE LES SOMMES CI-DESSOUS DETAILLEES :**

Représentant le montant des loyers et charges impayés pour l'appartement que vous occupez, selon décompte joint, arrêté à la date du 21/09/2020, augmenté des frais de procédure.

Nature	Montant
Loyers et charges impayés des mois de février 2020 (reliquat) à aout 2020 - AVIS ECHEANCES JOINTS	5 405,74
Coût du présent acte	173,29
<b>TOTAL restant dû en Euros</b>	<b>5 579,03</b>
<b>Soit un Total restant dû en Euros</b>	<b>5 579,03</b>

#### TRES IMPORTANT

Le paiement doit être effectué ou adressé à [REDACTED]

Je vous rappelle qu'aux termes de la clause résolutoire de votre bail, celui-ci peut être résilié de plein droit à défaut de paiement d'un seul terme de loyer et des charges.

Faute par vous de satisfaire au présent commandement en payant les sommes dues ou d'avoir sollicité des délais de paiement vous vous exposez à une procédure judiciaire en résiliation de votre bail et demande d'expulsion.

Faute par vous d'acquitter les sommes ci-dessus mentionnées, vous pourrez également y être contraint par tous les moyens prévus par la Loi, notamment par la **SAISIE CONSERVATOIRE DE VOS FACULTES MOBILIERES** en application de l'article L 511-2 et R 521-1 du Code des procédures civiles d'exécution.

<sup>33</sup> Avec l'aimable autorisation du président de la chambre nationale des commissaires de justice Patrick Sannino et de Maurice Lotte, Huissier de justice

Je vous informe d'ores et déjà qu'en application de l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, et à défaut de paiement des sommes dues ou d'avoir sollicité des délais de paiement dans le délai de **DEUX MOIS à compter de la date de ce commandement**, le bailleur entendra se prévaloir des dispositions de la **CLAUSE RESOLUTOIRE** insérée au bail et demander au Juge la constatation de la résiliation du bail et **l'engagement d'une procédure d'expulsion**

Vous disposez également de la possibilité de saisir le **Fonds de Solidarité pour le Logement** pour solliciter une aide financière

**Les dossiers individuels peuvent être demandés par courrier au secrétariat du FSL – Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris – Fonds de Solidarité Logement – 75883 PARIS CEDEX 12**

Vous pouvez également vous adresser au Centre Communal d'Actions Sociales (CCAS) de votre arrondissement ou auprès du travailleur social de votre mairie qui pourra vous renseigner sur les démarches à effectuer.

Enfin vous disposez de la possibilité de saisir, à tout moment, la juridiction compétente aux fins de demander un délai de grâce sur le fondement de l'article 1343-5 du code civil.

Références : [REDACTED]

**SELARL**  
**Maurice LOTTE**  
**Valérie CANTO**  
 Huissiers de Justice associés  
 Anne Fleur VIDAL - LEPEYTRE  
 Huissière de Justice salariée  
 27 BOULEVARD DES ITALIENS  
 75002 PARIS  
 ☎ : 0142688310  
 📠 : 0147421126  
 ✉ : actes@lotte-huissier.com

Site web : www.lotte-huissier.com  
 CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS  
 IBAN N : FR 51 40031 00001 02003090920 76  
 CCCCGRPPXXXX

**ACTE  
 D'HUISSIER  
 DE  
 JUSTICE**

COUT DE L'ACTE	
Décret n°2016-230 du 26 février 2016 Arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des huissiers de justice	
Emolument (Art R444-3 C. Com)	36,46
Honoraires (Art L444-1)	
Prestation 152 (Art A444-43 C. Com)	21,45
Frais de déplacement (Art A444-46)	7,57
<b>Total HT</b>	<b>65,58</b>
TVA (20,00 %)	13,12
Taxe forfaitaire (Art 302 bis du CGI)	14,89
<b>Total hors affranchissement</b>	<b>93,59</b>
Affranchissement (Art R444-3)	
Affranchissement LS	2,32
<b>Total TTC</b>	<b>95,91</b>

Acte soumis à la taxe



Références [REDACTED]

**MODALITE DE REMISE A L'ETUDE**

LE : NEUF OCTOBRE DEUX MILLE VINGT

Etant mandaté à l'effet de signifier un acte de : Assignment

Celui-ci a été remis par clerc assermenté dont les mentions sont visées par nous sur l'original et l'expédition et selon les déclarations qui lui ont été faites, à :

[REDACTED] suivant les modalités ci-après indiquées.

