



EHESP

MEMOIRE PROFESSIONNEL

– FORMATION IASS 2013-2015 –

**« QUELS FREINS ET LEVIERS A LA PREVENTION
PARTENARIALE COORDONNEE DES EXPULSIONS
LOCATIVES EN MAYENNE »**

Martin BEGAUD

Sommaire

Contenu

Introduction	9
1 La prévention des expulsions locatives au regard des besoins en Mayenne	13
1.1 L'expulsion dans le parcours des ménages	13
1.1.1 L'expulsion comme phénomène processuel	13
1.1.2 Observer les parcours et les trajectoires résidentielles des ménages menacés d'expulsion.....	15
1.2 Caractériser le risque d'expulsion sur le territoire de la Mayenne :.....	18
1.2.1 Diagnostic sociodémographique de la Mayenne et profils de ménages menacés d'expulsion.....	18
1.2.2 Distribution topographique des besoins en Mayenne	21
1.2.3 Comparaison et mise en perspective des besoins locaux	21
1.3 Caractériser la CCAPEX Mayennaise dans le phénomène national.....	23
1.3.1 Instances-pivots : les différentes formes des CCAPEX en France	23
1.3.2 La mise en œuvre de la CCAPEX en Mayenne	25
1.3.3 L'opportunité de la forme adoptée par la CCAPEX au regard d'exemples extérieurs.....	26
2 Fonctionnement et organisation du dispositif partenarial de prévention	28
2.1 Les forces à mobiliser : les intervenants et leurs leviers d'actions	28
2.1.1 Les intervenants acteurs à différents de la prévention	28
2.1.2 Les intervenants en périphérie de la prévention de l'impayé.....	32
2.1.3 Ressources humaines et répertoire d'action : la mobilisation des forces par les acteurs de la prévention	35
2.2 Les interactions partenariales.....	39
2.2.1 Les différentes natures des échanges et des relations de partenariat.....	39
2.2.2 La portée du schéma dans l'intercompréhension des relations	42
2.3 Le sens de l'action et l'éthique collective :	44
2.3.1 Schématiser l'organisation générale du dispositif par le filtre des registres de justification.	45

2.3.2	L'éthique en pratique : des principes à géométrie variable.....	46
2.3.3	Le sens donné à l'action	49
2.4	L'opportunité de la loi ALUR pour remobiliser la coopération partenariale	50
3	Renforcer la coopération : Préconisations pour une prévention des expulsions coordonnée et efficace	52
3.1	Modifier les pratiques pour optimiser le fonctionnement actuel	52
3.1.1	Rééquilibrer les aides du FSL en faveur du traitement des impayés de loyer.....	53
3.1.2	Recentrer l'activité de la CCAPEX et déterminer la forme de la CCAPEX la mieux adaptée aux besoins du territoire de la Mayenne	55
3.2	Approfondir la coordination	57
3.2.1	Systématiser des pratiques : Maintenir la commission préfectorale	57
3.2.2	Renforcer des échanges : élaboration de la charte de prévention des expulsions ..	58
3.2.3	Sécuriser le suivi des situations : coordonner le suivi des ménages entre la CCAPEX et la commission expulsions de la Préfecture.....	59
3.3	Elargir la coordination.....	60
3.3.1	Approfondir le travail de prévention des expulsions mené en direction du parc privé.....	60
3.3.2	Améliorer les procédures des bailleurs sociaux en tenant compte des bonnes pratiques	62
3.3.3	Renforcer le travail social et l'accompagnement des ménages en sollicitant le mode d'accompagnement le plus adapté.....	62
	Conclusion	65
	Bibliographie.....	I
	Liste des annexes.....	I

Remerciements

En premier lieu, je tiens à remercier Madame Sophie Pasquet qui, en tant que maître de stage, a contribué à rendre ce temps de formation enrichissant et agréable. Ses conseils avisés et l'autonomie qu'elle m'a accordée ont permis de découvrir le métier d'inspecteur de la meilleure manière qui soit.

Merci à Chantal d'avoir accepté de me faire découvrir ses missions,
Un grand merci à Nathalie et Pascal qui m'ont aidé à la réalisation de ce présent mémoire.

Par ailleurs, je remercie chaleureusement l'ensemble du service hébergement logement de la DDCSPP de Mayenne, pour leur accueil convivial et leur collaboration au cours du stage, et en particulier à Lydie, Corinne et Julien.

L'ensemble des partenaires rencontrés pendant la recherche de terrain ont joué le jeu de l'entretien avec intérêt, cordialité et parfois même sympathie. Je tiens à leur témoigner ma gratitude pour leur disponibilité.

Je salue et remercie les collègues IASS 2013-2015 pour la solidarité et le soutien face à l'épreuve.

Merci notamment à Laetitia pour les échanges que nous avons eus sur ce sujet austère et complexe.

Que soit tout particulièrement remerciée l'amicale du lundi soir, source d'inspiration permanente.

Enfin, merci à Sophie, qui m'a apporté les derniers jours un réconfort dans les moments de doute et un regain de motivation pour finaliser les dernières lignes.

Liste des sigles utilisés

ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
AEB	Action Educative Budgétaire
ANIL	Agence Nationale d'Information sur le Logement
APL	Allocation Personnalisée au Logement
ALF	Allocation Logement à caractère Familial
ALS	Allocation Logement à caractère Social
ASLL	Aide Sociale Liée au Logement
ATMP	Association Tutélaire des Majeurs Protégés
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAPEX	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CDLAI	Commission départementale pour le logement accompagné d'insertion
CDAPL	Commission départementale des aides publiques au logement
CESF	Conseillère en Economie Sociale et Familiale
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNAF	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETHOS	European Typology of Homelessness and Housing Exclusion
FEANTSA	Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement
GRL	Garantie des Risques Locatifs

MASP	Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé
MJAGBF	Mesure Judiciaire d'Accompagnement à la Gestion Budgétaire et Familiale
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OTD	Opposition à Tiers Détenteur
PRP	Procédure de Redressement Personnel
RSA	Revenu de Solidarité Active
UDAF	Union Départementale des Associations Familiales
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales
USH	Union Sociale de l'Habitat

Introduction

« *Vouloir anticiper les ruptures renvoie aussi à la nécessité d'améliorer la prévention des expulsions locatives* ». En introduisant ainsi la présentation de l'action 'Développer la prévention des expulsions', les rédacteurs du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 ont voulu rappeler le traumatisme global que représente le départ forcé d'un logement.

L'expulsion locative représente un risque social désormais affirmé¹ aux implications multiples. Plus qu'une simple procédure qui signifie la rupture du parcours résidentiel d'un ménage, elle participe à une désaffiliation plus large (travail, vie sociale, familiale et affective). Nous nous attacherons ici à étudier ce risque en Mayenne, pour les seules causes d'impayés de loyer², largement majoritaires dans le phénomène.

Le dispositif actuel de prévention des expulsions résulte d'un changement de mode d'appréhension de la question des impayés de loyers³. La loi 90-449 du 31 mai 1990, dite loi Besson jette les bases du dispositif actuel pour le maintien dans le logement. L'idée de « maintien dans les lieux » déjà inscrite dans la loi n°48-1360 du 1^{er} septembre 1948 relative aux rapports des bailleurs et locataires, recouvre désormais plus qu'un contentieux de droit privé. Elle poursuit deux objectifs : en premier lieu intervenir sur les facteurs sociaux conduisant aux impayés de loyers par le déploiement d'aides financières ou d'accompagnements sociaux liés au logement par le fonds de solidarité pour le logement (FSL) et d'autre part prévenir l'expulsion (délais accordés par le juge de règlement de la dette avant l'exécution du jugement de résiliation de bail), et anticiper ses conséquences en identifiant les ménages menacés d'expulsion parmi les publics prioritaires du droit au logement.

¹ Frisque C. (2006), *La prévention des expulsions locatives. Les paradoxes de la banalisation d'un nouveau risque*, rapport remis à la MIRE de la DRESS, Nanterre, Rapport de recherche Université Paris X

² Ont été exclues dans l'analyse les procédures pour trouble du voisinage

³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1997), *Observation générale n°7 sur l'application de l'article 11-1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « Le droit à un logement suffisant » : expulsions forcées*

Malgré la mise en œuvre d'un ensemble de mesures pour prévenir l'expulsion, la situation est loin d'avoir été améliorée si bien que le Fondation Abbé Pierre évoque un « traitement répressif sans précédent »⁴. Le nombre de décision de justice résiliant le bail pour causes d'impayés a grimpé entre 2001 et 2011 de plus de 40%, en passant de 81.000 à plus de 113.000 tandis que l'intervention effective de la force publique pour l'expulsion a doublé sur la même période, de 6.000 en 2001 à 12.000 en 2011. Par ailleurs, chaque année, lorsque s'achève la trêve hivernale, un collectif d'associations⁵ et d'acteurs divers rappelle que le phénomène des expulsions touche de plus en plus de personnes.

Face à ce constat, le Plan pluriannuel contre la pauvreté énonce trois pistes d'amélioration : la réduction des délais de traitement des impayés pour les bénéficiaires d'aide au logement, le renforcement du rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) et l'articulation de son action avec les FSL. Ces pistes d'amélioration dressent en creux le constat de la principale difficulté qu'éprouverait le dispositif actuel de lutte contre les expulsions à savoir une prévention mal orchestrée et peu efficace pour stopper l'hémorragie. Pourtant la fonction d'organiser le dispositif global, assumée aujourd'hui par la CCAPEX, avait été définie dès 1994. La loi n°94-624 relative à l'habitat a introduit une première forme d'instance de concertation sous l'appellation de Commission départementale des aides publiques au logement chargée d'étudier le bien fondé des maintiens ou suspensions d'aides au logement en cas d'impayés de loyers. Quatre ans plus tard, avec la loi 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, la saisine de cette CDAPL a été rendue obligatoire au moins deux mois avant l'audience du juge d'instance pour permettre d'étudier la situation sociale du locataire menacé de résiliation de bail. Plus largement, l'organisation d'une phase de précontentieux (CDAPL, FSL, bailleur social) a donné corps à l'arsenal de prévention de l'expulsion.

Face à l'augmentation du nombre de contentieux et d'expulsions au cours de la décennie 2000, plusieurs textes viennent réorganiser le dispositif de prévention des expulsions : la

⁴ Fondation Abbé Pierre (2014), *19e Rapport sur l'état du mal-logement en France en 2014*, p.141, sources ministères de la Justice et de l'Intérieur

⁵ Le 1er avril 2014, un collectif de 34 associations parmi lesquelles la Croix-Rouge, l'association Droit au Logement, la Fondation Abbé Pierre ou encore l'Armée du Salut s'était réuni pour dénoncé la reprise des expulsions.

loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales (art. 65) transfère la gestion des FSL aux conseils généraux. La loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation de la cohésion sociale introduit le protocole d'apurement de la dette, seconde chance de résolution amiable alors même que le bail est résilié. La loi de mars 2007, n°2007-290, instituant le droit opposable au logement identifie les « menacés d'expulsion » comme l'une des six cibles prioritaires de populations fragiles recourant au droit au relogement sur le contingent préfectoral. Enfin, la loi du 25 mars 2009, n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion rend obligatoire les CCAPEX, présidées par l'Etat, qui viennent remplacer les CDAPL (les CAF et MSA réinternalisent la décision de suspension ou maintien des aides après avis des CCAPEX), et invite les partenaires départementaux à signer des chartes de prévention des expulsions.

Tandis que l'arsenal des outils de prévention des expulsions s'étoffe, le représentant de l'Etat – par l'intermédiaire des DDCS et DDCSPP – se pose comme l'agenceur des différents dispositifs. Le rôle qui lui est attribué est celui de coordonner le suivi des ménages par l'ensemble des acteurs, par l'intermédiaire des CCAPEX, pour intervenir sur les situations qui concernent le dernier stade identifié par la grille ETHOS des difficultés liées au logement. Cette grille élaborée par la FEANTSA, qui a pour objectif de promouvoir la logique du « logement d'abord », dresse un continuum de situations problématiques⁶. Le rôle de l'Etat est donc d'empêcher la dégradation de la situation des ménages fragiles et de mobiliser l'ensemble des acteurs selon les situations, afin de prévenir un départ forcé du ménage.

Si la place que l'Etat est invité à occuper semble lui offrir une certaine maîtrise de l'ensemble des actions mises en œuvre par les partenaires, la réalité est toute autre. Lors du bilan préalable au PDALPD 2009-2013 était évoqué le terme de « césure » compris comme l'absence de suivi longitudinal des mesures d'aides financières ou de démarches d'apurement des dettes, ce qui soulève le problème de l'évaluation des dispositifs. En 2014, alors que le PDALHPD de la Mayenne est en cours d'élaboration, le cabinet qui a mené l'évaluation questionne les missions de la CCAPEX, en pointant la difficulté à trouver une place entre les caisses d'allocations familiales et l'action des bailleurs sociaux dans la prévention des impayés. Cette interrogation n'est paradoxalement pas exprimée

⁶ Le continuum s'étend de l'absence de logement et d'hébergement jusqu'aux difficultés de maintien dans le logement avec les situations d'habitat indigne et insalubre ainsi que le risque d'expulsion

suite à une baisse d'activité de la CCAPEX. Bien au contraire, alors qu'en 2012, la CCAPEX a étudié 581 situations, en 2013, 1565 dossiers ont été traités. La remise en cause de la légitimité de cette commission de coordination ne tient pas à l'absence de besoins, mais bien à sa difficulté à mettre en œuvre une stratégie lisible de prévention de l'expulsion. Ce constat est à mettre en parallèle avec l'une des actions du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté suivant laquelle il convient de renforcer le rôle des CCAPEX. Si l'intention est bonne, encore faut-il déterminer quel rôle peuvent jouer les CCAPEX? La FEANTSA, dans ses observations sur le 10e rapport national sur l'application de la Charte sociale européenne soumis par le gouvernement français, estime que ces dernières « ne font pas progresser la prévention des expulsions », dans la mesure où elles concèdent leur pouvoir contraignant de maintien ou suspension d'aide au logement, et n'émettent désormais plus que des recommandations. Cela dit, si l'on assiste bien à une perte d'instruments de politique publique contraignants, la CCAPEX est confortée dans son rôle d'animation des interventions des partenaires. **Alors que le dispositif global se réorganise, nous chercherons à identifier les freins et les leviers pour une prévention coordonnée et efficace des expulsions locatives en Mayenne.**

A l'instar des tendances nationales, le phénomène d'expulsions locatives s'est accru en Mayenne. En 2000, 194 situations ont été assignées aux fins de résiliation de bail, débouchant sur 89 commandements de quitter les lieux émis par les huissiers de justice. Pour les exécuter la préfecture a octroyé 34 fois le concours de la force publique. On trouve, en 2012, 348 assignations en justice, aboutissant à 198 commandements de quitter les lieux, et 77 décisions d'octroi de la force publique.

