

Cadre et contexte de mise en Oeuvre de la politique de prévention des expulsions locatives

1) Une politique multidimensionnelle et multi-partenariale

Une politique dont l'approche a évolué

— L'évolution du cadre législatif et réglementaire

Des modifications législatives et réglementaires ont jalonné l'évolution de la politique de prévention des expulsions. Sont rappelés ci-après les principaux textes qui ont structuré cette trajectoire législative et réglementaire.

À la suite de la loi « Quilliot » du 22 juin 1982, et de la loi « Méhaignerie » du 23 décembre 1986, la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs est le texte de référence qui régit les contrats de location portant sur des biens mis à disposition à titre de résidence principale. Depuis sa publication, ce texte a fait l'objet de nombreuses modifications.

La loi du 31 mai 1990, dite loi « Besson », a posé le droit au logement comme un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation (art. 1) : *« toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir »*. En outre, elle prévoit des outils à dimension sociale :

- **les Fonds de solidarité pour le logement (FSL)**⁴, permettant notamment de soutenir financièrement les ménages confrontés à des impayés ;
- **les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**⁵, copilotés par l'État et le Département, ayant pour objet de planifier et de coordonner les actions liées au logement en direction des personnes défavorisées, parmi lesquelles figurent les ménages menacés d'expulsion.

Ce premier cadre légal a été complété **par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions** (cf. [Habitat Actualité n° 68](#)), **afin de mieux structurer l'accompagnement social des ménages fragiles**. Par ailleurs, cette loi **consacre le vocable de « prévention » des expulsions**. Dans l'esprit du législateur, seules les personnes de mauvaise foi devraient faire l'objet d'une expulsion ; les autres situations devant être réglées, soit par l'obtention d'aides financières telles que le FSL et / ou la mise en place d'un plan d'apurement, soit par un relogement. Cette réforme reposait notamment sur :

- la modification des modalités de mise en jeu de la clause de résiliation de plein droit des baux pour défaut de paiement du loyer et des charges. Les pouvoirs du juge sont élargis : celui-ci peut désormais prendre l'initiative d'accorder au locataire des délais de paiement et suspendre, à tout moment, les effets de la clause résolutoire ;
- la coordination des procédures administratives et judiciaires. Le Préfet est informé des assignations en résiliation de bail ; il dispose d'un délai de deux mois pour fournir au juge des éléments sur la situation sociale et financière du locataire. Ce délai doit être mis à profit pour réunir les aides susceptibles de solvabiliser le locataire et pour mettre au point un plan d'apurement ou, si cela s'avère impossible, pour rechercher un logement adapté ;
- une mobilisation accrue des dispositifs d'aide :

⁴ Les FSL venaient prendre le relais d'outils déjà existants, notamment les FAIL (Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer), et les FARG (Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie)

⁵ Devenus PDALHPD (plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) depuis la loi ALUR du 24 mars 2014

- préalablement à une assignation en résiliation de bail pour impayés de loyers, les bailleurs sociaux doivent saisir la SDAPL⁶ ou la CAF. Un délai de trois mois est institué entre la saisine de l'organisme et l'assignation ;
- la situation des ménages menacés d'une résiliation de bail doit être traitée en priorité par le FSL ;
- enfin, afin de mieux organiser les relogements, le Préfet peut être informé des décisions de justice relatives à l'expulsion.

Parallèlement, la loi prévoit la mise en place de chartes départementales pour la prévention des expulsions.

Un bilan de cette loi a été réalisé en 2001 par l'ANIL⁷. Il souligne que **la politique de prévention des expulsions se heurte à des difficultés liées à la lisibilité et à la coordination d'actions mises en place par des acteurs appartenant à des institutions diverses**. D'une part, les acteurs sociaux sont en effet nombreux compte tenu de la diversité des publics confrontés à des impayés de loyer (allocataires ou non des CAF/MSA ; logés ou non dans le parc social ; accompagnés ou non par un travailleur social...). Et **ces actions doivent par ailleurs s'articuler avec la procédure judiciaire**.

La loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, dite loi « ENL » (cf. [Habitat Actualité, juillet 2006](#)), crée une instance opérationnelle, la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (**CCAPEX**), chargée de coordonner et de piloter la politique locale de prévention des expulsions. Son installation étant alors simplement facultative et ne faisant pas l'objet d'octrois de crédits spécifiques, elle n'est mise en place sur aucun territoire. **La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre les Exclusions** (cf. [Habitat Actualité n° 108](#)) la rend alors obligatoire. Si la loi ne dédie pas de financements spécifiques à leur déploiement, elle acte néanmoins le caractère fondamental de la coordination des acteurs et des actions en matière de prévention des expulsions.

Par la suite, la loi du 24 mars 2014 pour un Accès au logement et à un urbanisme rénové, dite « loi ALUR » (cf. [Habitat Actualité numéro spécial « Loi ALUR »](#)) reprend les deux principaux objectifs relevés par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions, à savoir :

- traiter les impayés le plus en amont possible ;
- accroître le rôle des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (**CCAPEX**).

En ce sens, la loi ALUR :

- renforce l'information de la CCAPEX, au stade du commandement de payer et de l'assignation (notamment, l'huissier de justice doit obligatoirement signaler à la CCAPEX les commandements de payer délivrés pour le compte des bailleurs personnes physiques et des sociétés civiles à caractère familial qui entrent dans un double seuil, défini pour chaque département par arrêté préfectoral) ;
- implique davantage les organismes payeurs des aides au logement dans le traitement de l'impayé (notamment, si l'allocataire ne règle pas son loyer résiduel, le bailleur (privé ou social) auprès duquel l'aide est versée doit signaler la situation de l'allocataire défaillant à la CAF ou à la CMSA) ;
- allonge les délais pouvant être accordés par le juge, pour le paiement de la dette ou pour quitter le logement.

Les missions de la CCAPEX sont également renforcées : elle constitue une instance de coordination, d'évaluation et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives défini par le Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)⁸ et la charte de prévention des expulsions ; elle est également chargée de l'examen des situations individuelles.

⁶ Section Départementale des Aides Publiques au Logement, disparue aujourd'hui

⁷ [Le dispositif de prévention des expulsions : bilan des ADIL](#), octobre 2001

⁸ La loi ALUR opère une fusion des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI)

Une circulaire du 22 mars 2017 met en œuvre un premier plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives et identifie les ADIL comme des acteurs pouvant animer des antennes de prévention des expulsions (cf. le paragraphe suivant).

