



Evaluation de la politique de prévention des expulsions locatives

Rapport n° : 14059-13132b-01

La mission a procédé à trois constats principaux : la mobilisation des acteurs est réelle mais trop tardive ; les dispositifs de prévention existent mais privilégient les interventions en aval ; les objectifs de prévention ne sont pas priorités.

Par-delà la protection particulière que constitue le logement en période de crise, le coût des indemnisations des propriétaires en aval est d'autant plus réduit que la prévention intervient plus précocement en amont. Les recommandations vont largement en ce sens :

- la prévention au stade des premiers impayés pour réduire le nombre de jugements et de procédures par le développement du conseil, du diagnostic, de l'apurement ou du relogement ;
- l'offre de logement abordable avec des logements plus nombreux à faible loyer ;
- l'animation et le suivi national et territorial ;
- le rôle des préfets dans la stratégie départementale de prévention à renforcer ;

le développement du rôle des collectivités territoriales (communes, intercommunalités et métropoles) en phase avec la réforme territoriale en cours .



Crédit photo : Pix4U - Fotolia

Les bonnes feuilles de l'IGA

Evaluation de la politique de prévention des expulsions locatives

Synthèse du rapport

Entre 2005 et 2011, le taux d'effort des locataires s'est accru. Selon l'INSEE, 22% des locataires du secteur privé ont désormais un taux d'effort supérieur à 40%. La précarisation d'une partie des locataires résulte de l'augmentation des loyers et charges combinée à une insuffisante revalorisation des aides au logement, d'une part, à la dégradation des ressources d'une partie des ménages, associée souvent à des situations de chômage et de pauvreté, d'autre part. La maîtrise des loyers et des charges locatives et l'évolution des revenus des ménages les plus modestes constituent en effet des conditions de succès pour une politique de prévention des expulsions locatives.

Un cadre et des outils existent dont la pertinence est réelle :

- cadre partenarial avec les plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDLHPD) et les chartes de prévention des expulsions et les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) ;
- dispositifs d'information et d'accès au droit, animés par les associations et les professionnels du droit et portés par les collectivités locales, le ministère de la justice et les conseils départementaux de l'accès au droit notamment dans les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit ;
- dispositif de prévention des impayés, portés par des bailleurs sociaux, de maintien des allocations logement, de recours au Fonds de solidarité Logement (FSL) ou aux dispositifs assurantiels (garantie des loyers impayés, garantie des risques locatifs, Locapass) ;
- jugements qui peuvent prévoir des délais, largement conditionnés par la présence du locataire à l'audience et par les informations contenues dans l'enquête sociale. En 2012, 40% des 115 086 décisions d'expulsions locatives prononcées étaient des expulsions conditionnelles comportant des délais de paiement.

Il est possible de faire trois constats principaux :

- il n'y a pas, sauf exception, de prévention en amont des jugements, contrairement aux objectifs affichés. La mobilisation des acteurs est réelle (un jugement sur 10 fait l'objet d'une intervention effective de la

force publique) mais trop tardive, le plus souvent au stade préalable à l'expulsion.

- les dispositifs de prévention privilégient de façon générale la logique de l'apurement, souvent à un stade déjà tardif et sans prendre suffisamment en compte la nature des difficultés, conjoncturelles ou structurelles des ménages. Les conditions de leur mise en œuvre induisent en outre des inégalités de traitement entre les locataires de bailleurs sociaux et ceux de bailleurs privés ;
- la gouvernance nationale reste à construire. Les objectifs ne sont pas priorités et clarifiés et le développement d'une offre de logement abordable est un enjeu essentiel.

La mission a identifié trois scénarios :

- un scénario de simple amélioration de l'existant où seule l'organisation territoriale serait concernée : les améliorations étant alors limitées aux marges de manœuvre organisationnelles au plan territorial ;
- un scénario de stratégie nationale renouvelée, avec un nombre d'objectifs limités, qui permet d'introduire plus de cohérence dans l'action de prévention avec un portage et un suivi partagé ;
- enfin, un scénario intégré qui prend en compte notamment le développement d'une offre de logement abordable.

Seul le scénario intégré, qui prend en compte à la fois la mise en œuvre territoriale, la définition d'une stratégie nationale et la priorisation des objectifs de prévention assortis d'indicateurs, est de nature à répondre aux enjeux identifiés.

La mission a identifié trois dimensions ou axes et dix orientations :

1. Préciser les priorités de la politique de prévention des expulsions locatives

- intégrer les impayés et les expulsions dans l'analyse des besoins en logements et dans la gestion et la programmation d'une offre notamment au travers des conventions d'utilité sociale et des programmes locaux de l'habitat ;

- prévoir une intervention plus précoce des dispositifs d'information, de conseil, de soutien, d'apurement et de maintien des aides au logement, du FSL, identifier les ménages aux difficultés plus structurelles, qui ne pourraient être résolues par les seuls bailleurs ou centres de gestion agréés de la GUL et requièrent un accompagnement social ou financier plus lourd ou un relogement ;
- réduire les inégalités de traitement entre les locataires : conception d'un document national de diagnostic social et financier, harmonisation des règlements des FSL, développement de politiques de juridiction ;
- adapter et moderniser l'intervention sociale en définissant le cahier des charges d'une offre de conseil et d'orientation, les intervenants, les publics concernés par une offre de premier niveau centrée sur les plans d'apurement, en explicitant également les règles de répartition du suivi des ménages en difficulté entre les intervenants, enfin en organisant des actions de formation pour les travailleurs sociaux en matière de logement ;
- mettre en cohérence les procédures d'expulsion et de surendettement : elle consiste notamment à adapter la législation pour prévoir une exception au principe d'interdiction de paiement de la dette de loyer en cas de dépôt de dossier de surendettement.