Cette dynamique du phénomène ouvre plusieurs pistes de réflexion. Les caractéristiques du risque d'expulsion sur le territoire doivent d'abord être appréhendées de sorte d'adapter la forme du dispositif aux besoins (I). Les dynamiques locales devront ensuite être étudiées pour se voir renforcées (II), au profit d'une individualisation des suivis. Nous pensons que la complexité de la configuration d'acteurs est l'une des raisons de cette coordination limitée, et veillerons à expliciter l'apport de chacun pour une meilleure coopération (III).

Le sujet que nous avons choisi d'analyser au cours du stage d'exercice professionnel nous a été suggéré parmi une liste de diverses missions assurées par la seule inspectrice de l'action sanitaire et sociale de la DDCSPP de Mayenne. L'autonomie accordée pour l'enquête de terrain nous a permis de recourir à plusieurs démarches et méthodes que nous détaillons en annexe.

1 La prévention des expulsions locatives au regard des besoins en Mayenne

Dans ce premier chapitre, nous dresserons un état des lieux des expulsions locatives sur le territoire et nous pointerons les spécificités et les choix faits en Mayenne pour couvrir les besoins en termes de maintien dans le logement, afin de prévenir le risque d'expulsion locative.

En tant que risque, l'expulsion a cette particularité qu'elle se manifeste au long cours par une procédure longue qui impacte le vécu personnel des parties concernées ainsi que les trajectoires résidentielles des ménages. Après avoir déterminé la nature du risque qui fait l'objet d'actions de prévention, nous chercherons à quantifier et caractériser ce phénomène en Mayenne.

Par ailleurs, la mission de coordination des actions de prévention est apparue récemment comme prioritaire. Nous verrons comment l'instance de pilotage prévue couvre le besoin actuellement.

1.1 L'expulsion dans le parcours des ménages

Nous identifierons quelques situations types rencontrées dans la prévention des expulsions, depuis les situations des ménages connus (traitées par plusieurs instances parmi le FSL, la CCAPEX, l'Habitat Indigne, la Commission départementale du logement accompagné pour l'insertion...), jusqu'aux situations invisibles (parc privé, ou personnes seules au SMIC donc sans allocation logement).

1.1.1 L'expulsion comme phénomène processuel

L'expulsion ne représente pas la seule « *action de chasser quelqu'un du lieu où il se trouve* » comme le définit le Larousse, il s'agit d'un phénomène long dont la durée entre l'assignation en justice et l'intervention éventuelle de la force publique est évaluée approximativement entre 14 et 18 mois selon le Président de la chambre des huissiers. Une étude locale plus systématique annonce même une période de 19 mois⁷. Cette temporalité donne un caractère progressif au phénomène de l'expulsion locative. On distinguera trois

⁷ ADIL du Gard (2011), « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement », *Anil Habitat Actualité*, mars 2011, 43p. étude réalisée à partir de 202 situations

versants à ce phénomène qui n'épuise pas la réalité du risque sur lequel l'action publique cherche à agir :

- Versant **procès** : C'est le cœur de l'expulsion : le juge constate ou prononce la résiliation du bail, et concrétise le phénomène. Bien que depuis 1867 la condamnation civile ne peut plus conduire à un emprisonnement en application de la contrainte par corps, le jugement d'expulsion fait peser une épée de Damoclès pour les ménages. Néanmoins, il existe une phase précontentieuse et une phase post-contentieuse. Aussi bien que cela cache l'absence aux procès (environ 50%, selon l'étude de l'ONPES 2014), cela masque aussi tout le travail social, l'instruction des dossiers et les décisions administratives.
- Versant **procédural** : C'est essentiellement cet aspect, depuis le précontentieux jusqu'au relogement en passant par l'instruction en CCAPEX, que nous avons étudié. Là encore, cette procédure, en s'étoffant, s'est présentée comme une opportunité pour multiplier les leviers d'actions afin de rétablir la situation du ménage locataire. Pour autant, l'empilement d'acteurs, la complexité des dispositifs et les moyens humains et communicationnels limités entravent l'efficacité de la prévention. Par ailleurs, la procédure manque de souplesse pour saisir les trajectoires des personnes. L'ONPES évoque un nombre de 40 à 45% des ménages assignés en justice dont on perd la trace dans le suivi statistique⁸.
- Versant **processus vécu** : Cette approche conceptuelle est plus lâche. Pour autant, elle définit mieux que le seul critère de la bonne volonté mobilisé actuellement, la relation d'ordres sociologique et psychologique du ménage locataire ainsi que du bailleur à l'égard du logement et du contrat qui les lie. Ainsi pour le locataire, l'intégration au logement et à son environnement ainsi que le paiement des loyers sont variables selon qu'il est disposé à le faire et en capacité de le faire. Certains sont volontaires, d'autres doivent être responsabilisés, d'autres encore – désaffiliés – abandonnent leurs engagements, et ce au gré des aléas de leur parcours social plus large. Entre les bailleurs, étudier les expulsions comme un processus permet de distinguer des pratiques routinières, propres aux bailleurs sociaux habitués aux situations d'impayés, et les pratiques des bailleurs privés où se mêlent volonté de conciliation parfois désabusée et réactions en confrontation parfois abusives. Ce versant, s'il est moins directement opérationnel, permet de saisir les attitudes des deux parties à l'égard du phénomène qui les concernent simultanément.

Si l'expulsion représente un risque dont l'échéance est lointaine, son impact est d'autant plus fort que les personnes qui y sont confrontées baignent dans l'incertitude. Nous allons désormais étudier cet impact sur les ménages et leur parcours résidentiel.

⁸ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2014), « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », *La lettre de l'ONPES*, n°2, juin 2014

1.1.2 Observer les parcours et les trajectoires résidentielles des ménages menacés d'expulsion

Nous allons maintenant nous intéresser aux parcours vécus par les ménages menacés d'expulsion durant l'ensemble du processus, ainsi que leur attitude à l'égard de la procédure. D'emblée, il faut rappeler les difficultés à exploiter des études sur le sujet en raison de la dispersion des acteurs (ordre judiciaire, ordre administratif et force publique) et de l'absence de traitement national des quelques enquêtes qualitatives à l'initiative d'acteurs locaux⁹. Aussi, nous ne disposons pas d'une connaissance exhaustive du phénomène tel qu'il est vécu par les ménages.

Les principales difficultés dans l'observation statistique sont d'une part la continuité du suivi entre la décision de résiliation de bail ferme ou conditionnelle (accordant des délais d'apurement) et la décision administrative autorisant le concours de la force publique, mais aussi l'absence de données sur le devenir des ménages ayant quitté le logement. En effet, les informations sur la demande de relogement des ménages expulsés au titre du DALO (catégorie cible n°2) ne sont pas rapprochées systématiquement des données précédentes. En ce qui concerne la Mayenne, sur les seuls 19 recours pour le DALO, aucun d'entre eux ne concernait des ménages précédemment expulsés. Ainsi, mettant en évidence les failles du suivi statistique, l'ONPES¹⁰ évaluait à 45% le nombre de ménages dont on perd la trace après l'assignation en jugement de résiliation de bail, soit par départ volontaire non signalé, soit par abandon de la procédure par le bailleur.

Le parcours des ménages confronté au risque d'expulsion est très souvent accidenté. Pascale VINCENT précise que, sur la centaine de ménages rencontrée dans le cadre de son étude¹¹, les deux tiers étaient en mesure d'assurer le loyer et les charges à l'entrée dans le logement. En général, les ressources deviennent insuffisantes suite à des pertes d'emploi ou faillites d'entreprise, des ruptures conjugales ou des maladies. Sabrina PALAMA

⁹ Ces limites sont rappelées dans ONPES (2014), *Op. cit.* / Grunspan J.-P. (2004) *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Les rapports du Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2004 p.104 /Join-Lambert M.-Th., Labarthe J., Marpsat M., Rougerie C. (2011), *Le Mal-Logement*, Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique, n°126, juillet 2011

¹⁰ ONPES (2014), *Op. cit.*

¹¹ Vincent P. (2014), « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », *Informations sociales*, 2014/4, n°184

identifie une troisième raison¹² – celle d’arbitrages économiques contraints ou maladroits, comme les dépenses de santé, la réparation d’un véhicule ou encore le recouvrement des mensualités d’un crédit à la consommation – évoquée par les ménages réunionnais de son étude pour expliquer l’impayé, après la précarité des ressources et les accidents de la vie.

Ces arbitrages maladroits peuvent paraître irraisonnés pour un regard extérieur, mais ils jouent directement sur l’estime que les individus ont d’eux-mêmes. A titre d’exemple, la représentante de l’ADIL de Mayenne citait le cas d’une mère préférant conserver ses ressources pour l’achat de jouets pour le Noël de ses enfants plutôt que de régler le loyer et les charges.

Une dernière caractéristique existe au sein de certains ménages menacés d’expulsion à savoir une fragilité sociale et psychologique face à la procédure souvent lourde et difficilement compréhensible. Ici, un tel ménage va être traumatisé par le risque qui se présente à lui et se sentir dépassé, notamment en n’ouvrant pas les courriers qui lui sont adressés, refusant les visites des travailleurs sociaux.

Si les quatre raisons combinées ou prise de façon individuelle peuvent expliquer la quasi-totalité des situations d’impayés pour les ménages de bonne foi, il faut rappeler que « *les ménages ne sont pas armés de la même manière et ne disposent pas des mêmes ressources (psychologiques) pour réagir face à cette situation, ne conçoivent pas et ne connaissent pas non plus de la même manière les devoirs du locataire ou les règles du jeu* »¹³. Nous reprendrons ici la typologie¹⁴ des ménages qui a été dressée par l’équipe de recherche dans le cadre du rapport sur les conséquences de l’expulsion de la fondation Abbé Pierre :

- Les personnes qui relativisent (ou ne réalisent pas) la gravité de leur situation : elles sont sereines face à la procédure, mais sont relativement rares au vu de l’échantillon.
- Les personnes très combatives victimes d’une certaine naïveté et d’une méconnaissance des lois relatives à la location : elles pensent que la justice leur donnera finalement raison. L’équipe pointe le risque d’amertume et de désillusion en cas de désaveu.
- Les personnes qui ont un comportement passif et qui ont tendance à baisser les bras. On notera ici la multiplicité des difficultés rencontrées, une fragilité psychologique, ainsi

¹² Palama S. (2005), *Optimiser l’accompagnement social des familles en situation d’exclusion pour favoriser l’exercice de leurs droits*, Mémoire du CAFDES, ENSP, Rennes

¹³ Brunet F., Faure, J., (2004) « Les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d’expulsion », étude réalisée par FORs-Recherche sociale pour *Les Cahiers du mal logement de la Fondation Abbé Pierre*, Octobre 2004, p.30

¹⁴ *Ibid*, pp.30-31

qu'une perte de contrôle de la situation (absence de réponses du ménage aux sollicitations)

- Les personnes qu'il est difficile de faire se résoudre aux « règles du jeu » et qui ne cherchent pas de solutions. Ce sont des personnes fragiles, ayant des difficultés manifestes à s'adapter aux impératifs sociaux (démarches administratives) : elles semblent agir à l'encontre de leurs propres intérêts.

Ces quatre modes d'appréhension de la procédure d'expulsion renseignent sur les différents types de parcours vécus par les ménages. Certains sont subis tandis que d'autres témoignent d'un engagement de bonne ou de mauvaise foi. Pour autant, un dénominateur commun rapproche ces trajectoires. En effet, face à une procédure complexe et des informations disponibles souvent parcellaires, les différents ménages baignent dans une incertitude quant à leur avenir dans le logement. Cette incertitude n'est pas levée par l'allongement des délais de la procédure, qui paradoxalement joue plutôt en défaveur d'une réaction efficace du ménage. Ainsi, trois rapports de l'ANIL¹⁵ publiés en 2011 et 2012 rappelaient que les délais n'étaient pas toujours mis à profit, tant à cause de l'absence de contact direct avec le ménage et la réticence de ces derniers à l'égard de l'intervention d'un travailleur social, qu'à cause des insuffisances des enquêtes sociales et de la multiplicité des intervenants ainsi que les difficultés de suivi dans le temps.

Ces trajectoires chaotiques contribuent à un sentiment d'abandon ressenti par les ménages, qui peut avoir un impact sur la santé (usure psychologique) ou sur les relations familiales (conflits conjugaux, perturbations chez l'enfant), ainsi que sur la vie sociale de la famille. Ce traumatisme contribue à un déclassement, amplifié par le fait d'être considéré comme des « assistés de mauvaise foi ».

Nous avons ici tracé à grands traits la nature du risque d'expulsion et son impact sur la trajectoire des ménages. Reste à caractériser ce phénomène sur le territoire qui nous intéresse, en comparant son ampleur avec d'autres départements.

¹⁵ Voir en bibliographie, rapports repris dans Anil Habitat Actualité de mars 2012

1.2 Caractériser le risque d'expulsion sur le territoire de la Mayenne :

Le risque d'expulsion locative en Mayenne que nous allons ici caractériser, sera quantifié et, autant que faire se peut, approché de manière qualitative. Nous comparerons ce risque avec d'autres territoires pour mettre en perspective les besoins du territoire mayennais.

1.2.1 Diagnostic sociodémographique de la Mayenne et profils de ménages menacés d'expulsion

En réalisant un diagnostic démographique et socio-économique de la Mayenne, il ressort que les tendances concernant le risque d'expulsion locative est un phénomène d'ampleur modérée.