La loi du 21 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a organisé une transmission par voie électronique de différentes formalités liées à la procédure, via un système d'information dit « Exploc » : les échanges entre les bailleurs, les huissiers, la CCAPEX et le préfet peuvent ainsi être dématérialisés (cf. [Habitat Actualité, numéro spécial « Loi égalité et citoyenneté »](#))

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN » (cf. [Habitat Actualité numéro spécial « loi ELAN »](#)) complète les mesures de prévention, notamment :

- en articulant mieux les procédures de traitement du surendettement et celles portant sur les impayés et l'expulsion ;
- en simplifiant le contenu des commandements de payer ;
- en organisant une refonte du diagnostic social et financier à réaliser avant l'audience. Celle-ci a été précisée par un décret du 5 janvier 2021, un arrêté est attendu pour fin juin 2022.

— La réaffirmation de l'accompagnement socio-juridique et des enjeux de coordination de la gouvernance locale

En 2017 paraît le Premier plan interministériel de prévention des expulsions porté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Ce plan s'accompagne pour sa mise en œuvre de la circulaire du 22 mars 2017, qui identifie les ADIL comme des structures pouvant porter des antennes de prévention des expulsions et préconise la réalisation d'un diagnostic social et juridique dès le commandement de payer. Il reconnaît ainsi l'approche juridique du traitement des impayés et de la prévention des expulsions, mis en œuvre par le réseau des ADIL dès l'origine dans le cadre de leur mission d'information des usagers.

La circulaire souligne la nécessité de recentrer la prévention en amont du jugement afin de limiter au maximum le recours à l'expulsion. En termes de stratégie, ce texte fixe deux objectifs opérationnels. Tout d'abord, identifier les ménages menacés d'expulsion le plus en amont possible et leur assurer une prise en charge socio-juridique adaptée. Il s'agit en l'occurrence de faire en sorte que la CCAPEX puisse s'appuyer sur un réseau coordonné d'acteurs, afin d'orienter les personnes signalées vers un premier diagnostic partagé de la situation entre travailleur social et juriste. Pour cela, il est préconisé de mettre en place une ou des antennes de prévention des expulsions, pouvant être animées notamment par l'ADIL, sous l'égide de la CCAPEX, et qui pourraient assurer des permanences d'accès aux droits. La circulaire recommande également la mise en place d'un processus coordonné des signalements entre les services sociaux et ces antennes de prévention des expulsions. Le second objectif opérationnel consiste à permettre l'apurement de la dette et à garantir le maintien ou le relogement avant l'audience des personnes signalées. Un [guide](#) (annexe à la circulaire) est publié en complément afin d'apporter un appui méthodologique aux acteurs concernés par la mise en œuvre de cette politique.

L'approche juridique est désormais reconnue comme indispensable en matière de prévention des expulsions, aux côtés de l'approche sociale, ce dont témoigne l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Équipes mobiles » lancé par la Dihal fin 2020 ; ces équipes « s'appuyant sur une démarche d'« aller vers » devant en effet être constituées de binômes travailleur social / conseiller juriste.

Enfin, le déploiement de chargés de mission « sortie de crise » en 2021 met l'accent sur les enjeux conséquents qui demeurent en matière de coordination des acteurs et des actions.

Dans son rapport⁹, remis le 8 janvier 2021 à la ministre déléguée chargée du logement, le député Nicolas Démoulin, grâce aux retours de terrain des acteurs locaux, parmi lesquels figuraient les ADIL, propose d'améliorer la politique de prévention des expulsions locatives dans un contexte de crise sanitaire et de **renforcer le pilotage stratégique et la coordination opérationnelle.**

⁹ « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) »

Les textes législatifs et réglementaires déploient donc les outils de gouvernance locale nécessaire à la mise en œuvre de la prévention des expulsions, mais sans pour autant y associer des moyens budgétaires spécifiques, excepté pour le financement de dispositifs expérimentaux tels que les équipes mobiles et les chargés de mission de sortie de crise, limités dans le temps.

Un vocable de « prévention des expulsions » qui englobe des actions diverses

La prévention des expulsions démarre dès la formation du contrat de location, via la sécurisation juridique du bail, la mise en place de garanties, la mobilisation des aides financières (dont les aides au logement), voire le recours à l'intermédiation locative¹⁰.

Dès les premiers signaux d'impayés, il convient de réagir vite : plus la situation est traitée en amont, plus le risque d'expulsion diminue. En cas d'impayés de loyers, des aides souvent méconnues des ménages peuvent être mobilisées pour résorber ou échelonner leur dette afin d'éviter le déclenchement de la phase contentieuse qui peut aboutir à l'expulsion du logement. Le ménage peut également bénéficier d'un accompagnement dans sa gestion budgétaire ou son parcours de relogement.

Enfin, lorsque la phase contentieuse est enclenchée, les ménages menacés d'expulsion peuvent disposer d'un accompagnement renforcé, à la fois social et juridique, tout au long de la procédure.

Aussi, le vocable unique « prévention des expulsions » renvoie à l'intégralité de ces étapes, auxquelles sont rattachées différentes typologies d'actions. On peut ainsi parler de prévention des expulsions pour désigner des actions en réalité palliatives ou curatives. Le même vocable recouvre des réalités qui s'inscrivent dans un chaînage allant du préventif au curatif.

Il convient donc de mettre à plat cette chaîne d'actions, avec une dénomination des objectifs rattachés à chacune des séquences. Celles-ci comportent en effet un certain nombre d'actions spécifiques et font appel à des acteurs et des actions à coordonner, en phase avec le temps de la procédure.

¹⁰ Cf. Étude de l'ANIL parue en 2019 [« Sécuriser sa mise en location locative face aux risques d'impayé : pratiques et appétences des bailleurs ayant consulté une ADIL »](#)

Définition d'une typologie des actions de la politique de prévention des expulsions au regard de la chaîne d'intervention¹¹

D'un vocable unique : prévenir les impayés et les expulsions

Prévenir les impayés et les expulsions													
Difficultés de paiement du loyer	Impayé	CDP*	2 MOIS minimum	Assignation	2 MOIS minimum	Audience / décision	CQL*	2 MOIS minimum	Demande CFP*	2 MOIS maximum**	Octroi CFP*	Expulsion avec CFP*	Post expulsion
		* Commandement de payer			* Commandement de quitter les lieux			* Concours de la force publique					
**Toute décision de refus de l'autorité compétente d'accorder le CFP doit être motivée. Le défaut de réponse dans un délai de 2 mois équivaut à un refus (J.C. pr. exéc., art. R. 153-1)													

...à la dénomination des différents objectifs de la chaîne d'intervention

Prévenir le risque d'impayé	Faire face à l'impayé : Régulariser l'impayé Préparer le relèvement		Prévenir la décision d'expulsion			Prévenir l'expulsion avec concours de la force publique					Prévenir les conséquences de l'expulsion pour les ménages	
Difficultés de paiement du loyer	Impayé	CDP*	2 MOIS minimum	Assignation	2 MOIS minimum	Audience / décision	CQL*	2 MOIS minimum	Demande CFP*	2 MOIS maximum	Octroi CFP*	Expulsion avec CFP*
		* Commandement de payer				* Commandement de quitter les lieux			* Concours de la force publique			