A cette adresse et après avoir vérifié la certitude du domicile du destinataire caractérisé par les éléments suivants :

- Personne ne répondant à nos appels
- Présence du nom du destinataire sur la boîte aux lettres,
- Présence du nom du destinataire sur l'interphone,
- Présence du nom du destinataire sur la liste des occupants,
- Confirmation du domicile par occupants voisins,
- L'avis de passage a été déposé dans la boîte aux lettres

La signification à personne et à domicile étant impossible, la copie du présent est déposée en mon étude sous enveloppe fermée, ne portant que l'indication des nom et adresse du destinataire, et de l'autre le cachet de mon étude apposé sur la fermeture du pli.

Un avis de passage daté de ce jour, mentionnant la nature de l'acte, le nom du requérant et le fait que la copie de l'acte doit être retirée dans les plus brefs délais en mon étude contre récépissé ou émargement, par le destinataire de l'acte ou par toute autre personne spécialement mandatée, a été laissé au domicile du signifié.

La lettre prévue à l'article 658 du Code de procédure civile a été adressée le 12 octobre 2020, au domicile du destinataire ci-dessus, avec copie de l'acte. Le cachet de l'huissier est apposé sur l'enveloppe.

Le présent acte a été établi en 5 feuilles. La copie signifiée a été établie en 18 feuilles.

Le coût de l'acte est détaillé ci-contre.

Visées par moi les mentions relatives à la signification.

MAURICE LOTTE



SELARL  
**Maurice LOTTE**  
**Valérie CANTO**  
Huissiers de Justice associés  
Anne Fleur VIDAL - LEPEYTRE  
Huissière de Justice salariée  
27 BOULEVARD DES ITALIENS  
75002 PARIS  
☎ : 0142688310  
☎ : 0147421126  
✉ : actes@lotte-huissier.com  
  
Site web : www.lotte-huissier.com  
CAISSE DES DEPOTS ET  
CONSIGNATIONS  
IBAN N : FR 51 40031 00001 0000309092U 76  
BNPAPFRPPXXX

**ACTE  
D'HUISSIER  
DE  
JUSTICE**

COPIE



Références :

## COMMANDEMENT DE QUITTER LES LIEUX

L'AN DEUX MIL DIX NEUF ET LE QUATRE JUIN

**SELARL Maurice LOTTE - Valérie CANTO, Huissiers de Justice Associés près le Tribunal de Grande Instance de Paris et Anne-Fleur VIDAL-LEPEYTRE, Huissière de Justice salariée, y demeurant, 27, boulevard des Italiens, 75002 PARIS, l'un d'eux soussigné.**

A :

[REDACTED] demeurant à [REDACTED]

Pour qui la copie du présent a été remise comme indiqué à la modalité de signification.

A LA DEMANDE DE :

[REDACTED] agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux y domiciliés en cette

qualité.  
Bailleur,

**EN VERTU :**

D'une ordonnance de référé réputée contradictoire en premier ressort rendue par le juge du Tribunal d'Instance de PARIS en date du 12/04/2019 portant au greffe le numéro [REDACTED] signifiée le 31/05/2019

**JE VOUS FAIS COMMANDEMENT :**

- De quitter et libérer de toutes personnes et de tous biens les lieux que vous occupez indûment, et ce, au plus tard dans le délai de DEUX MOIS à compter de la date du présent acte, ce délai expirant le : 4 août 2019
- De justifier, avant la date portée ci-dessus, du paiement de la taxe d'habitation desdits locaux et éventuellement de la contribution économique territoriale.