Si le taux de pauvreté à 60%¹⁶ est supérieur à la moyenne régionale (12,6% contre 11,6%), il reste inférieur au taux national. En 2011, la disparité des revenus et des niveaux de vie des ménages est inférieure aux moyennes régionales et nationales¹⁷ (respectivement 4,2 contre 4,3 et 4,7 pour la disparité des revenus et 2,8 contre 2,9 et 3,4 pour celle des niveaux de vie). De la même manière, le taux de chômage était plus faible au troisième trimestre 2011 qu'en Pays de Loire et en France (6,0% contre 8,0% et 9,3%), ainsi que le taux d'allocataires du RSA au 31 décembre 2011 (26,1 pour mille contre 34,7 et 45,7).

Par ailleurs, sur le marché du logement, il existe peu de tension sur le parc locatif social et privé, quelques zones apparaissent comme moyennement tendues telles que l'EPCI de Laval et le Pays de Loiron¹⁸ au regard d'indicateurs tels que la vacance du parc, les revenus des ménages, ou encore les taux de mobilité. Le prix du m² des logements sociaux, de 4,5€, est moins cher de 40 centimes que la moyenne régionale.

Les indicateurs socio-économiques de la Mayenne ne donnent pas l'image d'un territoire tendu sur le plan social. Toutefois, en analysant l'activité d'institutions et d'instances, on observe que la population touchée par des difficultés de maintien dans le logement et par le risque d'expulsion locative s'est accrue ces dernières années.

¹⁶ SGMAP (2014), *Document préparatoire à l'analyse des données de cadrage du diagnostic territorial partagé de la Mayenne*

¹⁷ Mission d'Appui Transversal et Territorial (2012), *Panorama statistique*, DRJSCS des Pays de Loire, Nantes

¹⁸ Voir les deux premières cartes de Service Intermodalité Aménagement Logement (2014), *Marché de l'habitat. Système d'information sur les tensions des marchés du logement des Pays de Loire. Synthèse de l'étude 2013*, DREAL des Pays de Loire

Parmi les différentes sources permettant de constater cette augmentation, celle des dossiers aidés au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) est particulièrement significative : le nombre de dossiers a plus que doublé entre 2003 (1289 dossiers) et 2012 (2825). De la même manière, le budget a augmenté de plus d'un tiers de 2002 à 2012 (de 933 K€ à 1 250 K€). Si l'accès au logement est devenu une préoccupation du département¹⁹ dans les orientations du FSL, le volet maintien dans le logement n'a pas connu cette même dynamique. Le nombre de dossiers aidés a reculé entre 2002 et 2007 de 600 à 451, puis s'est stabilisé jusqu'à aujourd'hui entre 400 et 500 (497 en 2012).

En ce qui concerne les chiffres fournis par la justice concernant les assignations à comparaître permettant de constater ou de prononcer la résiliation de bail, la Mayenne a connu une période d'augmentation de 1999 à 2004 (166 à 349), puis dans un second temps une période de stabilité (+/-10%) avec 335 assignations en 2013. La même évolution est constaté sur les chiffres fournis par la préfecture concernant les demandes de concours de la force publique pour procéder à l'expulsion (1999, 55 demandes / 2004, 159 demandes / 2012, 168 demandes / 2013, 140 demandes).

Si la tendance est plutôt à la stabilité des expulsions, il faut néanmoins mettre ces chiffres en perspectives. A l'échelle nationale, l'ONPES²⁰ avance le taux de 25 % des dossiers au stade de l'assignation en justice qui parviendront au stade de la demande de concours de la force publique en préfecture. En Mayenne, ce taux est depuis 2002 quasi systématiquement supérieur à 40%, et atteint même 48% en 2012, qui dénote une moindre capacité des ménages, des bailleurs et des acteurs périphériques à résoudre les situations engagées dans la phase judiciaire et d'exécution.

Concernant la phase précontentieuse, outre les chiffres du FSL, nous disposons des bilans d'activité de la CCAPEX. Néanmoins ceux-ci n'offrent pas une vision des évolutions à moyen terme. Sur les quelques 22 077 allocataires d'une aide au logement de la CAF (chiffres de septembre 2014, auxquels il faut ajouter environ 4000 allocataires MSA), de 2,5 à 4% sont touchés par un impayé dont la situation est traitée en CCAPEX. En 2012, il y avait 581 dossiers examinés sur les 5 séances de la commission, traitant la situation de 345 ménages. En 2013, les 11 séances ont permis d'examiner 1565 dossiers pour 1016 ménages. En 2014, pour 10 séances jusqu'à octobre ce furent 1315 dossiers de 830

¹⁹ Préoccupation confirmée dans l'entretien réalisé avec la chef du service habitat et logement du Conseil général

²⁰ ONPES (2014), *Op. cit.*, p.4

ménages qui ont été étudiés. Nous pouvons donc quantifier grossièrement la population susceptible de connaître des problèmes de maintien dans le logement à 1000 ménages par an, dont la moitié sollicite des aides du FSL, dont un tiers est assigné en justice et dont 15% peuvent être confrontés à une exécution de la décision d'expulsion par les forces de l'ordre.

Nous allons désormais chercher à dresser une analyse qualitative des ménages confrontés au risque d'expulsion. Pour cela, nous comparerons l'échantillon des 635 situations traitées en 2014 et répertoriées dans le fichier Excel du secrétariat de la CCAPEX jusqu'à la séance de septembre, avec celui des 1800 personnes rencontrées dans les 34 départements participants à une enquête de l'ANIL de 2011²¹, ainsi qu'avec les données de la CNAF des 54 000 allocataires ALF et ALS en situation d'impayés en 2010.

Concernant la composition familiale des ménages mayennais, les proportions sont relativement similaires (voir la figure 2 en annexe) : 40% des ménages confrontés au risque d'expulsion sont des personnes seules sans enfants, et 21% des familles monoparentales. On note toutefois une proportion plus importante de couples avec enfants (29%).

Le risque d'expulsion affecte en majorité des adultes installés dans la vie, puisque 39,7% sont âgés de 25 à 40 ans, et 43,6% de 40 à 60 ans. Les jeunes sont relativement peu nombreux puisque 7,4% des situations traitées concernent des adultes de moins de 25 ans. Les plus de 60 ans représentent quant à eux 9,3% des situations.

Des profils à risque se sont dégagés des échanges en entretien²² ou de l'observation de la pratique des acteurs de la prévention de l'expulsion. Bien souvent il s'agit de situations en marge, de profils atypiques comme des jeunes femmes seules avec enfants, des hommes isolés ayant des ressources supérieures au plafond n'ouvrant pas droit à des allocations logement parfois même devant verser une pension alimentaire, ou encore des personnes percevant des allocations pour adultes handicapés mais dont le loyer du logement pouvait être couvert par des revenus issus d'une activité antérieure à un accident ou à une maladie.

²¹ Herbert B. (2011), *Prévention des expulsions. Locataires et bailleurs face à l'impayé*, ANIL Habitat Actualité, octobre 2011, d'après le tableau p.9

²² Voir l'extrait d'entretien en annexe avec la personne en charge de la cellule précontentieux du second bailleur de Mayenne, Méduane Habitat

1.2.2 Distribution topographique des besoins en Mayenne

Plus des trois quarts des situations examinées concernent le parc de logement social (77%), autour principalement d'un bailleur, Mayenne Habitat, qui concentre 61% des situations, contre 12% pour Méduane Habitat et 4% pour le Logis Familial. Les bailleurs privés, particuliers et logements communaux, représentent quant à eux les 23% restants. Ainsi, il y a une surreprésentation du parc social, qui ne forme que 37,5% des résidences locatives des ménages.

L'ensemble des cartes du territoire Mayennais que nous pouvons consulter²³, quelque soit l'indicateur mis en lumière, laisse apparaître une structure polarisée autour du chef-lieu Laval, et dans une moindre mesure autour des deux sous-préfectures que sont Château-Gontier et Mayenne et quelques villes périphériques.

La moitié des dossiers étudiés en CCAPEX en 2012 et 2013²⁴ sont localisés dans la communauté d'agglomération de Laval (40% sur Laval uniquement) et jusqu'à deux tiers en ajoutant les intercommunalités de Mayenne et Château-Gontier. Les mêmes caractéristiques se retrouvent dans la localisation des demandes FSL puisqu'en 2009, la moitié des demandes était sur Laval et le Pays de Loiron (qui se situe sur la même antenne que Laval). D'ailleurs, cette tendance perdure depuis plusieurs années (45% en 2012). La part des ménages aidés au titre du FSL par rapport à la population est supérieure à la moyenne dans Laval Agglomération et Pays de Mayenne (2,59% et 2,34% contre 2,23%²⁵).

La structure polarisée qui apparaît est plus marquée que la seule distribution de la population. Elle se rapproche plutôt de la répartition des logements sociaux dans le département.

1.2.3 Comparaison et mise en perspective des besoins locaux

Etudier les caractéristiques sociodémographiques et le risque d'expulsion prends tout son sens lorsque la situation de la Mayenne est comparée à d'autres territoires en France. Ainsi, nous isolerons quelques indicateurs pour caractériser le territoire de notre étude.

La Mayenne est un territoire à dominante rurale, où la pression sur le marché du logement n'est pas importante. L'attractivité du territoire est limitée, et sa situation géographique la

²³ Pour ce paragraphe, se référer à la section « cartes » présentée en annexe

²⁴ DDCSPP de la Mayenne (2014), *Bilan de la CCAPEX 2012, 2013 et 2014*, Laval

²⁵ Conseil général de Mayenne (2014), *Bilan du fonds de solidarité pour le logement 2013*

place en position de passage, sur l'axe Paris Rennes. Voici quelques chiffres de cadrage du territoire :

- **Le nombre d'habitants** : en Mayenne, la population municipale en 2011 était de 307 031 habitants, ce qui représente le 74^e département français sur 102. Il se trouve donc dans le deuxième quart du classement, entre le premier quartile (Ardennes avec 283 000 habitants) et la médiane (Côte d'Or avec 525 000 habitants)
- **La densité du logement social** : la carte présentée en annexe, issue des chiffres clés 2009 du logement social, place la Mayenne dans la catégorie des départements ayant une densité de logements sociaux comprise entre 40 et 52 logements pour 1000 habitants. 15 départements sont réunis dans cette quatrième catégorie.
- **Le nombre de dossiers d'expulsions** : La Mayenne compte en 2010, 366 assignations pour 168 demandes de concours de la force publique dont 69 accordées. Le volume n'apparaît pas important, mais le rapport entre le nombre de demandes de concours de la force publique et le nombre de contentieux est plus important que la moyenne nationale (48% contre 27%)²⁶

Nous avons isolé quatre départements dont la comparaison apportera des éléments de contextualisation de la situation qui nous intéresse :

- **La Charente (16)** : le département se trouve sur un axe de passage entre Poitiers et Bordeaux, et la population est proche de celle de Mayenne (352 000 habitants). Sa densité de logements sociaux est similaire à celle de la Mayenne, et son volume de contentieux est légèrement supérieur (438 jugements, 218 commandements de quitter les lieux, 134 demandes de CFP et 68 accords de CFP en 2010)²⁷, son taux de demandes du concours de la force publique par un jugement est de 30%, proche de la moyenne nationale.
- **Les Hautes-Pyrénées (65)** : le territoire est aussi sur un axe de communication entre Toulouse et la côte Basque, et sa population le place en bas du classement, avec 229 000 habitants. La densité de logements sociaux est aussi comprise entre 40 et 52 pour 1000 habitants. Nous ne disposons pas de données comparables concernant le risque d'expulsion locative mais une note au Premier Ministre²⁸ indiquait en 2009 que le nombre de demandes de concours de la force publique avait chuté de 37% entre 2007 et 2008 dans le département

²⁶ Fondation Abbé Pierre (2014), *L'Etat du mal logement en France*, p.141

²⁷ Les chiffres d'activité du contentieux et de la phase d'exécution pour les trois départements sont tirés de Maury N., Bily E. (2012) *La construction d'une instance nouvelle de prévention des expulsions : la mise en place des CCAPEX*, rapport de l'ANIL, janvier 2012, p.52

²⁸ Régnier A. (2009) *Note au Premier Ministre sur les bonnes pratiques en matière de prévention des expulsions locatives*, note du préfet délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, 28 mai 2009, Paris

- **La Dordogne (24)** : le département est plus peuplé que les trois précédents, avec 415 000 habitants mais reste dans le deuxième quart des départements les moins peuplés. La densité de logements sociaux est cependant inférieure, et se situe entre 21 et 40 pour 1000 habitants. En ce qui concerne l'activité en termes d'expulsions locatives, on trouve 161 décisions en 2010, pour 91 demandes de concours de la force publique dont 30 accords. Ceci donne un taux de 56% des jugements qui débouchent sur une demande de concours de la force publique. Ce n'est pas signe d'un problème de prévention, dans la mesure où le ratio nombre d'assignations en justice rapporté à la population est significativement inférieur aux précédents départements.
- **Le Gard (30)** : le département est nettement plus peuplé que la Mayenne (720 000 habitants), néanmoins nous avons souhaité comparer la situation mayennaise et gardoise car ce territoire a fait l'objet de nombreuses études et son fonctionnement est particulièrement souligné. La densité de logements sociaux est semblable à notre territoire de référence, tandis que le risque d'expulsions locatives est mieux maîtrisé : avec 1106 décisions de justice pour 301 demandes de CFP (et 156 accords), le ratio est de 27%, semblable à la moyenne nationale

Identifier le risque d'expulsion, quantitativement et qualitativement, permet de mesurer le besoin d'actions de prévention. Si des tendances (augmentation des ménages en difficulté) sont semblables sur le territoire national, ce besoin reste propre au département. Néanmoins, en ce qui concerne la forme que prend la couverture du besoin, ressort une première explication aux différences d'activité de la prévention et de l'exécution des décisions d'expulsions.