...et à la définition d'une typologie des actions

Prévenir le risque d'impayé	Faire face à l'impayé : Régulariser l'impayé Préparer le relèvement			Prévenir la décision d'expulsion			Prévenir l'expulsion avec concours de la force publique					Prévenir les conséquences de l'expulsion pour les ménages	
Difficultés de paiement du loyer	Impayé	CDP*	2 MOIS minimum	Assignation	2 MOIS minimum	Audience / décision	CQL*	2 MOIS minimum	Demande CFP*	2 MOIS maximum	Octroi CFP*	Expulsion avec CFP*	Post expulsion
Informar	Prendre contact / aller vers DSJ			Prendre contact / aller vers DSF			Prendre contact / aller vers		Prendre contact / aller vers		Prendre contact / aller vers		Acc socio-psychologique
Garantir l'accès aux droits	Rétablissement des liens entre locataires et			Préparer à l'audience			S'assurer du respect du plan apurement		Préparer le relèvement		Préparer le relèvement		Accompagner à la recherche de logement
Mobiliser le parc privé	Mettre en place un plan d'apurement			Préparer le relèvement			OU		Préparer le relèvement		Préparer le relèvement		
Produire / maintenir une offre abordable	Mobiliser / coordonner les partenaires						Préparer le relèvement Demander des délais pour le relèvement						
Observer / repérer	Préparer le relèvement												
* Commandement de payer													
* Commandement de quitter les lieux													
* Concours de la force publique													

La procédure judiciaire et administrative encadre et rythme l'action des parties. La loi impose des délais entre les actes de la procédure pouvant aboutir à l'expulsion dans l'objectif d'organiser l'accompagnement nécessaire auprès des ménages entre les étapes. En pratique, **le temps de la procédure est plus long que l'application stricte des délais**, en raison notamment des difficultés d'accès aux juridictions avant audience et de la mise en œuvre de la trêve hivernale après audience.

Il reste que ce délai est relativement court, que ce soit en amont de la décision du juge, puisqu'il s'agit alors de faire adhérer les parties prenantes à la résolution des difficultés, de mobiliser les dispositifs d'aides financières existants si la dette est résorbable et d'accorder les parties sur un plan d'apurement, de récupérer les informations nécessaires pour éclairer la décision du juge et préparer à l'audience ou **en aval de la décision du juge**, pour proposer des solutions de sortie, notamment la préparation du relèvement.

Le relèvement, qui devrait pouvoir être anticipé dès le commandement de payer, arrive régulièrement en bout de chaîne de la procédure ; cet élément n'étant pas approché de la même manière au niveau local en fonction de la tension du marché locatif. Un maintien dans les lieux sera privilégié dans les secteurs de forte tension. La disponibilité du parc social est également un critère central qui va faciliter ou non les pistes de solution pour un relèvement.

La dénomination ci-dessus des différents objectifs de la chaîne d'action met également en évidence un **défauc d'investissement des dispositifs publics dans la prévention des conséquences de l'expulsion pour les ménages**. En effet, peu de dispositifs prévoient un accompagnement renforcé au relèvement, alors que la dette des ménages expulsés a pu s'accroître compte tenu des frais spécifiques engendrés par la procédure, et que leur expulsion les a stigmatisés auprès des bailleurs, notamment

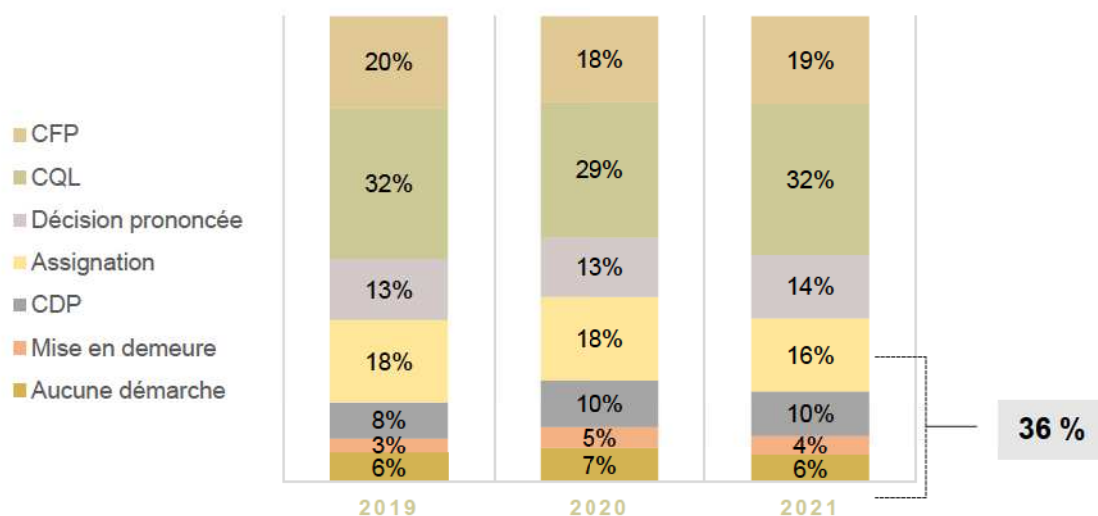
¹¹ Dans le cas d'une procédure aboutissant à l'expulsion (schéma simplifié de la procédure)

sociaux. Ils intègrent également peu l'accompagnement psychologique. Or, selon l'enquête de la Fondation Abbé Pierre « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées » parue en mars 2022, **71 % des ménages expulsés qui ont été enquêtés souffrent de problèmes de santé ou de difficultés psychologiques liées à l'expulsion** et « le manque de dispositifs proposant un soutien psychologique et moral est souligné par les personnes enquêtées. » Or, sans accompagnement adapté, ces ménages peuvent de nouveau se retrouver confrontés à une procédure d'expulsion. Les entretiens réalisés auprès des juristes et des conseillères en économie sociale et familiale ont ainsi pu évoquer certains ménages faisant l'objet de plusieurs procédures d'expulsion.

Graphique 1

Part des consultations abordant la question du relogement selon le stade de la procédure

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Lecture du graphique

En 2021, 36 % des consultations ayant abordé la question du relogement portaient sur des situations en amont de la décision de justice.

Les statistiques de consultations des ADIL des trois dernières années témoignent d'une part non négligeable d'entre elles qui abordent la question du relogement en amont de la décision de justice, jouant ainsi un réel rôle de prévention.