### TRES IMPORTANT

A défaut, passé cette date, il sera procédé à votre **EXPULSION** et à celle de tout occupant de votre chef, si nécessaire avec l'assistance de la force publique, d'un serrurier et d'un déménageur.

Si vous entendez demander des délais ou élever une contestation relative à l'exécution des opérations d'expulsion, vous devez saisir le juge de l'exécution du lieu de la situation de l'immeuble soit le Juge de l'Exécution près le Tribunal de Grande Instance de Paris, sis Parvis du Tribunal de Paris – 75859 Paris Cedex 17 (17<sup>ème</sup> arrondissement).

L'expulsion portant sur un local affecté à l'habitation principale et en vertu des dispositions de l'article R412-1 du Code des procédures civiles d'exécution, il vous est rappelé les dispositions suivantes :

#### Article L412-1 du Code des procédures civiles d'exécution

*« Si l'expulsion porte sur un lieu habité par la personne expulsée ou par tout occupant de son chef, elle ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai de deux mois qui suit le commandement, sans préjudice des dispositions des articles L. 412-3 à L. 412-7. Toutefois, le juge peut, notamment lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire, réduire ou supprimer ce délai.*

*Le délai prévu au premier alinéa du présent article ne s'applique pas lorsque le juge qui ordonne l'expulsion constate que les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait. »*

#### Article L412-2 du Code des procédures civiles d'exécution

« Lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques, le délai prévu à l'article L. 412-1 peut être prorogé par le juge pour une durée n'excédant pas trois mois. »

#### Article L412-3 du Code des procédures civiles d'exécution

« Le juge peut accorder des délais renouvelables aux occupants de lieux habités ou de locaux à usage professionnel, dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation.

Le juge qui ordonne l'expulsion peut accorder les mêmes délais, dans les mêmes conditions.

Cette disposition n'est pas applicable lorsque le propriétaire exerce son droit de reprise dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement ainsi que lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire.»

#### Article L412-4 du Code des procédures civiles d'exécution

«La durée des délais prévus à l'article L. 412-3 ne peut, en aucun cas, être inférieure à trois mois ni supérieure à trois ans. Pour la fixation de ces délais, il est tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement. Il est également tenu compte du droit à un logement décent et indépendant, des délais liés aux recours engagés selon les modalités prévues aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation et du délai prévisible de relogement des intéressés.»

#### Article L412-5 du Code des procédures civiles d'exécution

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

La saisine du représentant de l'Etat dans le département par l'huissier et l'information de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives par le représentant de l'Etat dans le département s'effectuent par voie électronique par l'intermédiaire du système d'information prévu au dernier alinéa du même article 7-2. »

#### Article L412-6 du Code des procédures civiles d'exécution

« Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille

Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce sursis ne s'applique pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait.

Le juge peut supprimer ou réduire le bénéfice du sursis mentionné au même premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans tout autre lieu que le domicile à l'aide des procédés mentionnés au deuxième alinéa. »

Références

**SELARL  
Maurice LOTTE  
Valérie CANTO**

Huissiers de Justice associés  
Anne Fleur VIDAL - LEPEYTRE  
Huissière de Justice salariée  
27 BOULEVARD DES ITALIENS

75002 PARIS  
☎ : 0142688310  
☎ : 0147421126

✉ : actes@lotte-huissier.com



Site web : [www.lotte-huissier.com](http://www.lotte-huissier.com)  
CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS  
IBAN N°: FR 51 40031 00001 0000309020 76  
BNP&PFRPPXXX

**ACTE  
D'HUISSIER  
DE  
JUSTICE**

COPIE

COUT DE L'ACTE	
Décret n°2016-230 du 26 février 2016 Arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des huissiers de justice	
Emolument	40,76
Frais de déplacement (Art. A444-48)	7,67
<b>Total HT</b>	<b>48,43</b>
TVA (20,00 %)	9,69
Taxe forfaitaire (Art 302 bis du CGI)	14,89
<b>Total TTC</b>	<b>73,01</b>