1.3 Caractériser la CCAPEX Mayennaise dans le phénomène national

Depuis 1990, la prévention des expulsions a fait l'objet de l'attention des pouvoirs publics. Cependant, ce n'est qu'avec la loi MOLLE de mars 2009 qu'est apparu le besoin de coordonner les actions de prévention, instaurant les CCAPEX et transférant la décision de suspension ou maintien des aides au logement des CDAPL vers les caisses d'allocations familiales (CAF et MSA). C'est l'institution en Mayenne de cette instance que nous allons étudier maintenant, afin d'évaluer la couverture du besoin de coordination sur le territoire au regard du risque d'expulsion.

1.3.1 Instances-pivots : les différentes formes des CCAPEX en France

Les CCAPEX, qu'une circulaire de décembre 2009 pour l'application de l'article 59 de la loi MOLLE souhaitait une mise en place avant le 1^{er} mars 2010, n'ont pas encore toutes été instaurées. La loi ALUR les rend désormais obligatoires.

Nous avons répertorié deux études dressant un bilan de la création nouvelle de ces commissions de coordination. D'une part une étude du Conseil général de l'environnement et du développement durable²⁹ et d'autre part une enquête de l'ANIL³⁰. Ces deux rapports soulignent les freins qui persistent dans la mission de coordination après la création des instances départementales.

L'ANIL précise que la création de ces instances s'est faite majoritairement sans diagnostic préalable des dispositifs existants, en contradiction avec l'esprit de coordination qui présidait la volonté du législateur. Par ailleurs, il est souligné dans le rapport du CGEDD que l'implication de certains acteurs, tels que les huissiers de justice, les magistrats et la Banque de France, dans le dispositif doit être renforcée. Ce rapport préconise par ailleurs de ne pas cantonner l'activité des CCAPEX au seul traitement des situations, mais bien de se charger de la politique de coordination de l'ensemble des actions de prévention.

Les deux études nationales rapportent également une certaine hétérogénéité des formes qu'adoptent les CCAPEX dans les départements français. Si certaines sont centralisées dans le chef lieu, d'autres existent sous la forme d'antennes locales pour traiter dans la proximité les situations présentées. Par ailleurs, libre de déterminer leur règlement intérieur, les CCAPEX ne se sont pas données les mêmes missions. Tantôt elles traitent l'ensemble des dossiers pour lesquelles elles sont saisies (les CCAPEX dites « opérationnelles » représentent la majorité des cas), tantôt elles se cantonnent à fixer la règle d'instruction en commission plénière et laissent le traitement des situations à des instances techniques (les CCAPEX dites « doctrinaires »). Une dernière forme hybride rassemble la commission sur la doctrine mais aussi les cas les plus complexes (les CCAPEX dites « mixte »).

La diversité des formes, et notamment la multiplicité des définitions des « cas complexes » constitue un frein à la comparaison de l'activité de chaque CCAPEX départementale.

Enfin, une étude de la CNAF³¹ traitant du transfert des missions des CDAPL aux CAF et de la mise en œuvre des CCAPEX note que 55% des départements ont une réunion de la

²⁹ Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (2012), *Les bonnes pratiques des CCAPEX*, juin 2012

³⁰ Maury N., Bily E. (2012) *Op. cit.*

³¹ Rastier A.-C., Maingueneau E., (2013) « Le traitement des impayés de loyer des bénéficiaires de prestations de logement. Premier bilan du transfert des compétences des CDAPL aux CAF et de la création

CCAPEX par mois, 20% par trimestre. Elle précise notamment que 2/3 des CAF saisissent les CCAPEX sur les seuls cas complexes. La situation en Mayenne a ses propres particularités, néanmoins proches de ce qui prévaut dans les autres départements.

1.3.2 La mise en œuvre de la CCAPEX en Mayenne

Nous allons dresser un premier constat de la mise en œuvre de la CCAPEX sur le territoire de la Mayenne, en analysant tout d'abord la forme de la CCAPEX.

En Mayenne, lors de l'adoption du règlement intérieur en février 2011³², le choix a été fait d'une seule instance dans le chef lieu. Cette centralisation a permis une certaine capitalisation dans le traitement informatique notamment avec la création d'un fichier Excel opérationnel pour répertorier les situations et faire le suivi des situations.

L'activité du secrétariat en amont des commissions consiste à préparer les synthèses des situations en contactant directement les bailleurs privés et en collectant des données sur le site de la CAF, CAFpro. Cet accès pour la DDCSPP à CAFpro est un atout dans l'actualisation des données (50% des départements sollicitaient un tel accès³³), étant donné qu'en Mayenne, ce sont plus de 90% des saisines qui sont réalisées par la CAF (les 10% restants sont faites par les bailleurs, notamment sociaux et communaux). Cette origine peu diversifiée des saisines est particulière, en effet dans l'étude de l'ANIL³⁴ sur la mise en place des CCAPEX, seuls 5 départements sur 22 avaient plus de 90% des saisines par un seul acteur (2 par la CAF/MSA et 3 par la préfecture). Cette répartition quasi-majoritaire des saisines a tendance à resserrer l'enjeu de l'instruction sur un seul moment de la procédure, et en l'occurrence en Mayenne sur la décision de maintien ou suspension des aides au logement.

Les montants des dettes traitées sont très disparates Sur l'échantillon que nous avons traité à savoir 635 situations en 2014, 149 sont inférieures à 500€, 99 comprises entre 500€ et

des CCAPEX », *Politiques sociale et familiales*, Synthèses et statistiques, n°114, décembre 2013, l'article évoque le nombre de 204 000 situations d'impayés désormais instruites en interne par les CAF

³² La première réunion de la CCAPEX a eu lieu en février 2011, mais l'instance a été créée par arrêté préfectoral du 27 septembre 2010

³³ *Ibid*, p.76

³⁴ Maury N., Bily E. (2012) *Op. cit.* p27

1000€, 157 entre 1000€ et 2000€, 167 entre 2000€ et 5000€, et 63 supérieures à 5000€. Le loyer moyen des ménages de l'échantillon était de 404€. Ainsi, les dettes inférieures à trois mois concernent approximativement 40% des situations traitées. On note ainsi une difficulté à filtrer les cas complexes, du fait que la totalité des situations transmises par la CAF sont traitées en commission plénière.

Ce difficile filtre des situations se concrétise par un bilan d'activité de la CCAPEX plutôt insatisfaisant. En effet, seuls 39,6% des 1315 dossiers examinés en 2014 ont été classés, et 12,85% dès le premier passage³⁵.

Les types de classements des dossiers sont concentrés autour de quatre issues principales (classement par plan d'apurement : 25% / dette soldée par le locataire : 17% / déménagement du locataire : 18% / échec de la prévention et suite de la procédure en commission expulsion : 19%). D'autres réponses moins nombreuses peuvent permettre le classement du dossier : la dette est inférieure à 3 mois de loyer (6%), la dette est soldée par une intervention du FSL (3%), par un plan Banque de France ou une PRP (4%) par un rappel CAF (1%), ou encore le propriétaire – du parc privé – ne répond pas aux sollicitations (2%) ou le dossier sort de l'ordre du jour (2%).

Ce premier bilan de l'activité de la CCAPEX marque une intervention à l'efficacité limitée. C'est pourquoi il conviendra dans un prochain temps de se questionner sur l'opportunité de l'organisation de la CCAPEX choisie en Mayenne.

1.3.3 L'opportunité de la forme adoptée par la CCAPEX au regard d'exemples extérieurs

La fondation Abbé Pierre rappelle le risque qu'à défaut de moyen les CCAPEX ne resteront que des coquilles vides³⁶. En Mayenne, les moyens humains et le temps mis à disposition pour la tenue des commissions sont importants, pourtant les résultats de l'activité sont mitigés.

L'évaluation du PDALPD 2009-2013 estimait que la CCAPEX remplissait sous un nouveau vernis les fonctions de l'ancienne CDAPL, dans la mesure où ses avis étaient

³⁵ Voir DDCSPP (2014), *Bilan de la CCAPEX*, les chiffres s'améliorent par rapport à 2013, où le pourcentage de dossiers classés était de 35,0% et 12,6% dès le premier examen

³⁶ Fondation Abbé Pierre (2014), *19e Rapport sur l'état du mal-logement en France en 2014*, p.140

systématiquement suivis par la CAF et la CMSA, à l'instar de la moitié des départements selon une étude de la CNAF précédemment citée.

De même, alors qu'une circulaire de 2009 rappelait l'impératif « d'éviter le plus possible de multiples instructions des mêmes dossiers par les partenaires », on a en moyenne 2,5 et 2,9 examens par dossiers (en 2014 et 2013) lors des séances de la CCAPEX de Mayenne. Il y a donc une surcharge de dossiers par rapport à l'opportunité de la décision.

Avant de chercher à comprendre le fonctionnement interne de la commission et du réseau de partenaires sur le département, il est intéressant de lister quelques initiatives prises³⁷ dans d'autres départements.

Concernant les difficultés de connaissance du public, le Gard a développé deux pistes. Tout d'abord grâce au travail de l'ADIL sur le département, une expertise du phénomène a été structurée. En outre, dès 2012, la CAF, le Conseil général et la DDCS ont souhaité disposer d'un système d'information commun pour consolider le suivi des ménages.

Concernant l'implantation géographique de la commission, le département des Hautes-Pyrénées dispose d'instances décentralisées au niveau des communes, largement appuyée sur une organisation préexistante. Cette interconnaissance des acteurs lui a permis de signer une charte départementale dès 2008.

En Dordogne, le sujet a été jugé très important. Le repérage des situations complexes est consolidé par une implication notable de la CAF mais aussi par le travail des conseillères en ESF et par une démarche d'alerte en interne. Par ailleurs, une MOUS a été lancée pour structurer les actions de détection et d'accompagnement des familles.

En Charente, plus qu'une MOUS, c'est un GIP qui a été créé sur l'ensemble des questions liées au logement. Cette formule intégrative est la formule la plus avancée dans la coopération. La gestion du FSL, la détection des situations d'impayés et l'action d'accompagnement et de recherche de solutions financières font de la Charente un exemple typique d'une coordination réussie. Néanmoins cette action repose sur une longue pratique de partenariat et ne peut être importée aisément.

Couvrir le besoin de coordination n'est pas chose facile. Si le risque est bien mesuré, il faut avant tout saisir en quoi consiste le dispositif global de prévention pour pouvoir dans un second temps chercher à renforcer la cohérence de l'ensemble.

³⁷ Les initiatives sont citées d'après CGEDD (2012), *Op. cit.*, et suite à des recherches personnelles et des échanges avec des collègues.

2 Fonctionnement et organisation du dispositif partenarial de prévention

Cette partie a pour but de décrire la « boîte noire » qu'est le dispositif global de prévention des expulsions. Pour optimiser la coopération collective en faveur d'une prévention plus efficiente des expulsions locatives, il convient d'identifier les forces du régime actuel, celui d'un réseau structuré d'intervenants qui se connaissent. Si certaines formes d'action permettent d'intégrer chaque contribution dans un processus stabilisé, les acteurs doivent toutefois prendre conscience des limites du système qu'ils forment et avoir la volonté d'agir ensemble efficacement.

Il conviendra pour ce faire de répertorier les institutions participantes et leurs leviers propres, afin de mesurer le panel possible d'intervention. Chacun, pour coopérer, doit ensuite connaître ses partenaires, et savoir agir dans un cadre collectif. C'est ainsi que s'est structuré le réseau d'acteurs sur le territoire de la Mayenne. Mais c'est aussi en investissant le cadre d'action de sens, que chacun a souhaité participer à l'action coordonnée.

Chacune de ces étapes est source de freins à la coopération (concurrence, méconnaissance ou opposition), que nous chercherons à repérer pour contenir leurs effets.

2.1 Les forces à mobiliser : les intervenants et leurs leviers d'actions

Les actions de prévention des expulsions locatives sont de différents ordres. Il faut pouvoir intervenir sur la durée de la procédure, et même en amont des difficultés de paiement. Les intervenants que l'inspecteur de l'action sanitaire et sociale au sein de sa DDCS(PP) est amené à rencontrer exercent des métiers particuliers, appartiennent à des organisations au fonctionnement singulier, et ont à leur disposition des outils de types différents.

Répertorier l'ensemble de la palette d'actions est donc une étape pour aller au-delà de la surface que donne à voir l'observation de la CCAPEX.

2.1.1 Les intervenants acteurs à différents de la prévention

Dans les deux points développés ci-après, les acteurs sont compris comme des organisations. Cette vision globalisante sera par la suite tempérée en focalisant l'approche sur les différents corps de métiers et appréhensions du litige qui composent chaque organisation.

Les acteurs de la prévention sont ceux qui par leur action interviennent directement dans le règlement social du risque d'expulsion. De part cette qualité, ces différents acteurs siègent au sein de la CCAPEX de la Mayenne

Le pilotage de la CCAPEX est assuré par le binôme de présidents. On trouve d'une part le préfet représenté par la DDCSPP, qui en assure le secrétariat et le Conseil général qui est présent au titre du chef de filat de l'action sociale sur le territoire. La DDCSPP est un acteur paradoxal dans la mesure où elle assure le pilotage de la coordination sans avoir en mains de leviers efficaces. Ses ressources humaines sont limitées, en 2008 elle représentait moins d'un ETP (0,05 A, 0,25 B et 0,50 C d'après le questionnaire de réponse à l'enquête du CGEDD), et les effectifs sont restés stables. Par ailleurs, que ce soit en termes de financement (FSL) et compétences (présidence de la CDAPL), l'Etat s'est vu restreindre ses marges de manœuvre.

A l'inverse le Conseil général a été conforté dans son rôle et accorde une importance grandissante au fonds qu'il gère (voir supra les chiffres du FSL). De plus avec une présence sur les 12 antennes de secteur, il est en première ligne dans le travail social sur le terrain.

Nous verrons par la suite le détail des outils à disposition de ces deux autorités publiques qui forment le socle du réseau autour duquel gravite les institutions à mobiliser.