Par ailleurs, l'exemple du Gard peut être cité en matière d'anticipation des questions de relogement. L'ADIL du Gard intervient en appui de certains EPCI dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux. Elle est également un acteur actif au sein de la CCAPEX. Par ce double positionnement, elle a pu contribuer à l'élaboration d'une doctrine permettant la qualification de prioritaire pour un relogement social (au sens de l'article L.441-1 I) du CCH) des ménages menacés d'expulsion dès le stade du commandement de payer, via une inscription dans SYPLO (Système priorité logement), en anticipation d'un recours DALO (réservé par la commission de médiation gardoise, aux stades post jugement). **En effet, s'il est fait le constat d'un loyer inadapté aux ressources du ménage, le commandement de payer est déjà porteur d'un risque d'expulsion.**

Des actions plus curatives que préventives

Un certain nombre d'ADIL, ayant indiqué avoir pour objectif de prévenir les impayés de loyers autant que les expulsions se retrouvent *in fine* à intervenir en majorité auprès de ménages dont l'expulsion a été prononcée.

Les éléments d'explication apportés pour comprendre ces écarts sont les suivants :

- des difficultés pour identifier et capter les ménages en amont ;
- des difficultés pour mobiliser les propriétaires bailleurs du parc privé ;
- des moyens humains limités, ce suivi amont des ménages étant chronophage ;
- une tension au niveau de l'offre de logement et d'hébergement dans le département, qui freine la démarche de relogement faute de disponibilité de l'offre.

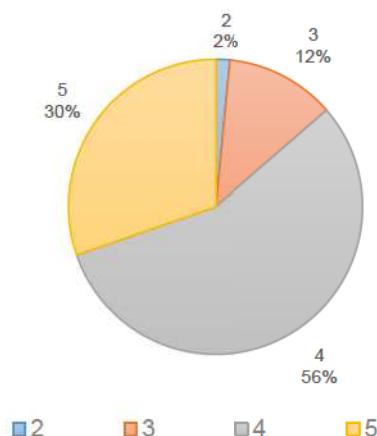
3) Une politique multi-acteurs et multidimensionnelle, source de complexité

Une dimension transversale porteuse d'importants besoins de coordination

Graphique 2

Présentation du degré de complexité de la mission « prévention des expulsions » perçu par les ADIL, sur une échelle de 1 à 5¹²

Source : ANIL, enquête réseau, avril 2022



Lecture du graphique

Sur une échelle de 1 à 5, 56 % des ADIL évaluent la complexité de la mission « prévention des expulsions » à 4.

La grande majorité des ADIL perçoit la mission de prévention des impayés et des expulsions comme étant complexe, voire très complexe pour 86 % d'entre elles ; cette politique appelle en effet des compétences et connaissances variées.

La mise en œuvre de la prévention des expulsions requiert une **expertise juridique complète** :

- Connaissance de la procédure et des délais ;
- Capacité à vérifier la légitimité de la dette (lecture du bail, vérification de la dette notamment à la lumière des règles de révision et d'évolution des loyers, régularisation des charges justifiée ou non...) ;
- Capacité à vulgariser la matière juridique et à faire preuve de pédagogie.

Elle nécessite une **connaissance des partenaires et des outils liés au logement et à l'accompagnement social** :

- connaissance du rôle précis des partenaires à tous les stades (CAF / MSA ; DDETS/DDTM ; Action Logement ; Conseil départemental ; CCAS ; Banque de France, conciliateurs de justice, points Conseils Budget ; associations porteuses de mesures ASLL/AVDL/IML...) ;
- connaissance des outils nationaux et locaux mobilisables (aides au logement, FSL, aides Action Logement...).

Et au-delà des seuls champs du logement et de l'accompagnement social, **elle s'appuie sur une connaissance fine des acteurs et des outils, au regard** :

- **des enjeux en matière d'articulation entre les dispositifs et de définition de la stratégie à mettre en place** en fonction du profil des ménages, notamment dans les cas de surendettement.

Dans ces cas-là, l'accompagnement du ménage nécessite de disposer de compétences juridiques pointues. Opter pour la solution la plus favorable au ménage implique une bonne

¹² 5 étant le degré de recoupement le plus important

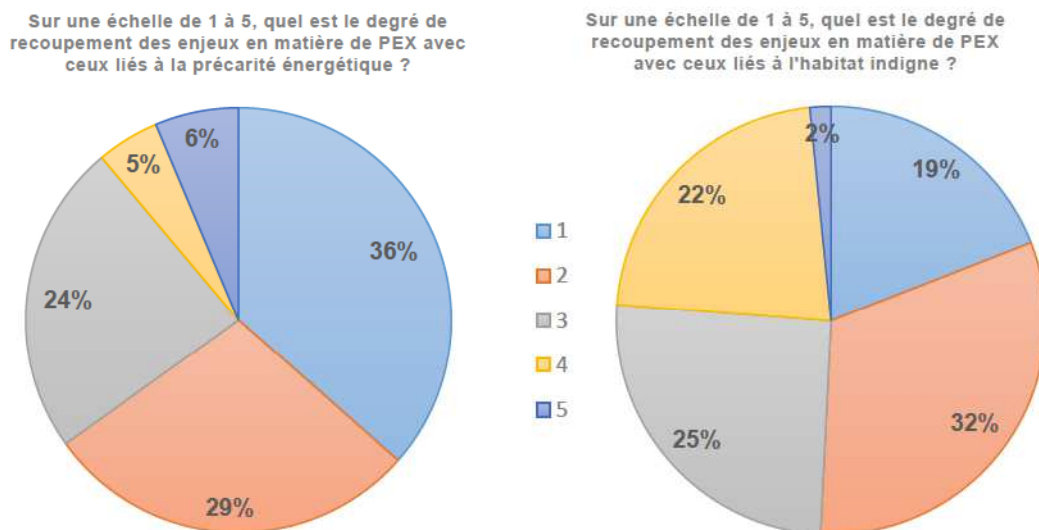
connaissance de la procédure, des délais et de l'articulation entre les décisions de la commission de surendettement et du juge.

- **d'un champ des acteurs très large** : par exemple, la CCAPEX plénière des Bouches-du-Rhône s'est saisie de la question de l'accompagnement des personnes âgées et de celles en proie à des troubles psychologiques.
- **d'une approche transversale en lien avec différents champs du logement** (précarité énergétique, habitat indigne...). Par exemple, les conditions d'occupation du logement peuvent conduire à une suspension de l'exigibilité du loyer, lorsque l'insalubrité a fait l'objet d'une décision administrative. Ou, encore, les difficultés de paiement des dépenses d'énergie peuvent constituer un signe avant-coureur d'une précarisation du ménage, augurant d'un risque d'impayé locatif.