2. Définir une stratégie nationale assise sur une gouvernance renforcée

La mission considère que la gouvernance est à définir à trois niveaux :

- la mise en œuvre et la gestion de la politique de prévention des expulsions (niveau opérationnel) : les ministères et institutions concernés ont vocation à se retrouver, dans un cadre au moins annuel, pour analyser le tableau de bord national, décliner les priorités nationales des chartes départementales de prévention des expulsions, assurer la coordination et le suivi national de ces chartes. La création du logiciel de suivi et de gestion des procédures (Exploc), à l'initiative du ministère de l'intérieur, en partenariat depuis 2013 avec le ministère du logement, est une démarche intéressante dans la gouvernance à construire. Le montant des dettes locatives à chaque stade, la part respective des locataires des parcs privés et sociaux dans les ménages expulsables, le devenir des personnes reste à mieux connaître en vue de l'action ;
- l'association des acteurs et partenaires (niveau consultatif) : le Conseil national de lutte contre les exclusions, où se retrouvent notamment les associations, serait saisi pour avis d'un rapport annuel sur la prévention des expulsions avant la saisine du CILE ;

- la définition des axes de la politique publique (niveau politique) : la mission recommande pour la définition des axes de la politique de prévention que le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) soit l'instance d'impulsion et de décisions de la politique nationale de prévention des expulsions locatives, ses décisions étant prises sur la proposition du ministre en charge du logement. Il est proposé qu'une structure interministérielle, comme la Délégation interministérielle pour l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), y apporte son concours.

3. Assurer la mise en œuvre territoriale

Renforcer le rôle du préfet dans la stratégie départementale : le projet de décret sur la charte de prévention des expulsions devra prévoir un cadre national pour réaliser un état des lieux et l'analyse des forces et faiblesses des chartes existantes, définir des objectifs de prévention et prévoir les modalités de l'évaluation territoriale. Le rôle stratégique du préfet devra être renforcé dans sa relation avec les bailleurs sociaux (suivi des actions engagées en termes de plans d'apurement, relogement, logement abordable) ainsi qu'avec les bailleurs privés dans le cadre de la GUL ;

Développer les commissions locales des impayés de loyer dans une stratégie départementale de labellisation : des initiatives de prévention en amont des jugements existent déjà de mise en commun de compétences dans le cadre d'une cellule technique commune (GIP Charente-solidarité, CCAPEX de l'arrondissement de Périgueux, commissions locales d'impayés de loyers (CLIL) de Vaulx-en-Velin dans le Rhône ou d'Aubagne dans les Bouches-du-Rhône). La mission souligne l'efficacité de la méthode de constitution d'une instance de portage et d'une cellule technique commune qui trie et oriente les dossiers vers les acteurs concernés en fonction de la nature des difficultés, conjoncturelles ou structurelles, pour un traitement rapide, un diagnostic, un plan d'apurement adapté, ou un accompagnement social.

La mission préconise de privilégier, notamment dans les départements urbains, le développement des commissions locales d'impayés relevant de communes, d'intercommunalités, ou de métropoles dans les dispositifs de prévention des impayés locatifs. Ces commissions associent en effet, outre les collectivités (direction du logement et CCAS), les services sociaux du conseil général et la CAF. Ces commissions locales des impayés locatifs pourraient devenir CCAPEX locales dès lors qu'il existe une priorité de la prévention, une instance de labellisation et une charte d'engagement.

En conclusion, le coût de la prévention, comme de l'indemnisation, peut être limité si la prévention intervient plus précocement.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Marc Abadie
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Afficher dans les documents à caractère programmatique des objectifs de développement d'une offre de logement à bas loyer.
2. Renforcer et concentrer l'action de tous les dispositifs au stade des impayés : apurement, maintien des aides au logement (APL), recentrage du FSL, relogement.
3. Définir l'organe de décision interministériel (CILE) en charge de la politique nationale de prévention des expulsions locatives.
4. Définir un objectif de prévention-amont de réduction du nombre de commandements de payer par rapport au nombre de jugements.
5. Assurer l'animation nationale et le suivi annuel de la mise en œuvre des objectifs de prévention et des chartes de prévention des expulsions.
6. Élaborer un document national pour recueillir les données du diagnostic social et financier, susceptible d'être complété au plan local.
7. Développer des politiques de juridiction articulées autour de la création d'antennes de prévention des expulsions et du renforcement de la conciliation judiciaire de l'élaboration d'un observatoire de jurisprudence, du développement de la conciliation et de la construction d'outils pour favoriser la présence des locataires à l'audience puis le respect des décisions d'expulsion conditionnelle.
8. Renforcer le rôle de pilotage du préfet dans la stratégie départementale de prévention notamment en direction des bailleurs.
9. Identifier précocement les ménages dont les difficultés structurelles ne pourraient être résolues par l'action des seuls bailleurs ou centres de gestion agréés mais requerront une intervention sociale ou financière plus lourde ou un relogement.
10. Inscrire le rôle des commissions locales de traitement des impayés des collectivités territoriales dans le cadre de l'organisation départementale, via une labellisation et une charte d'engagement.

Les auteurs

François Henry | Chargé de mission à
l'Inspection générale de l'administration

Pascaline Tardivon | Inspectrice du
développement durable

Philippe Laffon | Inspecteur général des
affaires sociales

Nicole Combot | Inspectrice des services
judiciaires

Philippe Mouchard | Chargé de mission à
l'inspection générale des services
judiciaires

Maxime de Blasi | chargé de mission à
l'inspection générale des services
judiciaires