La CAF en tant qu'organisme payeur des allocations pour le logement est en première ligne pour solvabiliser les ménages défaillants (en 2012, ce sont 54 millions d'euros de prestations légales logement qui ont été versées à 23 000 bénéficiaires). A l'instar d'autres caisses d'allocations familiales, la CAF de la Mayenne a choisi de créer un service en charge de l'action sociale et plus particulièrement de la thématique logement. Une étude menée par la CNAF³⁸ pointe les changements importants qu'a entraînés la réforme de la prévention des expulsions. Dans 9 départements sur 10, une refonte de l'organisation a été mise en place. Nous trouvons cette même démarche en Mayenne alors qu'a été créé un service du développement social local. Au sein de ce service, nous trouvons une interlocutrice privilégiée, parfois remplacée en cas d'absence aux séances de la CCAPEX. L'interlocutrice membre de la commission est par ailleurs investie dans d'autres champs d'action autour de l'habitat. Elle participe notamment aux réunions du pôle habitat indigne

³⁸ Rastier A.-C., Maingueneau E., (2013), *Op. cit.*, pp77-78

ou à la commission du FSL. Cette spécialisation en interne a permis de consolider les relations extérieures de la CAF avec les partenaires du logement (DDCSPP, DDT et Conseil général). La participation de la CAF aux dispositifs logement (toutes actions confondues) a été en 2012 de 304 000 €. La CAF couvre particulièrement bien le département, avec 12 points d'accueil dont 7 en accueil physique.

L'un des points noirs en Mayenne reste le faible investissement de l'autre organisme payeur, la MSA, dans les actions de prévention des expulsions. Leur représentant au sein de la CCAPEX n'a pas été présent lors des séances observées, et ne vient plus depuis plusieurs mois selon les personnes interrogées. Ceci est dû à l'organisation de la caisse du régime agricole qui est tri-départementale, mais aussi à la faible part des ménages affiliés sur l'ensemble des situations traitées.

Les bailleurs ne sont pas que des demandeurs auprès du tribunal, ils jouent un rôle de prévention important. Cependant une césure nette s'est constituée entre les bailleurs privés individuels, qui cherchent pour certains de manière « artisanale » à solutionner l'impayé à l'amiable et les bailleurs sociaux qui ont développé des compétences pour prévenir les expulsions. Cette spécialisation chez les bailleurs repose selon un rapport de l'USH³⁹ sur le transfert de la responsabilité sociale, de l'Etat vers les bailleurs. La démarche préventive « incombe de fait » aux bailleurs sociaux qui développent une politique renforcée aux moyens de plans d'apurement et d'accompagnement des ménages.

En Mayenne, nous avons trois bailleurs sociaux de différentes envergures. Dans chacune des organisations, l'enjeu de la prévention de l'expulsion et le traitement précontentieux de l'impayé ont fait l'objet d'une attention différenciée :

- Mayenne Habitat, le plus gros bailleur avec 9400 logements a une organisation du précontentieux structurée. Une CESF intervient dans chacun des quatre secteurs du département. La première a été recrutée il y a quinze ans, et la dernière est arrivée il y a trois ans : c'est un effectif stable qui a une bonne connaissance du territoire. Chaque mois, ce sont approximativement 200 situations d'impayés qui sont traitées par le service. Jusqu'à fin 2014, un courrier était envoyé à deux mois d'impayés, et l'intervention d'une CESF à domicile se déclenchait au troisième mois. Une réforme a été souhaitée pour accélérer le travail auprès du ménage, dès le deuxième mois. Si la situation de la famille ne s'améliore pas, une commission décide mensuellement de l'enclenchement de la

³⁹ Furet J. (2010), « La prévention des impayés et des expulsions », *Cahier d'actualités habitat*, USH – DIUS, Paris, p.34 : « L'Etat [...] est passé à une posture d'autorité publique faisant jouer ses droits de réservation pour que les litiges locatifs non solutionnés ne conduisent pas à une mise à la rue des ménages en dette »

procédure ou d'une dernière opportunité de convenir avec le ménage d'engagements. Ce sont quarante à cinquante situations qui sont examinées par commission.

- Méduane Habitat est le bailleur intermédiaire du département, avec 5010 logements. La personne chargée du service précontentieux évalue à 400 les situations d'impayés d'un mois, à 100 pour deux mois et une quarantaine à trois mois. Après quatre rappels notamment par SMS, une vingtaine fera l'objet d'une procédure contentieuse. La réorganisation en précontentieux et contentieux date de 2013, de même que la création d'une commission avec les deux conseillères en ESF et le service juridique et les chargés de gestion locative pour déterminer la suite donnée. Si le service juridique est saisi, un courrier en recommandé est adressé pour une mise en demeure et une opportunité laissée d'enclencher un travail social, à l'issue duquel la procédure est engagée en l'absence de mobilisation du ménage. Le bailleur réfléchit en outre à l'option de privilégier la saisie sur ressources plutôt que la procédure d'expulsion.
- Logis Familial, c'est la plus petite entité, avec 1450 logements. La stratégie du bailleur répond à un impératif de rentabilité, qui débouche sur une sélection restrictive des locataires⁴⁰. Jusqu'en 2008, le Logis Familial de Mayenne avait à sa disposition une conseillère en ESF, qui suite à une mutation en interne n'a pas été remplacée. Cette perte de moyens humains et de savoir-faire a selon la responsable du service contentieux a réduit les possibilités de recouvrer des loyers. Il n'y a pas de service précontentieux, et certaines options développées chez d'autres bailleurs ne sont pas mobilisées, comme la proposition de relogement économique, pour lequel le loyer sera adapté aux ressources du ménage ; ou encore l'ouverture des droits CAF. La structure se contente de trois courriers de relance dont un avec accusé de réception, puis d'un appel avant enclenchement de la procédure contentieuse. Les plans d'apurement sont ensuite réalisés par le bailleur qui le facture aux ménages pour les loyers suivants, sans négociation préalable.

Outre l'action de précontentieuse des bailleurs, ceux-ci participent à la rénovation de leur parc et à l'information des locataires sur les gestes économes en énergie, ce qui contribue à réduire la consommation en fluides des ménages, et restaure leur solvabilité.

Au-delà des financeurs et des bailleurs, d'autres intervenants participent au maintien dans le logement des ménages. Ce sont les acteurs associatifs, qui réalisent des prestations de conseil aux bailleurs et locataires, ou un travail social d'accompagnement dans le logement.

En Mayenne, on retrouve une ADIL, qui a répondu en 2013 à 2800 questions concernant les rapports locatifs. L'association est membre d'un GIP spécialisé sur le logement avec

⁴⁰ Voir la remarque sur un bailleur similaire, les ESH, par le CESER des Pays de Loire (2009), *Quelles ressources pour quel progrès ? Une vision innovante sur l'avenir des Pays de Loire*, présenté par Christophe Vital, rapporteur général du Plan, p.213

Humanisme et Développement, et Habitat Infos Energie. Bien que de statut privé, l'association joue un rôle d'intérêt général dans la mesure où elle explicite les rouages de la réglementation aussi bien aux ménages qu'aux bailleurs individuels parfois eux-mêmes dépassés, aussi bien par téléphone, dans leurs locaux ou que lors des 11 permanences sur le territoire départemental. Elle incite par ailleurs à faire connaître et solliciter la CCAPEX dès le commandement de payer.

Une autre association est sur le front de la prévention des expulsions. Il s'agit de l'ADLJ, association départementale pour le logement des jeunes, qui réalise sur les crédits du FSL des actions d'ASLL auprès des ménages de moins de 30 ans (c'est le Conseil général qui réalise les actions auprès des plus de 30 ans). Les conseillères en ESF travaillent auprès du ménage pour aider à gérer les papiers et donner des outils de gestion budgétaire, en vue de mensualiser ou reprendre des paiements, dégager une épargne ouvrir des contrats d'assurance ou de santé. Cette aide dans la vie quotidienne est essentielle pour les ménages en difficulté, malheureusement, le nombre de mesures est largement inférieur aux besoins, la durée limitée, et l'articulation peu opérationnelle avec d'autres dispositifs comme le surendettement ou les tutelles ou curatelles.

Au sein même du groupe d'acteurs agissant pour le maintien dans le logement, les interventions sont de différents ordres, et l'investissement de chacun correspond à son rôle et les moyens qu'il y consacre. Toutefois, ce ne sont pas les seules institutions à participer à la prévention de l'expulsion.

2.1.2 Les intervenants en périphérie de la prévention de l'impayé

En dehors des acteurs qui ont vocation à participer à la prévention de l'expulsion, d'autres intervenants agissent indirectement pour régler le contentieux, et ce à différentes étapes de la procédure.

Les huissiers sont les premiers intervenants par ordre chronologique. Par leur titre et leur présence lors de la remise en mains propres des commandements de payer et des assignations, ils participent à la responsabilisation de certains ménages, l'impayé devient un problème concret et réel. Par ailleurs, le président de la chambre départementale des huissiers précisait qu'ils recommandent toujours aux locataires le traitement à l'amiable avant que cela ne débouche sur une assignation (ce qui marche selon ses estimations pour 5 à 25% des personnes). Malgré cela, leur rôle est limité, c'est souvent « trop tard », la dette est trop lourde lorsque les bailleurs privés individuels sollicitent les huissiers. Néanmoins,

avant l'assignation, une modalité d'apurement est suggérée, car selon le président de la chambre : « moins on pratique d'expulsions, mieux on se porte ».

La décision judiciaire participe aussi à faciliter la résorption de la dette. Pour les juges aux audiences civiles, le contentieux locatif représente environ 30% des dossiers, mais concernant la résiliation de bail, c'est une procédure rapide. D'ailleurs, en janvier 2015, le TGI veut expérimenter une audience « baux », d'abord dans le parc social.

Les juges peuvent accorder des délais pour l'exécution du jugement de résiliation de bail, qui permettent au locataire un sursis pour apurer la dette. Si l'engagement n'est pas tenu, le bail est considéré comme résilié. La décision d'octroi de délai est motivée par des éléments du dossier. Des différences d'appréciation existent entre les juges. Une d'entre elle expliquait renvoyer les dossiers pour lesquels les rapports d'enquête sociale n'était pas transmis tandis qu'une autre retient l'affaire malgré le défaut de pièce. Néanmoins les trois juges s'appuient sur l'appréciation de la bonne foi du ménage, mais aussi des critères de réalisme. Si le ménage a des ressources et qu'il a réalisé des paiements précédemment (même insuffisants ou irréguliers), des délais peuvent être débloqués. De même, une pratique intéressante consiste à élaborer un plan d'apurement, en deçà de la dette, mais qui prouve l'investissement du ménage, avec une dernière échéance pour solder le reliquat.

Il faut noter des faiblesses dans l'action de la justice qui sont de deux ordres. D'une part, à cause d'une surcharge des tribunaux, mais aussi par respect de la séparation des pouvoirs. En effet les juges n'ont pas de retour sur le respect du plan prévu par l'octroi de délais et l'exécution de leur décision. D'autre part, ce ne sont pas les mêmes juges qui interviennent dans d'autres dossiers périphériques, comme la décision de procédure de redressement personnel ou la décision de délais dans l'exécution du commandement de quitter les lieux. Ce sont eux cependant qui jugent les saisies arrêts ouvrant la possibilité de saisies sur rémunération pour apurer des dettes.

La préfecture est le dernier intervenant de la procédure d'expulsion. Elle est sollicitée suite au commandement de quitter les lieux, délivré après résiliation du bail et rupture des engagements des ménages à qui des délais ont été accordés. Si le ménage refuse de partir, l'huissier adresse une demande de concours de la force publique (CFP). La préfecture communique avant deux mois son autorisation ou refus. Pour statuer, le préfet s'appuie sur une seconde enquête sociale auprès du ménage, ainsi qu'une enquête de proximité par la mairie ou les forces de l'ordre. Cette enquête peut permettre de débloquent des situations, notamment pour faire accepter un relogement quand le ménage l'a jusqu'alors refusé.

La décision de la préfecture doit satisfaire à deux exigences. Le refus du concours de la force publique ne peut être prononcé que pour des raisons de sauvegarde de l'ordre public. L'accord par contre ne peut être donné que si une solution de relogement est envisagée, dans la mesure où les ménages menacés d'expulsion sont la troisième catégorie des publics prioritaires au nom du DALO. En Mayenne, l'enjeu du relogement n'est pas problématique et ne forme pas un frein à l'accord de la force publique.

Le refus du concours peut entraîner le paiement par la préfecture d'indemnités aux bailleurs pour les loyers pas perçus. En 2012, cela représentait 117 000€, une somme importante pour un département de cette taille⁴¹. Une commission expulsion en préfecture est organisée chaque trimestre pour étudier les situations les plus complexes. En observant celle de septembre, on aperçoit la priorité donnée à la recherche d'une solution sociale. A ce stade, des protocoles sont proposés (voir infra), mais pas systématiquement, et parfois selon les ménages, les bailleurs présents affirment refuser de vouloir convenir d'un protocole. Par ailleurs, pour les bailleurs sociaux, les situations présentées ici sont celles qui n'ont pas donné de résultats, si bien qu'un d'eux indiquait que peu importe l'accord ou le refus du concours de la force publique, l'objectif était de recouvrir des pertes, donc des indemnités seraient sollicitées si sa demande n'aboutissait pas.

La Banque de France est un acteur périphérique, dont l'action n'est pas liée à la procédure d'expulsion, mais a des effets directs sur la situation du ménage menacé. En effet, lorsqu'un ménage est surendetté, le dossier qu'il dépose peut permettre d'interrompre la procédure. Si son dossier est déclaré recevable, les aides au logement suspendues sont directement rétablies. De plus, la commission de surendettement peut saisir le juge aux fins de suspension des mesures d'expulsion. Pour autant cela n'empêche pas des ratés, comme lorsque l'audience a lieu avant la notification de recevabilité du dossier.

La commission peut par inviter le débiteur à solliciter une mesure d'aide sociale (de type éducation budgétaire, avec le CCAS de la ville d'habitation, ou l'assistante sociale de secteur ou encore une association familiale. Elle peut aussi recommander au juge que sa décision soit assortie d'une mesure sociale.

Enfin l'avis de la commission sur le dossier de surendettement est transmis au juge qui décide d'homologuer ou non la procédure de rétablissement personnel. Si la décision est

⁴¹ Langlois F., Mirau C. (2013), *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du Ministère de l'Intérieur*, rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, Paris, pp.25-40

favorable, alors l'ensemble des dettes antérieures retenues sont effacées jusqu'à la date de jugement. A ce moment-là, le cœur du contentieux n'a plus lieu d'être et la menace d'expulsion disparaît. En 2013 et 2014, 4% des dossiers classés l'ont été suite à une PRP.