Graphique 3

Degré de recoupement identifié par les ADIL entre les enjeux en matière de PEX et ceux en matière de précarité énergétique et de lutte contre l'habitat indigne

Source : ANIL, enquête réseau, avril 2022



Lecture des graphiques

11 % des ADIL identifient un degré de recoupement important voire très important sur leur territoire entre les enjeux liés à la PEX et ceux liés à la précarité énergétique et 24 % entre ceux liés à la PEX et ceux liés à l'habitat indigne.

Pour près d'un territoire d'ADIL sur quatre¹³, les enjeux entre la prévention des expulsions et l'habitat indigne se recoupent fortement¹⁴, ce qui laisse supposer l'existence d'impayés locatifs utilisés comme moyen pour faire pression auprès du propriétaire bailleur afin qu'il réalise des travaux dans le logement. Sur ces territoires, il est important de pouvoir repérer ces ménages en amont afin de pouvoir les informer suffisamment tôt des conséquences d'une rétention du loyer.

Enfin, une orientation pertinente des ménages par l'ensemble des acteurs suppose une coordination entre les différents intervenants : il est indispensable que les relais se fassent bien et au bon moment.

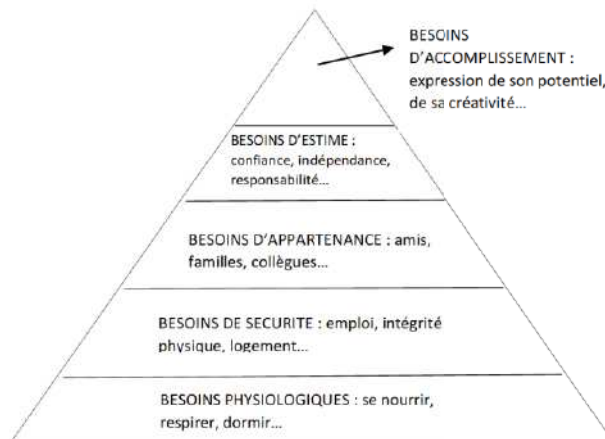
Pour aider à cette coordination, **des plateformes collaboratives ont pu être mises en place, comme la plateforme Résana utilisée par plusieurs territoires**. C'est un outil à destination des services de l'État et de leurs partenaires qui « offre un espace numérique complet pour faciliter le stockage, le partage et la coédition de documents, mais aussi le travail en équipe et en mode projet, y compris en mobilité grâce à une application dédiée ». Il s'agit d'un outil « très simple à prendre en main » et « [homologué] au titre du référentiel général de sécurité (RGS). »

¹³ Parmi les ADIL répondantes

¹⁴ Les ADIL concernées sont les suivantes : 24 ; 29 ; 30 ; 40 ; 42-43 ; 47 ; 48 ; 70 ; 74 ; 82 ; 83 ; 2B ; 61

Une approche psychologique incontournable

Le logement, un besoin répondant à l'ensemble des typologies définies par la pyramide de Maslow



Le logement, bien plus qu'un toit

La pyramide de Maslow, encore appelée pyramide des besoins, donne une vision simplifiée et hiérarchisée des besoins des individus. Le logement, qui répond de manière évidente aux besoins physiologiques et de sécurité satisfait également les besoins des trois autres étages de la pyramide, jusqu'au besoin d'accomplissement. Ainsi, Martin Heidegger, dans une conférence intitulée « Bâtir, habiter, penser » donnée en 1951 auprès d'architectes et d'ingénieurs chargés de la reconstruction, affirme qu'« habiter est le trait fondamental de l'être ». Sans nier l'enjeu quantitatif en matière de reconstruction – plus de 40 % des logements furent détruits dans la seule ville de Berlin – il interpelle son audience sur la dimension qualitative des logements qui doit également être pensée en réponse à la crise du logement. De la même manière, le philosophe Emmanuel Lévinas, dans son essai « Total et infini » paru en 1961 affirme que « le rôle privilégié de la maison ne consiste pas à être la fin de l'activité humaine, mais à en être la condition et, dans ce sens, le commencement. »

Des ménages confrontés à des difficultés multiples et paralysantes

L'annonce de l'expulsion, véhiculée comme une menace, vient ainsi questionner l'intimité de l'individu et sa capacité à être au monde, de manière consciente ou inconsciente. Face à une telle perspective, **les ménages ne sont ainsi pas nécessairement en capacité de « se fondre » dans le temps judiciaire. L'état d'insécurité que provoque la perspective d'expulsion leur confère des sentiments d'impuissance et de peur qui les mettent en situation d'incapacité à agir.** D'autant plus qu'ils sont souvent confrontés à des difficultés multiples, dont l'imbrication peut, elle aussi, conduire à entraver cette capacité à agir (impayés de loyer, surendettement, précarité énergétique, habitat indigne, problématiques de santé...). **Les ménages développent alors des mécanismes inconscients de défense** parmi lesquels, notamment, **la tétanie et la fuite** – pouvant expliquer en partie que les tentatives de contact des ménages par courrier puissent rencontrer une part importante d'échec ; les ménages ne lisant pas les courriers lorsque leur mécanisme psychologique de défense est la fuite.

Rassurer les ménages

Un des leviers pour mobiliser les ménages va ainsi porter sur la capacité des acteurs à les « rassurer » : ce vocable est omniprésent dans le cadre des entretiens réalisés auprès des ADIL. *« Souvent, c'est le courrier qui fait peur. Ils nous appellent parce qu'ils ont peur. Ils pensent qu'ils vont être expulsés du jour au lendemain. »*

Les conséquences en jeu en matière de prévention des expulsions sont telles qu'**une approche psychologique se révèle souvent nécessaire** dans l'accompagnement des ménages. Des juristes et CESF enquêtées peuvent ainsi décrire des stratégies de conduite d'entretien adaptées aux ressentis des ménages¹⁵ :

¹⁵ Les postures ne sont néanmoins pas toujours aussi marquées, ni figées dans le temps, et les professionnelles adoptent le plus souvent une combinaison de différentes stratégies.

- rassurer les ménages (en réponse à la peur) ;
- provoquer un électrochoc (en réponse à l'inertie) ;
- s'identifier et faire preuve d'empathie (en réponse à la honte).

La honte, également fréquemment ressentie par les ménages, peut conduire de son côté à des mécanismes de défense d'**autocensure** (« je ne suis pas un assisté ») conduisant les ménages à ne pas mobiliser les dispositifs d'aide qui s'adressent à eux. A noter que la honte ressentie peut émerger à la suite de propos tenus par des professionnels et à certaines formes de violence institutionnelle (« *ils ont demandé de l'aide et on les a jugés* »). **Ainsi, informer les ménages de leurs droits ne garantit pas qu'ils s'en saisissent.**

Le réseau ANIL/ADIL a mis en place une plateforme téléphonique nommée « **SOS loyers impayés** », pour donner la possibilité à des ménages d'entrer en contact avec un conseiller juriste de son territoire, de manière **simple et anonyme**. Cette plateforme a reçu entre décembre 2020 et décembre 2021 en moyenne 2 400 appels par mois émanant de locataires ou de bailleurs.