Acte soumis à la taxe



Références

**ACTE CONSTATANT UNE DIFFICULTE D'EXECUTION  
D'UNE DECISION DE JUSTICE ORDONNANT L'EXPULSION**

L'AN DEUX MIL DIX NEUF ET LE SEPT AOUT

**SELARL Maurice LOTTE - Valérie CANTO, Huissiers de Justice Associés près le Tribunal de Grande Instance de Paris et Anne-Fleur VIDAL-LEPEYTRE, Huissière de Justice salariée, y demeurant, 27, boulevard des Italiens, 75002 PARIS, l'un d'eux soussigné.**

**A LA DEMANDE DE :**

[REDACTED] agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux y domiciliés en cette qualité.

**AGISSANT EN VERTU :**

D'une ordonnance de référé réputée contradictoire en premier ressort rendue par le juge du Tribunal d'Instance de PARIS en date du 12/04/2019 portant au greffe le numéro 12-19-000461, signifiée le 31/05/2019

Et poursuivant la mesure d'expulsion ordonnée à l'encontre de

[REDACTED] demeurant à [REDACTED]

Et de tous occupants de son chef.

Un commandement de quitter les lieux ayant été préalablement signifié par acte de mon ministère en date du 4 juin 2019 et dénoncé à Monsieur le Préfet de Paris, et que les délais judiciaires ainsi que le délai de deux mois prévu aux articles L 412-1, 412-2 et 412-5 du Code des Procédures civiles d'exécution sont expirés.

Les occupants du logement n'ont pas spontanément quitté les lieux, déménagé leurs meubles et effets et n'ont pas satisfait aux obligations mises à leur charge par le titre exécutoire ci-dessus énoncé ; Qu'il résulte des renseignements recueillis qu'aucune disposition et aucun engagement n'ont été pris, tant auprès de moi que du bailleur en vue de restituer le logement actuellement occupé sans droit ni titre.

Que la procédure d'expulsion doit donc être poursuivie avec le concours de la Force Publique qu'il convient de requérir à cette fin en application des dispositions des articles L 142-1 et R 153-1 du Code des Procédures civiles d'exécution.

Et j'ai dressé le présent acte pour servir et valoir ce que de droit.

Anne Fleur VIDAL-LEPEYTRE



SELARL  
**Maurice LOTTE**  
**Valérie CANTO**  
 Huissiers de Justice associés  
 27 BOULEVARD DES ITALIENS  
 75002 PARIS  
 ☎ : 0142688310  
 ☎ : 0147421126  
 ✉ : actes@lotte-huissier.com  
 Site web : www.lotte-huissier.com  
 CAISSE DES DEPOTS ET  
 CONSIGNATIONS  
 IBAN N° : FR 51 40031 00001  
 0000309092U 76

## REQUISITION DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE AUX FINS D'EXPULSION

L'AN DEUX MIL DIX NEUF ET LE HUIT AOUT

SELARL Maurice LOTTE - Valérie CANTO, Huissiers de Justice Associés près le Tribunal de Grande Instance de Paris et Anne-Fleur VIDAL-LEPEYTRE, Huissière de Justice salariée, y demeurant, 27, boulevard des Italiens, 75002 PARIS, l'un d'eux soussigné.

### A LA DEMANDE DE :

[REDACTED] agissant poursuites et diligences de ses représentants légaux y domiciliés en cette qualité.

### EN VERTU :

D'une ordonnance de référé réputée contradictoire en premier ressort rendue par le juge du Tribunal d'Instance de PARIS en date du 12/04/2019 portant au greffe le numéro 12-19-000461, signifiée le 31/05/2019

### Requiers de :

:PREFECTURE DE POLICE -3EME BUREAU  
 EXPULSIONS LOCATIVES  
 9 BOULEVARD DU PALAIS  
 75195 PARIS RP

D'avoir à me prêter son concours pour procéder en vertu de la décision de justice sus énoncée, à l'expulsion de :

Ainsi que tous occupants de son chef.