Des derniers intervenants peuvent être cités, notamment les fournisseurs d'énergie GDF Suez et EDF, ou les points passerelles de la banque Crédit agricole, vers qui sont orientés les ménages soit par le FSL, soit par les bailleurs. En effet leur action de conseil concernant la consommation d'énergie ou le soutien dans les démarches bancaires participe à la maîtrise des budgets des familles, et plus largement à leur solvabilisation.

Ainsi nous pouvons noter que le réseau partenarial ne se limite pas aux seuls intervenants ordinaires des missions d'accès au logement des DDCS. Elargir la connaissance des partenaires potentiels peut permettre de mobiliser des leviers d'actions plus larges.

2.1.3 Ressources humaines et répertoire d'action : la mobilisation des forces par les acteurs de la prévention

L'action collective de prévention des expulsions locatives est un enjeu de politique publique à la croisée d'un traitement administratif et judiciaire et d'une intervention sociale et familiale. La technicité exigée par chacun de ces champs rend complexe l'appréhension par un seul prisme et nécessite une collaboration entre institutions. Pour y répondre sur le théâtre mayennais, les acteurs ont recours à des savoir-faire spécifiques et mobilisent des dispositifs nationaux⁴² au gré des moyens et des besoins locaux.

La réglementation concernant la procédure d'expulsion locative et la prévention du risque nécessite le recours à de nombreux acteurs, qui pour agir doivent parler les langages du social, de l'administratif, du budgétaire et du judiciaire. Les pratiques du travail social se sont affinées, et ne reposent pas seulement sur un travail d'observation et d'enquête. L'accompagnement comporte « à la fois un soutien psychologique et une forme de pédagogie administrative (tri des papiers importants, gestion du budget) et comportementale (comment réagir face à tel ou tel courrier) »⁴³. Il s'agit de mettre en place un suivi sur le long terme. Les 120 assistantes sociales de secteur du Conseil général, réparties sur 12 antennes, ainsi que les trois CESF (une quatrième sera prochainement recrutée) réalise le travail d'enquête, mais aussi des mesures comme l'ASLL, l'AEB ou

⁴² Sur les outils de politiques publiques, voir Lascoumes P., Le Galès P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris

⁴³ Brunet F., Faure, J., (2004) *Op. cit.*, p.32

encore la MJAGBF. Si cette ressource est essentielle, le Conseil général regrette que les travailleuses sociales soient constamment sollicitées pour répondre à toutes sortes de mission, sans que ne soit recherché une autre ressource pour répondre aux besoins (c'est notamment une conséquence de l'absence de CESF au sein du bailleur Logis Familial qui oriente les ménages en difficulté vers l'AS de secteur).

Les CESF apparaissent ici comme une véritable force, répondant à une nouvelle demande sociale⁴⁴. Héritier de l'enseignement ménager de la fin du XIXe siècle visant une « professionnalisation » de la femme au foyer, le métier répond désormais à une approche sociale pour faire face aux difficultés du ménage dans sa vie quotidienne. Leur présence auprès des familles en difficulté s'avère un véritable atout. La mobilisation par les deux plus gros bailleurs, ainsi que par le Conseil général apparaît comme une plus-value dans les démarches de prévention de l'impayé, notamment pour les profils de ménages les plus découragés face à la montagne administrative qui se présente lorsque s'ouvre une procédure. Toutefois, leur accompagnement est conditionné par l'adhésion du ménage. Nous avons vu le cas d'une personne en commission précontentieux de Mayenne Habitat dont le dossier est aussi examiné en CCAPEX qui n'ouvre pas à la CESF du bailleur, qui présente par ailleurs une dépendance. Cet empilement des problématiques chez une personne peut être la principale difficulté pour la réalisation d'un accompagnement efficace.

Au-delà de l'accompagnement social, l'action de solvabilisation, qui mobilise de multiples acteurs (Banque de France, FSL, CAF) doit pouvoir être mobilisée de manière opportune, et être suivie pour éviter la poursuite de la procédure quand ça n'a plus lieu d'être (jugement de résiliation de bail quand les dettes sont effacées par une PRP par exemple).

La CAF participe de deux manières à la solvabilisation. D'une part, elle peut rétablir les aides au logement, en suivant quasi systématique les avis de la CCAPEX, mais aussi en adoptant une certaine souplesse (maintien des aides jusqu'à la séance de la CCAPEX suivante). D'autre part, la CAF a une marge de manœuvre en dehors des seules prestations légales. Lors de l'entretien, l'interlocutrice expliquait qu'il y avait 35 dossiers aidés en dehors de prestations en 2011, et 38 en 2012. Toutefois, cette action de la CAF pourrait,

⁴⁴ Aballéa F., Brunet F., Kertudo P. (2011), *Le métier de conseiller(ère) en économie sociale familiale. Professionnalité et enjeux*, Coll. Alternatives Sociales, La Découverte, Paris (204p.)

selon d'autres partenaires, être plus efficace, notamment par le maintien des aides lorsque les dettes sont inférieures à 200€ ou à 2 ou 3 mois de loyer.

Le FSL est aussi un levier d'action efficace, mais limité. En effet, le règlement intérieur du FSL stipule que le soutien ne peut excéder 1200€ sur 12 mois glissants, et cette aide est plafonnée selon le revenu par unité de consommation, ou encore le dossier de demande est étudié afin de ne pas intervenir en subsidiarité du RSA si le ménage n'a pas tenu ses engagements. Toutefois là encore, une certaine largesse est adoptée selon l'opportunité. Nous avons observé l'exemple d'une aide supérieure au plafond accordée à un homme seul avec un enfant à charge.

Voyons désormais comment sont mobilisés en Mayenne les dispositifs nationaux. Selon les moyens du territoire et les besoins de la population, l'importation a été plus ou moins probante. L'aide sociale liée au logement est le dispositif qui est le plus mobilisé sur le territoire. Chaque année c'est environ 130 mesures⁴⁵ qui sont proposées, la moitié à l'initiative des travailleurs sociaux. Sur ces 130 mesures, une trentaine n'aboutit pas faute d'accord de la famille. Les deux tiers sont exercées par l'ADLJ, le reste par le service de l'action sociale de proximité du Conseil général. Un changement de financement des mesures, déconnecté du temps passé auprès du ménage, a entraîné la démobilisation de l'UDAF qui réalisait auparavant les ASLL auprès des personnes de plus de 30 ans. Par ailleurs, la représentante du Conseil général explique que les conseillères demanderont de moins en moins d'ASLL, et solliciteront plutôt des mesures d'AEB ou de MJAGBF, plus souple, qui ne nécessite pas de bilans à quatre mois pour renouvellement. Au regard des besoins du territoire, le nombre de mesures n'est toutefois pas suffisant.

En ce qui concerne les mesures d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL), la Mayenne est peu dotée, voire pas du tout pour les ménages menacés d'expulsion. Un appel à projet a été lancé durant l'été 2014 pour mobiliser des acteurs pour des mesures d'AVDL en direction de publics reconnus prioritaires au titre du DALO. Toutefois comme indiqué plus haut, le DALO est une instance très peu sollicitée sur le territoire, il y avait 19 recours en 2012 dont aucun ne concernait des ménages susceptibles d'être expulsés. Aussi l'appel à projet n'a pas abouti, dans la mesure où aucune structure (CHRS ou Bailleurs sociaux) n'y a répondu.

⁴⁵ Moyennes réalisées à partir de l'étude de différents bilans du FSL

En ce qui concerne les mesures de protection contractuelles, ou même judiciaires, on observe que certains ménages dont la situation est traitée en CCAPEX sont engagés dans une mesure. Toutefois, il n'y a pas de lien direct. La CCAPEX n'est pas en mesure d'orienter les ménages vers une MASP, ce sont les assistantes qui suggèrent l'option au ménage.

Les dispositifs d'aide à l'entrée dans le logement sont eux aussi peu mobilisés. L'huissier rencontré signifiait que de nombreux bailleurs individuels disposent d'une assurance contre le risque locatif, le contrat socle GRL, qu'ils sollicitent pour couvrir les frais administratifs (honoraires) en cas de défaillance du locataire. Néanmoins, du côté du locataire, les dispositifs existants ne sont pas mis en avant. Le site du Conseil général de la Mayenne renvoie vers une notice informative « service-public.fr » concernant la garantie Loca-Pass⁴⁶, sans orienter vers l'ADLJ qui instruit les dossiers par convention avec le groupe CIL Action Logement, qui est le collecteur. Cette association a réalisé en 2013 131 dossiers d'avance ou de garantie Loca-Pass, et 83 cautionnements régionaux, qui est le pendant dans le parc privé. Cette activité est essentielle, mais ne couvre pas l'ensemble des besoins du territoire. Enfin, en ce qui concerne l'intermédiation locative, ce dispositif n'existe à l'heure actuelle que pour les jeunes de moins de 30 ans, toujours assuré par l'ADLJ. En 2013, ce sont 67 jeunes qui ont été logés par l'IML ou la sous-location dans le parc privé. Les acteurs associatifs et publics du département se sont concertés avec les bailleurs sociaux pour développer à partir de 2015 cette option pour tous les publics de l'hébergement et de la demande d'asile. Un élargissement des prestataires pourra permettre de développer l'offre auprès de ménages relogés à la suite d'une expulsion.

Le dernier dispositif en faveur du maintien dans le logement est le protocole, dit protocole Borloo⁴⁷. En Mayenne, le recours à ce dispositif est limité, que ce soit en termes de volume qu'en efficacité. Le bilan du PDALPD 2009-2013 pointait qu'ils arrivaient trop tardivement, contrairement à l'esprit de la circulaire. L'observation de la commission expulsion nous indique que l'opportunité du dispositif est étudiée pour chaque situation, néanmoins, pour la DDCSPP, le suivi est impossible dans la mesure où les services ne sont

⁴⁶ Loca-Pass consiste soit en une avance de frais (dépôt de garantie, assurance) soit une garantie à hauteur de 36 mois d'impayés.

⁴⁷ Circulaire SOCU0410977C, du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions. Les protocoles permettent de convenir d'un ultime plan d'apurement alors que le bail est réputé résilié. Les chiffres disponibles sont de 22 protocoles signés en 2007 dont 2 dénoncés un an plus tard.

pas tenus informés de la signature de protocole. En effet, en 2013 et 2014 seuls trois classements de dossiers par protocole ont eu lieu lors des séances de la CCAPEX.

En l'état actuel, la mobilisation des dispositifs n'est pas optimale, la CCAPEX se contentant très souvent d'orienter vers les assistantes sociales de secteur sans proposer de mesure d'accompagnement adéquate. Ce recours limité aux mesures d'accompagnement (particulièrement dans le parc privé) et potentiellement inefficace présente le résultat paradoxal de banaliser le risque de perte de logement⁴⁸ tout en faisant porter la responsabilité sur les victimes elles-mêmes, notamment celles qui échappent aux mesures d'accompagnement. Une meilleure coopération est donc nécessaire, et repose sur des interactions partenariales plus intégrées.

2.2 Les interactions partenariales

Les acteurs qui participent à la prévention des expulsions sont de nature différente. On trouve des professionnels individuels, des organisations et des instances qui chacun à son échelle contribue à l'action collective. Les organisations nécessitent des échanges entre professionnels, celles-ci sont représentées au sein d'instances, et en retour les instances reposent sur l'investissement des individus. Les interactions sont donc complexes, et l'enjeu de la coordination ne pourra être relevé qu'avec une étude des relations particulières, et plus largement avec une compréhension globale du réseau d'acteurs.

2.2.1 Les différentes natures des échanges et des relations de partenariat

L'observation de type ethnographique des différentes instances, et la participation à l'animation d'une séance de la CCAPEX nous ont permis de saisir l'importance de l'échange dans la prévention de l'expulsion.

La coopération n'est pas donnée en elle-même, ni même décrétée⁴⁹, elle se doit de naître au travers des échanges entretenus entre acteurs qui se reconnaissent comme partenaires. En outre, la coopération ne repose pas toujours sur les seules organisations, ce sont souvent certains individus au sein de ces organisations qui créent le partenariat, sans soutien fort ou reconnaissance du reste de l'organisation.

⁴⁸ Frisque C. (2006), *Op. cit.*

⁴⁹ Lyet Ph. (2008), *L'institution incertaine du partenariat*, L'Harmattan, Paris, (236 p.)

Dans le cas mayennais, un atout pour la coopération réside dans la taille restreinte du département. Les professionnels sont amenés à occuper des missions larges étant donné que les effectifs des organisations sont proportionnels au département. Ainsi, les personnes se rencontrent dans de nombreuses instances (les représentants de la CAF et de l'UDAF se voient aussi bien à la CCAPEX qu'à la commission de surendettement, les deux présidentes de la CCAPEX se retrouvent en commission départementale du logement accompagné pour l'insertion). Ainsi, une certaine complicité peut naître de cet empilement de fonctions.

Toutefois, si le cadre d'action joue en faveur d'une intégration des acteurs dans une dynamique de coopération, certaines limites sont à poser. En effet il existe parfois une asymétrie d'information. Ainsi entre le Conseil général et la DDCSPP, cette asymétrie naît du fait que la représentante du Département a un accès privilégié aux comptes-rendus des travailleurs sociaux⁵⁰. Par ailleurs, les relations instituées sont souvent bilatérales, et pas toujours systémique. Les assistantes sociales de secteur vont par exemple travailler avec les conseillères en économie sociale et familiale du bailleur Mayenne Habitat ou celles de Méduane Habitat, mais les échanges sont hermétiques entre les bailleurs.