Un accompagnement des professionnels à ne pas négliger

Afin d'accompagner au mieux les ménages, il s'agit également d'**accompagner les acteurs de la prévention des impayés et des expulsions, au premier rang desquels les travailleurs sociaux**. À ce titre, dans le cadre de son enquête sur le devenir des ménages menacés d'expulsion¹⁶, la Fondation Abbé Pierre, note que l'accompagnement des travailleurs sociaux est perçu par les ménages tantôt « comme facilitateur ou au contraire comme une entrave au relogement ». Est citée pour expliquer le deuxième cas de figure une **relation interpersonnelle avec l'accompagnant qui peut être conflictuelle**, du fait notamment du manque de moyens humains dans les services sociaux et de l'insuffisante formation de certains travailleurs sociaux sur les questions de logement.

La différente perception de la temporalité par les ménages et par les travailleurs sociaux peut également venir s'ajouter à ces éléments d'explication. Les ménages, qui peuvent être tétanisés par la peur et dans l'incapacité d'agir, ne perçoivent alors pas l'injonction de s'inscrire dans la temporalité de la procédure judiciaire. Les travailleurs sociaux qui, eux, en ont conscience, se voient alors confrontés à une incapacité d'agir alors même qu'ils en perçoivent les conséquences dramatiques pour les ménages qu'ils accompagnent. **Cette réalité peut alors être difficile à vivre pour les professionnels qui se retrouvent alors dans une situation d'impuissance dans un contexte d'urgence à agir**. Au-delà, il peut également arriver que les ménages, confrontés à des difficultés multiples et sans solution idéale qui puisse leur être apportée, s'en prennent aux professionnels avec lesquels ils se retrouvent en ligne directe (et notamment aux travailleurs sociaux). Peuvent alors émerger des **situations conflictuelles, voire d'agressivité, qui peuvent, elles-aussi, abîmer le lien ménage-professionnel**.

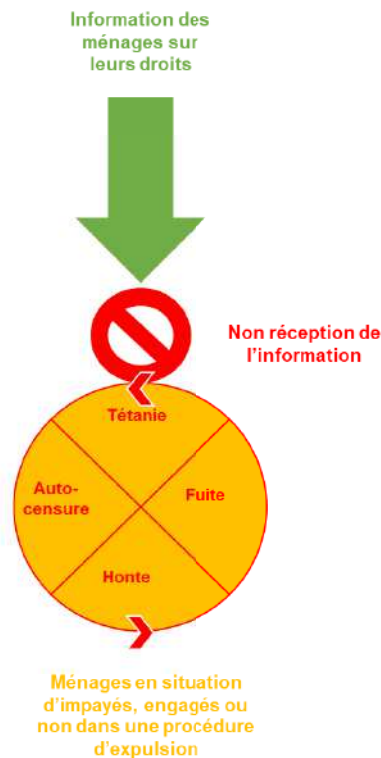
Des conseillères en économie sociale et familiale du réseau abordent précisément ces questions dans le cadre de **sessions mensuelles d'analyse des pratiques, animées par une psychologue**. « La chance que l'on a au sein du pôle social de l'ADIL, c'est que l'on est accompagnées par une psychologue une fois par mois pour **parler des situations sur lesquelles on bute**. » ; « **Elle nous donne des techniques** pour gérer les pleurs des personnes que l'on reçoit ; pour faire parler les gens, questionner leur histoire et recueillir suffisamment d'informations pour pouvoir les orienter correctement. » ; « Cela nous permet aussi de parler des situations d'agressivité auxquelles on peut être confrontées et donc de **pouvoir continuer d'intervenir auprès des ménages**. »

La professionnelle apporte aux CESF de la **théorie afin qu'elles puissent comprendre le fonctionnement des ménages**, qui ont souvent des polytraumas. « **L'accompagnement psychologique des professionnelles est très important** car, au-delà du lien de confiance qu'elles développent, elles rencontrent de nombreux freins qui bloquent la résolution positive de situations parfois très complexes ». La question de la temporalité, notamment, est récurrente et la psychologue accompagne les professionnelles pour **faciliter une prise de distance effective** entre ce qui relève de leur champ d'action et ce qui n'en relève pas. L'identification des mécanismes défensifs qui s'activent chez les ménages accompagnés aide ainsi les professionnelles à relativiser le sentiment d'impuissance

¹⁶ « *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées* », Fondation Abbé Pierre, mars 2022

qu'elles peuvent rencontrer, tout en garantissant une qualité d'écoute indispensable pour **remettre les ménages en mouvement**.

Les freins à la bonne réception de l'information en matière d'accès aux droits



Plusieurs facteurs peuvent entraver la mobilisation des dispositifs d'aide par les ménages et conduire à la mise en œuvre de démarches plus curatives que préventives, ce qui interroge la question du repérage des situations suffisamment tôt.

La question du repérage est donc un enjeu fort en matière de prévention, et plusieurs ADIL sont ainsi engagées dans une démarche d'« aller vers », qu'elles soient inscrites ou non dans le cadre du dispositif des « Équipes mobiles » financé par l'État à la suite de l'Appel à Manifestation d'Intérêt paru en fin d'année 2020. **L'« aller-vers » apparaît en effet comme la meilleure façon de prendre attache avec les ménages qui sont hors radars.** Toutefois, faute de moyens suffisants, les « Équipes mobiles de prévention des expulsions » sont parfois mobilisées au stade du commandement de quitter les lieux, lorsqu'aucun contact n'a pu être pris avec les ménages avant ce stade.

L'ANIL a doté les ADIL inscrites dans cette démarche d'un outil de suivi des ménages unique qui permettra de recueillir des informations fiables et homogènes à l'échelle des territoires mobilisés pour en tirer les enseignements utiles et contribuer à améliorer la mise en œuvre de cette action.

2) Cartographie de la prévalence du risque d'expulsion

Les territoires sont inégalement confrontés au risque d'expulsion locative

Afin d'en identifier les facteurs de risques structurants, le CREDOC a conduit en 2017 une « étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative »¹⁷ pour le compte de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

Il a pu collecter dans ce cadre 200 variables explicatives potentielles provenant d'un nombre important d'organismes (INSEE, DREES, CNAF, SOeS, Filocom, CRÉDOC...)¹⁸, qu'il a ensuite regroupées en six grandes familles :

- densité urbaine, part du rural ;
- structure du parc de logements ;
- emploi ;
- situation financière des ménages ;
- aides sociales ;
- population.