Joignant à la présente réquisition :

- 1 - Une copie du dispositif de la décision de justice ordonnant l'expulsion.
- 2 - Tous renseignements connus de mon requérant ou de moi-même concernant les occupants du logement.
- 3- Procès-verbal de tentative d'expulsion ou acte et exposé attestant des diligences entreprises et des difficultés d'exécution rencontrées

Déclarant à Monsieur le Commissaire de Police requis, que, pour le cas où il n'aurait pu obtenir de l'Administration et de Monsieur le Préfet de Police, l'autorisation de me prêter son concours dans le délai de DEUX MOIS à compter de la présente réquisition, mon requérant se réserve de se pourvoir ainsi qu'il avisera et de dénoncer la présente procédure à Monsieur le Procureur de la République.

Anne Fleur VIDAL-LEPEYTRE



COUT DE LA FORMALITE	
Décret n°2016-230 du 26 février 2016	
Arrêté du 26 février 2016 fixant les tarifs réglementés des huissiers de justice	
Emolument	60,06
Total HT	60,06
TVA (20,00 %)	12,01
Total hors affranchissement	72,07
Affranchissement (Art R444-3)	
Affranchissement LR	6,30
Total TTC	78,37



Références : [REDACTED]

### 3 Liste des services et personnes auditionnées

#### Administration

- **Banque de France** (Mark Béguery, responsable du pôle surendettement, et Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur.)
- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques du Ministère de l'Intérieur** (Pascalie Léglise, adjointe au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, Laurent Hanteaux, adjoint au chef du service du conseil juridique et du contentieux).
- **Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la justice** (Catherine Raynouard, sous-directrice du droit civil, Françoise Catton, cheffe du bureau du droit processuel et du droit social, Elodie Guennec, adjointe à la cheffe du bureau).
- **Délégation interministérielle à l'hébergement et au logement** (Sylvain Mathieu, délégué interministériel).
- **Pôle prévention des expulsions locatives de la DIHAL** (Benoît Linot, responsable de pôle et Hugo Ruiz, chef de projet).
- **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages** (Laurent BRESSON, sous-directeur Politiques de l'habitat, Benoît AMEYE, adjoint au sous-directeur du Financement de l'économie, du Logement et de l'aménagement).
- **Haut comité pour le logement des personnes défavorisées** (René Dutrey, secrétaire général).
- **Direction départementale de la cohésion sociale du Vaucluse** (Christine Maison, directrice de la DDCS et Brigitte Plane, Responsable du pôle logement et hébergement).
- **Agence nationale de l'information sur le logement** (Roselyne Conan, directrice générale et Louis du Merle, responsable du Pôle juridique).
- **Agence départementale de l'information sur le logement du Gard** (Yves Maurel, directeur adjoint).
- **Direction départementale de la sécurité publique de l'Hérault** (Philippe Plégat, commandant divisionnaire).
- **Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Occitanie** (Fabrice Clastre, chargé du développement du logement social).
- **Caisse d'allocations familiales de l'Hérault** (Thierry Mathieu, directeur, Mylaine Fontange (directrice des affaires sociales).
- **Caisse nationale d'allocations familiales** (Jean-Marc Bedon, responsable du pôle « Logement et vie sociale », Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales).
- **Plan Bâtiment Durable et Adlis** (Philippe Pelletier, directeur, avocat au barreau de paris).

- **Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France** (Isabelle Rougier, directrice, Patrick Le Gall, directeur adjoint, Pascale Mossan, cheffe du service action logement et prévention des expulsions, Simon Vidal, adjoint à la cheffe de service, Christine Richard, chargée de la définition de la stratégie de prévention).
- **Préfecture de Seine-Saint-Denis** (Anne-Claire Mialot, préfète déléguée pour l'égalité des chances).
- **Direction départementale de la cohésion sociale de la Côte d'Or** (Nicolas Nibourel, directeur départemental délégué).
- **Direction départementale de la cohésion sociale du Nord** (Sylvie Labare, cheffe de la mission Accès au Logement, Delphine Wyart, cheffe du pôle prévention et expulsions).
- **Direction départementale de la cohésion sociale du Vaucluse** (Christine Maison, directrice, Brigitte Plane, cheffe du pôle accès et maintien dans le logement).
- **Direction départementale de la cohésion sociale de l'Hérault** (Pascale Mathey, directrice adjointe).
- **Action Logement Services** (Jean-Michel Royo, directeur général, Corinne Bedos-Toulgoat, directrice du développement et de l'offre, Marie-Noëlle Granjard, suivi du développement produit).

