



277, rue du 4 août 69 100 Villeurbanne
Tél. 04 72 65 35 90
Fax 04 78 85 40 53
www.avdl.fr
direction.avdl@wanadoo.fr

Prévention des impayés et des expulsions : Pour une intervention précoce et la mise en place d'un dispositif villeurbannais dédié à cette question¹

Peut-on encore accepter que la police expulse des personnes et des familles dont le seul délit est de ne plus pouvoir faire face au coût de leur logement ?

L'expulsion porte atteinte à la dignité des personnes concernées comme à leur droit au logement². Elle est aussi une absurdité économique : le coût d'une intervention sociale permettant d'éviter l'expulsion n'atteint jamais celui cumulé d'une intervention de police, d'un hébergement (hôtelier ou institutionnel) et de tous les dommages sociaux engendrés par l'expulsion.

Notre propos n'est pas de préconiser que la loi interdise les expulsions : nous sommes conscients qu'il ne peut y avoir un système d'offre locative viable si le non-paiement du loyer n'est pas sanctionné. **Par contre, nous sommes convaincus qu'il est possible et nécessaire d'améliorer le dispositif de prévention afin d'éviter ces expulsions.**

Au niveau national, on assiste à une augmentation irrégulière mais importante des expulsions locatives : le nombre d'assignations en vue d'une expulsion est passé d'environ 120 000 en 1990 à plus de 158 300 en 2010.

Dans le Rhône, en 2011, près de 4 000 ménages ont été assignés en vue d'une expulsion. Si sur cette même année, 332 ont été effectivement expulsés par la police, le plus grand nombre est parti avant, par peur d'une intervention traumatisante. **Combien à Villeurbanne ? A notre connaissance, nul ne le sait vraiment, les outils statistiques dans ce domaine n'étant ni assez précis, ni assez recoupés entre eux... Il s'agit d'un premier enjeu d'amélioration à travailler sur un territoire comme Villeurbanne.**

Si une partie des expulsions concerne des personnes de mauvaise foi, il est nécessaire de rappeler que **l'immense majorité des ménages concernés sont dans l'incapacité réelle d'honorer leurs engagements.** Quelques causes endémiques contribuent à cette situation, notamment le déficit de logements sociaux, le manque de logements et d'hébergements adaptés, le montant des loyers, des charges et des fluides qui représentent une part croissante dans le budget des ménages. Par ailleurs, ces dernières années, le profil des ménages concernés et leurs problématiques se sont diversifiés.

¹ Cette contribution a été rédigée, à la demande de la ville de Villeurbanne, à l'occasion d'une de ses initiatives, intitulée « [Les Grands Débats de Villeurbanne](#) ».

² Les personnes expulsées sans solution de relogement sont une des catégories pouvant saisir la commission de médiation au titre du Droit Au Logement Opposable (Dalo) et être reconnues prioritaires pour un relogement

Qu'il s'agisse d'établir un plan d'apurement ou de trouver un nouveau logement, l'obstacle grandit avec le montant de la dette. Il est donc impératif d'encourager un traitement précoce de l'impayé qui permette au ménage de tout mettre en œuvre pour rétablir sa situation au plus tôt.

Tout le monde s'accorde sur cet objectif. Des outils de prévention existent (Ccapex³, accompagnement social, secours financiers, permanences associatives) **et mobilisent de nombreux acteurs, intervenant à toutes les étapes de la procédure. Pourtant, pour de nombreux ménages, ces protections n'ont pas fonctionné** et, pour certains, le processus s'est poursuivi jusqu'à l'intervention de la force publique et l'expulsion...

Plusieurs éléments d'explication peuvent être donnés à ces défaillances du dispositif actuel de prévention des expulsions:

- **La complexité de la procédure** ainsi que **la méconnaissance des droits et moyens de faire appliquer ceux-ci** par les ménages concernés. Ce constat tient également pour les propriétaires.
- **L'inadaptation des échéanciers d'apurement proposés**, souvent validés par les ménages, mais **voués à l'échec car rarement tenables** lorsqu'ils sont additionnés au montant du loyer en cours
- **La profusion d'actes, de courriers en altèrent leur compréhension** : dans un contexte où les ménages sont submergés par les courriers de leurs différents créanciers les lettres de rappel du bailleur, voire même les courriers de l'huissier peuvent passer inaperçus. C'est notamment le cas lorsque les ménages ne disposent pas du langage administratif nécessaire pour comprendre les procédures qui les concernent. Cette profusion peut même entraîner une démobilisation chez certains locataires en difficulté.
- **Des actions de prévention qui manquent encore de proximité** : les propositions de soutien se font souvent par écrits. Or, **au vu des situations concernées et des éléments rappelés ci-dessus, seule une démarche active, passant par un contact téléphonique ou une visite à domicile permet réellement de rentrer en contact avec les ménages en difficultés.**
- **Une multiplicité des acteurs** (CAF, FSL, CCAS, associations...) **qui donne peu de lisibilité à la chaîne de prévention** des expulsions. De ce fait :
 - **Les ménages concernés ont du mal à avoir une représentation de l'ensemble du dispositif**, à distinguer les différents acteurs, leurs fonctions respectives et l'aide qu'ils pourraient éventuellement leur apporter pour sortir de l'endettement locatif.
 - **Il y a un cloisonnement des informations détenues par chacun et un manque de coordination des différents acteurs. Si, la Ccapex devait jouer ce rôle, force est de constater qu'à ce jour elle ne semble pas en capacité de le faire** : deux ans après sa création dans le Rhône, elle n'a toujours pas adopté son règlement intérieur, ni n'a de réelle opérationnalité dans la chaîne de prévention... Quand bien même, elle développerait son action, au vu de la taille du territoire couvert et du nombre de situations concernées, une échelle territoriale plus petite et cohérente paraît néanmoins nécessaire.

Ce défaut de coordination produit au moins deux effets : un desserrement des différents acteurs de la chaîne de prévention qui conduit à un manque de réactivité (le repérage des ménages en difficultés n'intervient pas suffisamment tôt)

³ Commission de Coordination des Actions de Prévention des EXpulsions locatives : la Ccapex est une instance à l'échelle du département dont l'objet est de rapprocher l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté et de permettre un traitement global de l'impayé, de l'apparition de celui-ci jusqu'au stade final du relogement, de l'hébergement ou de l'expulsion avec l'éventuel concours de la force publique. Prévu dans les textes dès 2006, nulle part les CCAPEX n'ont été créées avant que la loi n'en fasse obligation, c'est-à-dire en 2010. Depuis, leur mise en place est lente et formelle, entre autre parce qu'aucun financement national n'a été prévu pour ce dispositif.

et de cohérence dans les actions engagées ; un affaiblissement de la responsabilité de chacun des acteurs de la chaîne.

Pour l'ensemble des raisons exposées ci-dessus, nous avons donc le devoir d'améliorer ce volet préventif. Cela passe par un traitement précoce de l'impayé, une coordination de l'action de tous les acteurs et une mutualisation de l'information dont chacun dispose.

Selon nous, aujourd'hui, seule la mise en place d'une instance villeurbannaise dédiée à ces questions ainsi qu'un travail sur l'amélioration du lien avec les ménages concernés permettront d'atteindre ces objectifs. Le rapport d'Analyse des Besoins Sociaux, effectué par le CCAS de Villeurbanne, va aussi dans ce sens.

L'instance territorialisée devra se réunir à un rythme régulier et être constituée des principaux acteurs et représentants des dispositifs de la chaîne de l'expulsion.

Lieu d'échange, **elle aura la possibilité de travailler sur des axes d'amélioration généraux** (par exemple, travailler à l'amélioration des outils de liaison entre les acteurs, à la connaissance statistique...) **et d'étudier des situations précises. Elle pourra être saisie par les différents acteurs mais également par les bailleurs (publics et privés) ainsi que les ménages concernés par un impayé ou une procédure d'expulsion.** Idéalement, elle devrait avoir un pouvoir décisionnaire sur les aides à attribuer ainsi que sur le passage d'une étape à l'autre de la procédure. Cette instance territoriale pourrait être rattachée à l'ILHA⁴ (Instance Locale de l'Habitat et des Attributions) comme cela se pratique sur d'autres territoires.