Pour saisir la dynamique de coopération, nous dresserons dans un premier temps une liste des relations selon leur nature, afin de mesurer le potentiel de constitution d'un réseau d'acteur coordonné. Les types de relations sont classés selon un continuum entre la relation volontaire et la relation problématique et d'opposition :

- **Les relations volontaires** : elles témoignent d'un partenariat fort, d'une volonté de coopération. Il s'agit d'initiatives qui dépassent la seule réglementation et sont proposées pour faciliter le fonctionnement du dispositif global d'action. Plusieurs démarches illustrent ce type de relation. Il s'agit notamment de la communication par l'ADIL de l'existence de la CCAPEX sur leur site institutionnel, qui facilite le recours par les particuliers à cette instance. Des formations sont en outre proposées volontairement : c'est le cas de la Banque de France qui organise des sessions auprès des travailleurs sociaux, notamment du Conseil général, afin d'expliquer la procédure de surendettement ainsi que l'accompagnement qui peut être mis en œuvre pour faciliter les démarches des ménages. Une telle offre de formation a notamment été suggérée aux deux personnes de la DDCSPP lors de la réunion d'échanges entre cette dernière et la Banque de France en octobre 2014.

⁵⁰ Voir l'extrait d'entretien en annexe

- **Les relations fonctionnelles** : elles résultent d'un échange nécessaire à la bonne marche de l'activité d'instances ou d'organisations. Ces relations permettent à une partie de bénéficier des ressources d'une autre pour faciliter le travail réalisé. L'accès à la base de données CAFpro par la DDCSPP, le Conseil général ainsi que la Banque de France est un exemple fort de ce que représente les relations fonctionnelles. Ces échanges peuvent permettre de résoudre des situations complexes, comme l'atteste la réponse mise en place pour un dossier d'impayé : un bailleur avait des dettes envers le Trésor Public, le locataire a versé ses loyers directement au Trésor. Cette nature de relation permet d'individualiser les réponses.
- **Les relations contraintes ou contractuelles** : elles sont ambivalentes, il y a à la fois une contrainte liée à l'asymétrie des contractants, souvent liée au financement par l'un de l'activité de l'autre, mais sont aussi le cadre socle pour une action efficace de chacun. Ainsi les bailleurs sociaux sont engagés dans une convention d'utilité sociale, nécessaire à l'attribution de leur statut, qui les contraint à réaliser des bilans à partir d'indicateurs déterminés. Si la source de la relation repose sur un texte légal ou réglementaire, elle ne garantit toutefois pas une efficacité optimale. Ainsi, une circulaire du 22 juillet 2014 indique qu'un correspondant de la Banque de France doit être désigné au sein de la CCAPEX. Toutefois, une telle correspondance existait de manière informelle, et la relation qui était auparavant purement fonctionnelle assurait des échanges d'informations plus complets (déperdition d'information suite à une mutation, voir infra)
- **Les relations difficiles voire impossibles** : elles signifient un blocage dans le partenariat, une limite dans la coopération des acteurs. Ce blocage peut être étranger à la volonté des acteurs : la Banque de France n'a par exemple réglementairement pas la possibilité d'orienter les ménages en impayés vers une demande FSL. Mais ce peut être aussi un désaccord qui donne lieu à l'absence de relation. En 2005 notamment, alors qu'était négociée une charte relative à la prévention des expulsions locatives, le mécontentement des huissiers de Mayenne de n'être membres de la commission expulsion de la préfecture *qu'à titre facultatif* a engendré un refus de signature qui a fait avorté le projet de charte.

Les relations telles qu'elles sont ici présentées sont volontairement caricaturales. Il faut pouvoir mobiliser cette typologie de manière dynamique. Ainsi, alors que la signature d'une charte a été impossible en 2005, le président de la chambre départementale des huissiers précisait qu'aujourd'hui ils participeraient volontiers à la charte, dans la mesure où le secret professionnel auquel ils sont tenus sera respecté. Un détour par la nature des relations qui unissent deux acteurs est néanmoins nécessaire pour mettre en perspective notre schématisation du réseau d'intervenants que nous présentons ci-après.

2.2.2 La portée du schéma dans l'intercompréhension des relations

Le recours au schéma revêt une double importance, que ce soit pour la compréhension mutuelle des dispositifs, mais aussi pour faire naître le sentiment de complémentarité et la volonté de travailler ensemble.

Il faut néanmoins garder en tête que le schéma fixe une dynamique, à l'encontre des évolutions réglementaires mais aussi organisationnelles des institutions. Ce peuvent être des changements incrémentaux à l'impact limité (la compétence des huissiers est passé de l'arrondissement au département, entraînant des difficultés de transport pour les locataires qui doivent venir chercher les commandements de payer en étude), ou des changements majeurs (mise en place de la CCAPEX en 2011 et obligation de saisine de la commission avant l'assignation en 2015).

La complexité de la procédure d'expulsion a rendu nécessaire la constitution de schéma. Nous en trouverons un en annexe qui a relevé le défi de la clarification, tout en intégrant les modifications législatives prévues par la loi ALUR. Ce schéma a l'avantage de lister l'ensemble des actions réglementaires pour que la procédure soit valide, tout en pointant autant que faire se peut les acteurs qui interviennent. Néanmoins, il privilégie la procédure au jeu des acteurs, si bien que sont passées sous silence l'ensemble des relations entre partenaires.

Nous avons ainsi cherché à représenter le tissu relationnel entre les acteurs. L'angle à partir duquel nous avons construit le modèle place la CCAPEX au cœur des relations, ainsi que le souhaite l'esprit de la loi. L'épaisseur des relations entre instance marque la consistance de la communication entre les institutions. Par ailleurs, nous avons souhaité limité la schématisation des relations aux seules instances, en explicitant les membres des instances. La plupart du temps, les membres représentant une institution sont les mêmes interlocuteurs, néanmoins dans le cas de la commission de surendettement, la préfecture est représentée par le Directeur départemental de la cohésion sociale et des populations, qui ne fait pas systématiquement le relais avec les services en charge de la CCAPEX. Les échanges sont réalisés par la Banque de France.

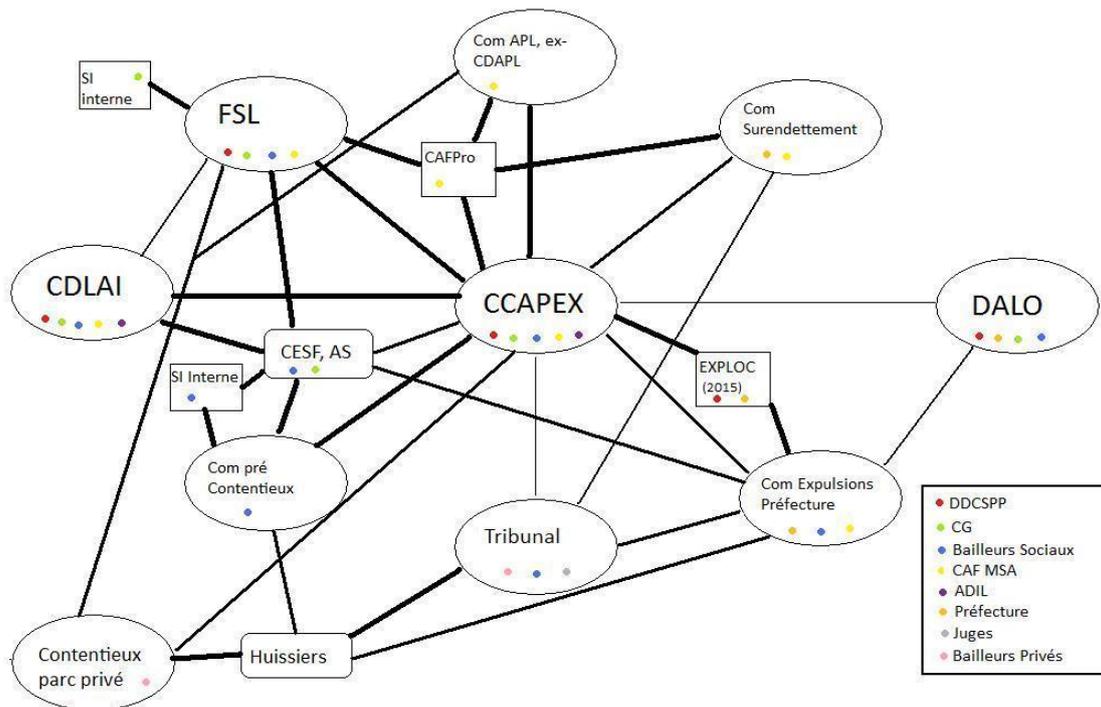


Figure 1 - Schéma du tissu relationnel dans la prévention et la procédure d'expulsion locative

Les relations reposent sur plusieurs vecteurs. Le principal, que ce soit en interne d'une organisation ou entre institutions est le vecteur informatique. Les échanges se font par mails, ou à partir d'un système d'information.

Les échanges mails sont privilégiés entre deux structures sur des situations peu nombreuses. Ainsi, le secrétariat de la CCAPEX envoie à la préfecture secrétaire de la commission expulsion la liste des ménages pour lesquels la prévention est arrêtée et la procédure d'expulsion poursuivie. Le secrétariat de la CCAPEX sollicite aussi la Banque de France pour savoir quels ménages ont vu leur dossier être recevable à la procédure de surendettement. Cet échange a fait l'objet d'une rencontre car l'interlocuteur précédent a été muté. Désormais, il est convenu que la liste soit réalisée sur un fichier Excel, plus facilement exploitable par la Banque de France, et qui réduit le temps de traitement d'une journée à quelques heures. Néanmoins ce changement de personne entraîne une déperdition d'information, la Banque de France ne communiquant plus la liste des dossiers jugés non recevables. Le vecteur informatique peut reposer sur l'accès d'une institution tiers à un système d'information : c'est le cas de CAFpro ouvert à la DDCSPP, au Conseil Général ou encore à la Banque de France. Toutefois, certaines institutions ont des systèmes d'information internes, qui pose le problème des doublons (notamment le fichier du FSL qui reprend des données de la CCAPEX et des bailleurs). Déjà en 2011, la DDCSPP avait répondu lors de l'enquête du CGEDD, qu'elle souhaitait le déploiement d'un outil

informatique national pour prévenir une urbanisation de l'information trop complexe. Nous verrons que l'application Exploc, actuellement expérimentée par le département de la Mayenne, pourra répondre à ce besoin.

Un vecteur très utilisé est l'envoi de courrier. Toutefois ce canal est plus chronophage et coûteux. C'est pourtant le mode employé par les huissiers au cours de la procédure. C'est aussi la communication adoptée par les autorités publiques⁵¹ pour notifier des décisions aux ménages, qui ne sont pas représentés ici, mais sont les consommateurs finaux des actions de chacun. Ce choix de communication peut être préjudiciable, d'autant que sont soulignées, dans de nombreuses études citées précédemment, les difficultés des ménages pour le traitement des courriers voire tout simplement la lecture et la compréhension des informations.

Pour pallier cette difficulté, le bailleur Méduane Habitat a développé l'envoi de SMS, notamment pour les relances suite aux impayés ou les convocations à des rendez-vous. Cette mesure, bien qu'elle ne bénéficie pas encore des garanties dont se parent les courriers avec accusés de réception, semble toutefois être gage d'efficacité. C'est donc un canal de communication qui devra être adopté par d'autres institutions.

Dès lors, nous avons cherché à mettre en forme, certes schématique, les relations entre acteurs. Si ces relations sont avant tout fonctionnelles, telles que nous avons opté de les représenter, il faut aussi saisir la charge psychologique qu'il y a dans ces échanges. Cela pourra être mis en exergue par un détour sur le sens donné à l'action par les acteurs.

2.3 Le sens de l'action et l'éthique collective :

Pour illustrer la coordination des actions de prévention, nous avons pu appréhender les échanges entre institutions qui par capillarité structure un réseau. Néanmoins pour saisir pleinement le réseau d'acteurs, il faut par ailleurs rechercher si des principes partagés donnent sens à l'action collective. En effet, une pleine coopération repose le partage d'une éthique ainsi qu'un investissement de chacun entretenus par une motivation à agir.

Notre développement ici s'appuie sur le registre théorique de la *justification*, des discours des acteurs, qui apparaissent tantôt comme facilitant la coopération et l'institution

⁵¹ 585 courriers d'avis ou de recommandations envoyés par la CCAPEX pour la seule année 2013.

d'échanges fiabilisés, tantôt contribuent à remettre en cause l'organisation instituée. L'éthique collective, résultante de la coordination des contributions de chaque acteur, sera étudiée sous deux angles. Nous analyserons dans un premier temps les définitions partagées qui se dégagent de certains principes d'action (la confidentialité des informations personnelles et la bonne foi des ménages en situation d'impayés), et les conditions pratiques de mobilisation de ces principes. Nous concluons cette étude du sens de l'action en analysant l'état de la motivation de chaque acteur à agir dans le sens d'une meilleure coopération.

2.3.1 Schématiser l'organisation générale du dispositif par le filtre des registres de justification.

La régulation du réseau d'acteurs passe par des références à des principes partagés pour prévenir ou répondre aux désaccords. Ces principes partagés constituent ce que Thévenot et Boltanski appellent les « grandeurs », c'est-à-dire des registres de justification⁵².

Dans le type de désaccord qui fait l'objet de notre analyse, il s'agit de mettre en balance deux positions quant à la situation d'impayés de loyers et plus largement aux manquements graves aux obligations du locataire. Ainsi pour schématiser nous trouverons d'un côté des justifications faisant primer les droits du propriétaire et la responsabilité du locataire, tandis que d'autres argumentent en faveur des difficultés financières et sociales rencontrées par le ménage qui réduit sa capacité à occuper le logement de manière adéquate⁵³. Aussi la notion de *bonne foi* du ménage que nous développerons par la suite apparaît comme un compromis entre les deux argumentaires permettant d'échapper à une confrontation stérile des points de vue.

L'observation des instances de prévention des expulsions et les quelques entretiens réalisés nous permettent d'appréhender le recours à la justification par les acteurs dans leurs pratiques. A première vue, et plutôt intuitivement, on observe une distribution des deux argumentaires selon la position de l'acteur dans le réseau. Ainsi les bailleurs notamment individuels ou agences et les huissiers mandatés par ces derniers ont intérêt à invoquer les droits du propriétaire, tandis que les acteurs sociaux des caisses d'allocations familiales, du

⁵² Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Coll. NRF ESSAIS, Gallimard

⁵³ Voir paragraphe « l'équilibre complexe entre le droit de propriété et le droit au logement », in Langlois F. Mirau C (2013), *Op. cit.*, pp.25-26

Conseil général ou de la DDCSPP vont d'abord prendre en compte les difficultés des ménages. Une justification intermédiaire est adoptée par les juges qui en arbitres soupèsent l'ensemble des positions, et par la préfecture tantôt chargée de garantir l'ordre public et l'exécution des décisions de justice, tantôt chargée d'appliquer les dispositifs sociaux en son pouvoir.