Les résultats de l'étude ont conclu à la possibilité d'expliquer en partie les disparités territoriales en matière de risque d'expulsion locative. L'étude indique ainsi que « la cherté des loyers, l'importance du taux d'effort des locataires, l'importance des familles monoparentales, la proportion de ménages surendettés et la paupérisation croissante sur un territoire accentuent grandement le risque d'expulsion locative. ».

Néanmoins, l'étude indique que « 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 ».

L'étude précise ainsi qu'« une part du risque d'expulsion locative échappe à l'approche économétrique à partir de données agrégées au niveau départemental ». 35 % de la variance entre 2007 et 2014 reste en effet inexpliquée.

Un phénomène appréhendable jusqu'en 2019 grâce aux données du ministère de la Justice

Jusqu'en 2019, le Ministère de la Justice transmettait annuellement à l'ANIL les indicateurs suivants relatifs aux expulsions pour impayés de loyer et défaut d'assurance :

- nombre de décisions d'expulsions ;
- nombre de décisions d'expulsions pour 1 000 logements locatifs ;
- nombre de décisions contradictoires ;
- nombre de décisions fermes ;
- nombre de décisions conditionnelles ;
 - dont nombre de décisions conditionnelles quand contradictoires,
 - dont nombre de décisions conditionnelles quand non contradictoires.

Ces données permettaient à l'ANIL d'éditer un « **Quatre pages Expulsions** » décliné localement afin de **communiquer auprès des partenaires**, et notamment des collectivités, sur le risque d'expulsion existant sur leur territoire.

Ce document pouvait également être mobilisé par les juristes en ADIL pour **sensibiliser les ménages** menacés d'expulsion à l'importance de se présenter à l'audience. En effet, il mettait en lumière le **nombre plus important de décisions octroyant des délais rendues par le juge lorsque le locataire est présent à l'audience**.

En l'absence de données pour les années 2020 et 2021¹⁹, les données disponibles pour l'année 2019 ont été utilisées pour permettre d'appréhender le risque d'expulsion à l'échelle départementale.

Sont ainsi commentées ici les données suivantes :

¹⁷ Cf. « *Études économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative* », CRÉDOC

¹⁸ « Les données collectées concernent la période 2007-2014. La maille géographique de l'analyse se situe principalement au niveau du département. »

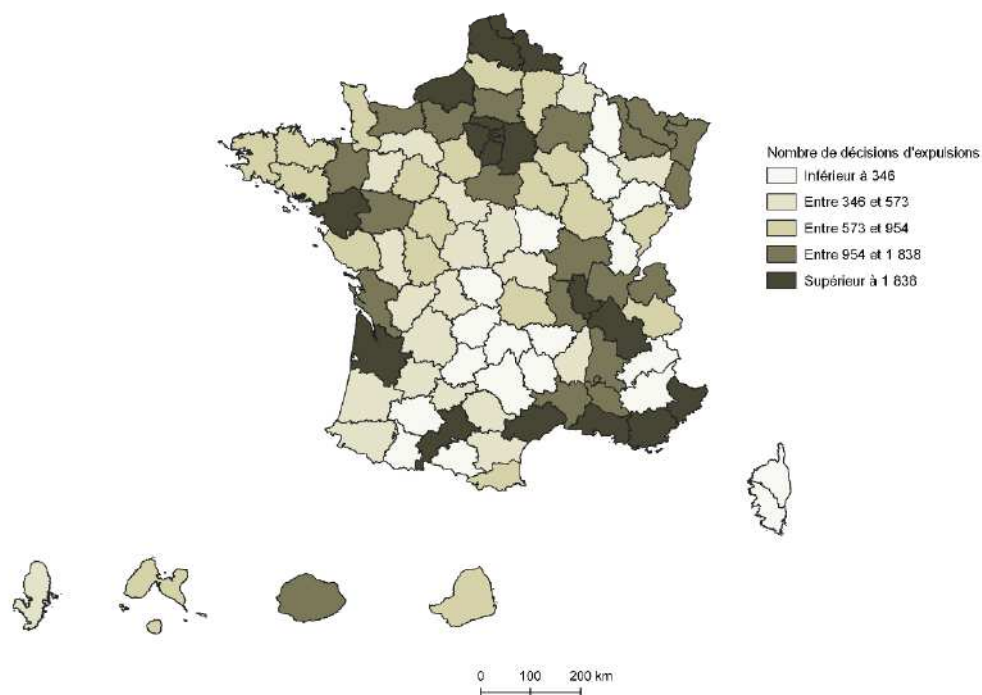
¹⁹ En raison de la réforme des juridictions judiciaires entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020, les outils statistiques de la Chancellerie ne sont pas en mesure de communiquer des données fiables pour les années 2020 et 2021

- nombre de décisions d'expulsions en 2019 ;
- taux de décisions d'expulsions locatives pour 1000 logements en 2019 ;
- nombre de décisions contradictoires en 2019 ;
- taux de décisions contradictoires en 2019.