Parallèlement, **un réel effort doit être fait pour avoir une démarche active vis-à-vis des ménages dans cette situation.** En effet, le fait d'appeler le locataire défaillant, de le rencontrer par tous les moyens, pour cerner au plus vite les éléments de son dossier -sans s'en tenir à une offre de rencontre par un travailleur social- est un facteur de succès important dans ce processus de prévention. Cette démarche proactive nécessitera de renforcer les moyens d'intervention sociale et les dispositifs de sous location qui sont une alternative temporaire à l'expulsion locative.

Au niveau des améliorations qui pourraient en être attendues :

- Une meilleure connaissance des situations des familles en cours d'expulsion ;
- Une diminution des ménages ne répondant pas aux propositions de soutien et/ou aux courriers officiels de relance dans le cadre de la procédure ;
- La possibilité d'être plus réactif et de mettre en œuvre, avec l'adhésion des familles concernées, un diagnostic et un plan d'actions commun ;
- La création d'une culture commune d'action et de prévention des impayés et expulsions ;
- Un renforcement de la lisibilité du rôle de chacun ... et, bien sûr, l'amélioration de la coordination des différents acteurs.

Le défi n'est pas simple mais aujourd'hui les acteurs (institutionnels, associatifs, bailleurs sociaux) agissant sur Villeurbanne semblent être prêts à le relever. Quelle que soit la collectivité ou l'institution qui en prendra l'initiative, l'AVDL, l'appuiera et participera à une telle expérimentation afin d'éviter aux familles villeurbannaises de se voir priver de logement, élément fondamental pour leur existence.

⁴ Les Instances Locales de l'Habitat et des Attributions, dont le Grand Lyon est maître d'ouvrage, sont des outils de connaissance de la demande de logement social et d'aide à la décision des actions du Plan Local de l'Habitat (PLH) et des politiques de l'Habitat, en articulation avec le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) et le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)

Chiffres clés dans le Rhône (année 2011) :

- 3 918 ménages assignés en vue d'une expulsion dans le Rhône (+4% par rapport à 2010)
- 54% pour des locataires du parc social et 46% pour des locataires du parc privé
- 1 248 concours de la force publique accordé
- 332 expulsions effectuées avec le concours des services de police (+32% par rapport à 2010)
- 22% des requérants saisissant la commission de médiation au titre du Dalo se déclarent menacés d'expulsion
- 1 569 aides du Fonds Solidarité Logement attribuées pour un montant de 1 683 893€

L'AVDL et la prévention des impayés et des expulsions :

- L'AVDL propose, dans ses locaux, deux permanences hebdomadaires dédiées à ces questions. L'objectif est d'accompagner dans leurs démarches les personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion soit pour impayé de loyer, soit suite à un congé donné par le bailleur.

Chaque année, notre association accueille dans ses locaux 150 familles villeurbannaise en situation d'impayé ou d'expulsion locative, 100 sont accompagnées individuellement et, dans la majorité des cas, une issue positive est trouvée : résorption de la dette, maintien dans le logement ou relogement adapté en taille et en coût.

- L'AVDL participe également aux permanences APPEL (Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives) au tribunal d'instance de Villeurbanne qui accueille annuellement **une 100aine de Villeurbannais**. Ces permanences présentent l'originalité d'associer l'expertise d'un avocat, d'un travailleur social de la CAF et d'un intervenant associatif spécialisé sur ces questions.

Quelques rapports et documents pour approfondir le sujet :

Sur les dispositifs de prévention des expulsions et leur réception par les ménages :

« [Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les Adil](#) », Février 2012, Adil du Gard

« [Propositions, Principes : pour une prévention des expulsions réelle et effective](#) », Janvier 2012, rédigés par plusieurs fédérations et organisations dont la Fap, la Fapil et la Fnars

« [Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions](#) », 2010, Anil

« [Les dispositifs de prévention des expulsions et leur réception par les ménages](#) », janvier-mars 2008, Fors- recherche social n°25

« [Les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d'expulsion](#) », Octobre 2004, Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre

Sur les Commissions de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions :

« [Les bonnes pratiques des CCAPEX](#) », juin 2012, CGEDD

« [La construction d'une instance nouvelle de prévention des expulsions : la mise en place des CCAPEX](#) », Janvier 2012, Anil

Sur le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées dans le Rhône :

« [Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes défavorisées du Rhône 2012-2015](#) »