### **Collectivités territoriales**

- **Lille Métropole Habitat** (José ARNOUX, directeur adjoint de Lille Métropole Habitat)
- **Montpellier Méditerranée Métropole** (Michel CALVO, adjoint au maire de Montpellier)
- **Métropole du Grand Lyon** (Corinne AUBIN-VASSELIN, directrice générale adjointe et Magali ROBERT, cheffe du service Inclusion par le logement).

### **Fédérations immobilières, agences et associations de propriétaires**

- **Fédération nationale de l'immobilier** (Jean-Marc Torrollion, président, et Bénédicte Rouault, cheffe de cabinet).
- **Chambre des propriétaires du Grand Paris** (Jean PINSOLLE, président).
- **Union nationale des propriétaires immobiliers** (Pierre Hautus, président).
- **Fédération SOLIHA Solidaires pour l'Habitat** (Marie-Françoise Lavieville, vice-présidente, Kamel Senni, responsable du Pôle Logement d'Abord, Dorine Branget, chargée de mission gestion locative sociale).
- **Erilia** (William Hochedez, chef de service prévention sociale et contentieux locatif, Arold Ballesteros, responsable du pôle contentieux locatif sur Montpellier, Bruno Favre, directeur d'agence Montpellier).
- **Foncia** (Guillemette Roger, directrice du contentieux).

- **Gallian** (Alain Ledemay, directeur général, Gérard Col, président du conseil d'administration).
- **Union sociale de l'habitat** (Thierry ASSELIN, Directeur des politiques urbaines et sociales, Dominique HOORENS, directeur des études économiques, Maryse SYLVESTRE, conseillère politiques sociales, Delphine BAUDET-COLLINET, adjointe à la responsable du pôle politiques clientèles et sociales).
- **Union des syndicats de l'immobilier** (Denis Géniteau, Vice-président, Emmanuel Benhamou, juriste immobilier, Géraud Delvolvé, délégué général).
- **Cercle des propriétaires** (Gilbert Spéry, Président).

### Associations de lutte contre la pauvreté et la précarité

- **Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement** (Sébastien Cuny, délégué général, Thierry Debrand, directeur de FREHA et Sylvain Camuzat, directeur de l'association AVDL de Villeurbanne).
- **Fondation Abbé Pierre** (Marie Rothhahn, chargée de mission action juridique et Manuel Dommergue, directeur des études) et **Fondation Abbé Pierre de Montpellier** (Sylvie Chamvoux, directrice agence Occitanie).
- **Association Droit au Logement** (Jean-Baptiste Eyraud Porte-parole, Micheline Unger, responsable).
- **Fédération santé habitat** (Léonard Nzitunga, président, Laurent Thévenin, délégué national)
- **Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement** (Olivier Desrousseaux, Président, Maité Parent, chargée de mission).
- **Action Tank Entreprise et Pauvreté** (Jacques Berger, directeur, Julie Laurent, cheffe de projet Innovation sociale, Guillaume Ginebre, chef de projet).
- **Confédération nationale du logement** (Eddie Jacquemart, président)
- **Fondation recherche sociale et Gestare** (Didier Vanoni et Clémence Petit).
- **Secours catholique** (Fanny Plançon, chargée de projets, Romain Bordeyne, chargé de mission).

### Magistrats, avocats et huissiers

- **Syndicat national de la magistrature** (Nils Monsarrat, secrétaire national, et Anne-Sophie Wallich, vice-présidente).
- **Chambre nationale des commissaires de justice** (Patrick Sannino, Président, Paul Schiepan, chef de cabinet du président, Maurice Lotte, huissier).