Carte 1

Nombre de décisions d'expulsion

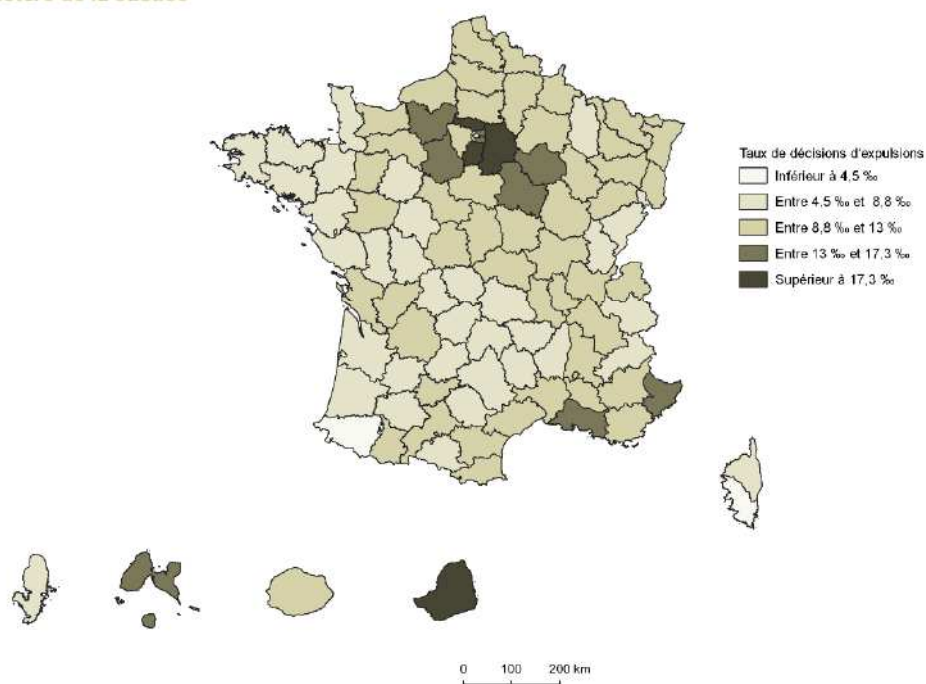
Source : ministère de la Justice



Carte 2

Taux de décisions d'expulsion pour 1 000 logements locatifs en 2019

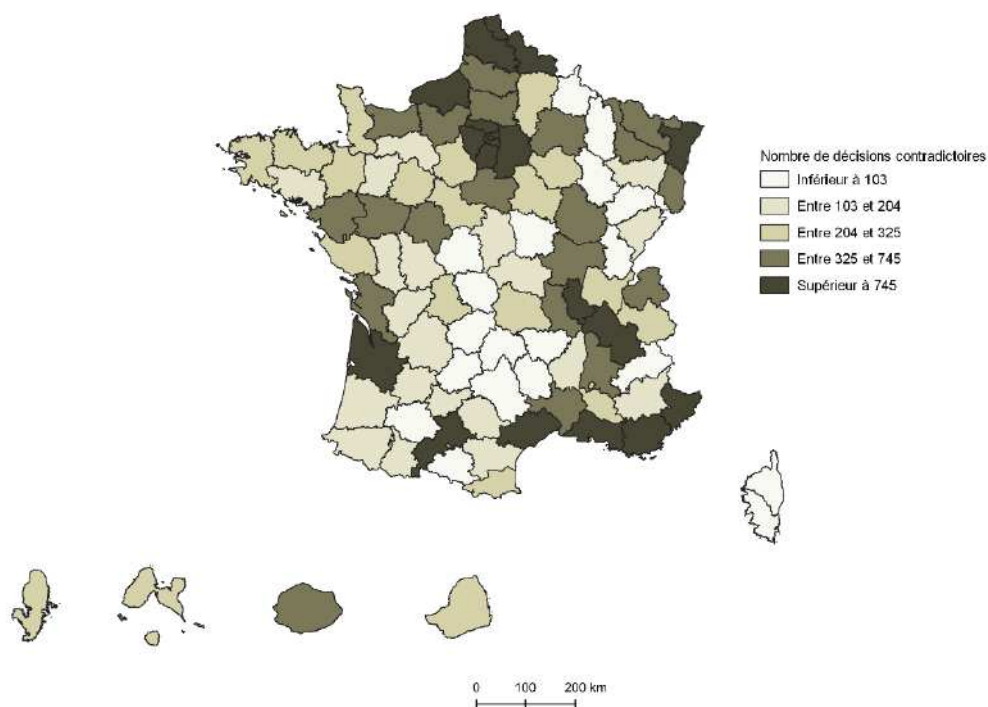
Source : ministère de la Justice



Carte 3

Nombre de décisions contradictoires en 2019

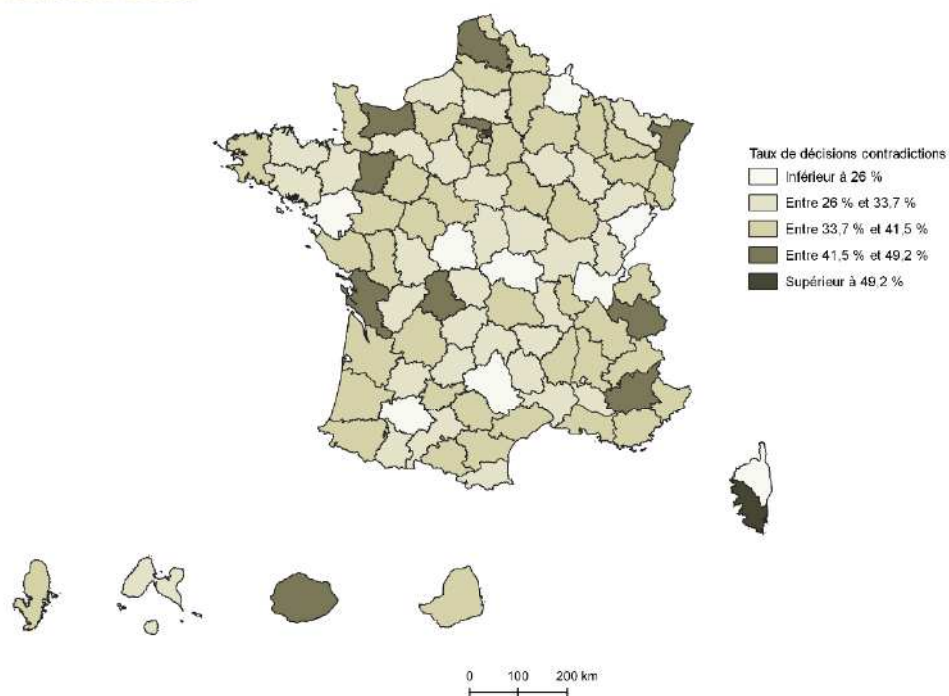
Source : ministère de la Justice



Carte 4

Taux de décisions contradictoires en 2019

Source : ministère de la Justice



Les départements les plus fortement confrontés au risque d'expulsion sont ceux qui présentent un nombre important de décisions d'expulsions, ainsi qu'un taux élevé de décisions d'expulsions pour 1 000 logements. **L'ensemble des départements d'Ile-de-France sont ainsi concernés (à l'exception de Paris et des Yvelines), ainsi que les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône.** Plusieurs départements limitrophes de l'Ile-de-France, bien qu'ils n'affichent pas un nombre de décisions d'expulsions parmi les plus élevés, présentent néanmoins un taux de décisions d'expulsions pour 1 000 logements au-dessus de la moyenne. Il s'agit des départements de **l'Aube, de l'Yonne, de l'Eure et de l'Eure-et-Loir.**

Ces départements ont par ailleurs en grande majorité des taux de décisions contradictoires faibles ou moyens, amplifiant ainsi le phénomène. Cette observation vaut notamment pour l'ensemble des départements de région parisienne, à l'exception de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, ainsi que pour les départements de l'Aube, de l'Yonne, de l'Eure, de l'Eure-et-Loir, des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône. A noter néanmoins que dans le cadre du dispositif marseillais de prévention des expulsions, l'action de l'ADIL 13 permet d'atteindre un taux de décisions contradictoires de 100 % pour les ménages accompagnés.

Certains départements, à l'inverse, ont un taux de décisions d'expulsion faible à moyen associé à un taux de décisions contradictoires plus élevé que la moyenne, diminuant ainsi le risque d'expulsion sur ces territoires. Les départements de la Gironde, de la Savoie, de la Haute-Vienne ou encore de la Corse du Sud sont dans ce cas de figure.