## 4 Glossaire

**AAH** : Allocation Adulte Handicapé.

**AAP** : Appel à Projet.

**ACT** : Appartements de Coordination Thérapeutique.

**ADIL** : Agences départementales pour l'information sur le logement.

**AGBF** : Mesure d'Aide à la Gestion du Budget Familial.

**AL** : Allocation logement.

**ALF** : Allocation logement à caractère familial.

**ALPIL** : Action pour l'Insertion Par le Logement.

**ALS** : Allocation logement à caractère social.

**ALT** : Aide au logement temporaire.

**ALUR** : loi du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové.

**ANAH** : Agence Nationale de l'Habitat.

**ANIL** : Agence Nationale pour l'Information sur le Logement.

**APAGL** : Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives.

**APPEL** : Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives.

**APL** : Aide Personnalisée au Logement.

**ASLL** : Accompagnement Social Lié au Logement.

**ASPA** : Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées.

**AVDL** : Accompagnement Vers et Dans le Logement.

**CAF** : Caisse d'Allocations Familiales.

**CAL** : Commission d'Attribution de Logement.

**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.

**CDC** : Commission Départementale de Conciliation.

**CDPEL** : Charte Départementale de Prévention des Expulsions Locatives.

**CESF** : Conseiller en Économie Sociale et Familiale.

**CFP** : Concours de la Force Publique.

**CIDFF** : Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles.

**CDP** : Commandement de payer ;

**CIL** : Comité Interprofessionnel du Logement.

**CLIC** : Commission Locale d'Impayés de Loyer.

**CNAF** : Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

**CNAV** : Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse.

**CNIL** : Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

**CNIS** : Conseil national de l'information Statistique.

**COMDALO** : application de gestion du Droit Au Logement Opposable.

**CREDOC** : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie.

**CUS** : Convention d'Utilité Sociale.

**DAL** : Association Droit Au Logement.

**DALO**: Droit Au Logement Opposable.

**DDASS** : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales.

**DDCS** : Direction Départementale de la Cohésion Sociale.

**DGCS** : Direction Départementale de la Cohésion Sociale.

**DIHAL** : Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement.

**DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.

**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 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement.

**EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunal.

**EXPLOC** : plateforme de traçabilité dans les procédures engagées.

**FAP** : Fondation Abbé Pierre.

**FILOCOM** : Fichier du Logement Communal.

**FNAVDL** : Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement.

**FSL** : Fonds de Solidarité Logement.

**GIP** : Groupement d'intérêt public.

**GLI** : Garantie aux Loyers Impayés.

**GRL** : Garantie des Risques Locatifs.

**HCLPD** : Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.

**HLM** : Habitation à Loyer Modéré.

**IGA** : Inspection Générale de l'Administration.

**IGAS** : Inspection Générale des Affaires Sociales.

**IGSJ** : Inspection Générale de la Justice.

**INSEE** : Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

**IRES** : Institut de Recherches Économiques et Sociales.

**IRL** : Indice de Référence des Loyers.

**MAJ** : Mesure d'Accompagnement Judiciaire.

**MASP** : Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé.

**MDS** : Maison Départementale des Solidarités.

**MSA** : Mutualité Sociale Agricole.

**MASP** : Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée.

**OFGPL** : Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locales.  
**ONPES** : Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale.  
**PCS** : Protocole de Cohésion Sociale.  
**PDALHPD** : Plan Départemental pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées.  
**PDALPD** : Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées.  
**PEEC** : Participation des Employeurs à l'Effort de Construction.  
**PLH** : Programme Local de l'Habitat.  
**RGPD** : Règlement Général sur la Protection des Données.  
**RSOI** : Retour social sur investissement.  
**SIAO** : Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation.  
**SOeS** : Service de l'Observation et des Statistiques.  
**UDAF**: Union Départementale des Associations Familiales.  
**UDCCAS**: Union Départementale des Centres Communaux d'Action Sociale.  
**UNPI** : Union Nationale de la Propriété Immobilière.  
**USH** : Union Sociale pour l'Habitat.