Cette schématisation est cependant par trop simpliste, tant elle gomme la complexité des situations conflictuelles rencontrées en pratique. Ainsi un même acteur peut adopter plusieurs de ces argumentaires, que ce soit au niveau d'une organisation (comme les bailleurs sociaux qui ont à la fois un service précontentieux qui privilégie le règlement à l'amiable et un service contentieux chargé de faire valoir les engagements du bail), ou individuel (tel ce propriétaire privé qui laisse s'aggraver la dette par compassion puis se sent abusé devant l'absence de réaction du ménage).

Par ailleurs, cette schématisation ne doit pas fixer les acteurs dans « deux camps ». Certains naviguent dans les deux champs d'argumentation. C'est le cas de l'huissier rencontré qui nous expliquait son rôle dans la remise en mains propres des commandements de payer. Si l'action est réalisée dans le seul cadre de la loi, cette rencontre interpersonnelle permet d'inciter le locataire à convenir d'un plan d'apurement, l'oriente au besoin vers le FSL, et n'est pas que le seul enclenchement de la procédure. Cette action sur la ligne de front, au contact direct avec le locataire est parfois la plus efficace des actions pour remédier au risque d'expulsion. A l'inverse, la représentante de l'ADIL rencontrée évoquait des situations manifestes d'abus de la part de locataires, citant l'exemple d'une propriétaire sommée de payer son locataire pour qu'il accepte de quitter le logement.

Le recours à l'argumentation pour caractériser l'éthique collective partagée ou à construire sera étudiée par la suite dans sa dimension pratique comprise comme fournissant des principes de résolution de conflit et dans sa dimension d'incitation à l'action et à la coopération.

2.3.2 L'éthique en pratique : des principes à géométrie variable

Dans l'activité des acteurs de la prévention des expulsions, plusieurs principes sont invoqués afin d'agir de manière juste. Après avoir détaillé deux principes généraux que sont la bonne foi du ménage et la confidentialité des données, nous verrons que leur mobilisation dans l'action est fonction du cadre d'action, et que les principes ne sont pas systématiquement gage d'une action efficace et conforme aux missions de prévention du risque d'expulsion.

La bonne foi, qu'on peut définir comme une « attitude traduisant la conviction ou la volonté de se conformer au Droit qui permet à l'intéressé d'échapper aux rigueurs de la loi »⁵⁴ est une notion citée dans de nombreux textes législatifs et réglementaires. Un ménage en situation d'impayé, s'il est reconnu de bonne foi, est susceptible d'être aidé par l'ensemble des dispositifs. D'ailleurs, la Cour de cassation reconnaît dans le domaine du surendettement que l'appréciation est basée sur un pôle objectif avec des éléments concrets et un pôle subjectif dépendant de la personne considérée. Ainsi, nous avons affaire à une notion vague qui influe sur la décision de l'instance (FSL, CCAPEX ou commission de surendettement⁵⁵), mais qui nous le verrons est par ailleurs influée sur le cadre même de la commission.

Louis Bertrand dresse une typologie de trois profils de ménages en fonction de la bonne foi observée ou estimée du ménage⁵⁶. Le premier profil est celui du ménage « victime », dépassé par des événements extérieurs, pour lesquels la capacité du ménage ne fait pas défaut : sa responsabilité ne peut donc pas être engagée. Un second profil, celui du « coupable-responsable », est en difficulté suite à des actes effectués librement et volontairement, il apparaît comme fautif. Enfin, il cite le ménage « incapable », qui au regard d'un parcours résidentiel chaotique et de nombreuses difficultés s'avère défaillant au-delà de sa responsabilité et de ses capacités à juger la situation.

L'observation des différentes réunions de la CCAPEX montre une présomption automatique de la défaillance selon l'idéal-type de la victime. Quelques cas connus des membres des commissions sont par contre étiquetés comme de mauvaise foi, étant donné qu'ils apparaissent dans différentes instances (FSL, CDLAI), et ont souvent un parcours problématique, notamment connu pour des troubles de voisinage. Les incapacités sont très rarement invoquées pour les ménages dont la situation est examinée. C'est pourquoi nous ne trouvons pas d'orientations vers un accompagnement social de type MASP, ASLL ou AVDL. Ce déficit dans l'appréhension du ménage et sa responsabilité dans la situation d'impayé est causé par les conditions de traitement des situations. La surcharge des séances (une centaine de situations en un jour et demi) ne permet pas une étude

⁵⁴ Cornu G. (2007), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF p119

⁵⁵ Lors de la réunion de cadrage des pratiques avec la Banque de France, la question de la cohérence de l'appréhension de la bonne foi entre instances a été soulevée, avec comme arbitre le juge qui détermine la bonne foi ou non.

⁵⁶ Bertrand L. (2010), « 'Bonne foi' et insertion par le logement. L'individualisation des politiques sociales et la prévention des expulsions locatives », *Lien social et Politiques*, n°63 pp121-132

approfondie de chaque dossier. Par ailleurs, nous avons pu observer un temps de traitement des situations hétérogènes (de 2 minutes à 10 minutes), indépendantes de la complexité du cas. En effet, les facteurs qui déterminent la durée d'étude du dossier en commission sont aléatoires (lecture d'un rapport social, échanges d'éléments indirectement en lien avec l'impayé, et même plus trivialement fatigue des membres de la commission ou durée importante de la séance). Cégolène Frisque⁵⁷ dans son rapport évoque dans le dispositif de prévention des expulsions une tendance à la moralisation normalisatrice des ménages, et plus largement une banalisation du risque d'expulsions du fait de l'empilement des acteurs et de leurs interventions. La responsabilité de l'issue de l'impayé a tendance à reposer sur le seul ménage tandis que le dispositif de prévention présente un bilan d'action mitigé.

Une autre notion est mobilisée afin d'agir de manière juste dans un cadre partagé. Il s'agit de la confidentialité des données personnelles. Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de respecter la vie privée et les droits des ménages, toutefois le principe de confidentialité n'est pas mobilisé de la même manière. Contrairement à l'engagement collectif sur le secret professionnel partagé qui existe dans les Bouches-du-Rhône⁵⁸, les acteurs en Mayenne ne se sont pas mis d'accord sur une vision commune de la notion.

Cette situation engendre des différences d'accès aux informations entre acteurs. Ainsi, les commissions du FSL distribuent lors des séances des fiches de synthèse concernant tous les ménages demandeurs d'une aide, mais le Conseil général récupère systématiquement ces fiches en fin de séance. Ces fiches succinctes sont complétées par des précisions orales sur les évaluations sociales réalisées par les assistantes sociales. De même, lors de la commission précontentieux chez le plus gros bailleur, Mayenne Habitat, chaque membre dispose d'un écran sur lequel est affiché l'ensemble des informations disponibles (dettes, historique des contacts avec le ménage) mais seule la présidente de séance a la main sur l'ordinateur si bien que les informations ne sont pas exploitables à loisir par les membres de la commission. A l'inverse, en CCAPEX des fiches synthétiques sont remises à tous les participants mais les informations sont plus sommaires. D'autres instances sont réservées aux seuls membres de droit, telles que la commission surendettement présidée par la Banque de France. Par ailleurs, lors des échanges oraux, il est courant que des anecdotes soient citées, sur des éléments qui outrepassent le seul intérêt de la famille. Cette diversité

⁵⁷ Frisque C. (2006), *Op. cit.*, p.119

⁵⁸ Voir la charte de confidentialité placée en annexe 3 du rapport Maury N., Bily E. (2012) *Op. cit.* p.53

des rapports à la confidentialité, si elle dénote une prise en compte largement effective du principe, reste un frein à l'échange de données dans l'intérêt du ménage.

L'éthique qui s'appuie sur certains principes partagés n'est dans la pratique pas toujours formellement respectée, et cette incertitude pèse parfois sur l'efficacité du dispositif global. Néanmoins, le registre de la justification de l'action n'est pas seulement innervé par des seuls principes éthiques, la motivation à agir constitue un autre élément de justification.

2.3.3 Le sens donné à l'action

Dans le registre des motivations, au-delà des justifications éthiques de l'action, nous trouvons les sentiments vécus par les acteurs qui influent sur le sens donné à l'action.

Concernant l'activité de la CCAPEX, le cabinet d'étude chargé de l'évaluation du PDALPD a souligné la difficulté pour l'instance de trouver une place entre l'ancienne CDAPL et la commission préfectorale qui émet un avis sur l'accord du concours de la force publique. En effet, la charge de travail concernant le seul traitement des situations empêche ses membres de contribuer à l'élaboration de principes d'action coordonnés.

La faiblesse de l'instance CCAPEX telle qu'elle est en œuvre actuellement est de ne pas pouvoir s'extraire de ses fonctions opérationnelles, et notamment lors des séances observées, le temps consacré aux points divers n'excédait pas 15 minutes sur une journée et demie. L'absence d'une réelle vision stratégique contribue à instiller un sentiment de relative inutilité de la CCAPEX, sentiment partagé par plusieurs membres rencontrés en entretien.

En termes d'efficacité, la CCAPEX apparaît pour les situations concernant le parc social comme une instance en doublon des commissions précontentieuses. Les marges de manœuvre sont limitées, puisque le ménage a été rencontré par les travailleurs sociaux du bailleur et la situation si elle est présentée à la commission ne pourra se voir attribuer tout au mieux qu'un rétablissement des aides au logement. A l'utilité relative parfois mentionnée vient donc s'ajouter un sentiment d'inefficacité, alors que le temps pourrait être avant tout consacré aux situations du parc privé, qui concentrent des difficultés sans bénéficier des leviers dont disposent les bailleurs en interne.

La coopération entre les acteurs, si elle est effective au sein de la CCAPEX malgré un sentiment mitigé d'efficacité, reste encore à construire avec l'extérieur. En effet, dans sa forme et son activité actuelle, la CCAPEX n'est pas forcément perçue comme gage d'une plus-value pour les autres acteurs. Son action va être vue comme un frein pour l'application rapide de la procédure (notamment chez les huissiers), ou comme une source

de travail supplémentaire (pour les services de la Banque de France). Il y a aussi une discontinuité avec l'action de la préfecture, malgré une communication de la CCAPEX vers la commission expulsion de la préfecture. Dans la procédure globale, l'action des juges est aussi isolée. Elle se base certes sur des rapports par les travailleurs sociaux du Conseil général, mais les juges ne participent pas au suivi des décisions, et une certaine déconnexion du jugement avec le reste de la procédure est à noter.

Si le partenariat a été institué de manière solide entre les membres de la CCAPEX, le sens de l'action de cette instance n'est pas le socle unificateur, mais bien souvent vécu comme une obligation légale et réglementaire. Par ailleurs, les autres acteurs du dispositif ont bien du mal à cerner la plus-value de l'instance. Il revient donc à la CCAPEX de communiquer pour défendre son action, afin de dépasser la discontinuité des relations entre acteurs.

2.4 L'opportunité de la loi ALUR pour remobiliser la coopération partenariale

L'adoption de la loi ALUR le 21 janvier 2013 se présente comme une opportunité de renforcer le partenariat instauré bon an mal an depuis plus de vingt ans. Les dispositions du texte pourront participer à fluidifier les relations.

Ainsi, les allocataires de bonne foi verront leurs aides au logement automatiquement maintenues en cas de difficultés de paiement du loyer résiduel, ce qui allègera les séances de la CCAPEX. Par ailleurs, pour agir le plus en amont possible, un système de détection des impayés quasi instantané verra le jour. Les bailleurs seront amenés à signaler dès le premier impayé la situation à l'organisme payeur (CAF ou CMSA), et ce dès le 1^{er} janvier. Cette détection sera accompagnée d'une information de la situation à la CCAPEX, afin que les ménages soient orientés vers le FSL. Les situations d'impayés remonteront, pour les ménages logés chez un bailleur personne morale, deux mois avant l'assignation aux fins de résiliation du bail. Cette action rapide et coordonnée des acteurs de la prévention permettra à la fois un regain d'efficacité, mais aussi pour les partenaires eux-mêmes une motivation accrue.

La loi reprend par ailleurs un élément de la circulaire du 22 juillet 2014, afin que soit désigné au sein de la CCAPEX un correspondant de la commission de surendettement, de sorte que soient fluidifiés les échanges d'information entre les deux instances. Certes la situation en Mayenne est déjà celle d'échanges formalisés entre deux interlocuteurs identifiés, mais cette obligation légale appuiera l'existant pour conforter les échanges.

Par ailleurs, en termes de connaissance du ménage, les enquêtes sociales seront désormais remplacées par des diagnostics sociaux et financiers, et ce dès la phase de l'assignation,

avec transmission des informations à la fois au juge et à la CCAPEX. La loi ALUR corrige par ailleurs une carence, en demandant à ce qu'un organisme soit identifié par le PDALHPD pour réaliser ces diagnostics. Cette disposition permettra que les décisions prises en commission soient réellement appuyées sur des éléments sociaux et budgétaires des ménages connus et partagés.

Enfin, les juges verront un allongement des délais qu'ils pourront accorder avant exécution de leur décision. Ainsi, un ménage dont le bail sera résilié pourra apurer sa dette avant que la décision puisse être exécutée, sous un délai de trois ans contre deux actuellement (de même, le commandement de quitter les lieux pourra lui aussi n'être appliqué qu'après trois ans contre une seule année auparavant). Cet allongement voulu pour permettre aux ménages d'apurer leur dette selon leur capacité était déjà permis en Mayenne grâce à une application souple (mensualité d'apurement inférieure à la dette, avec solde de la dette en dernière échéance). Néanmoins, légaliser cette pratique sécurisera le dispositif actuel.

La loi ALUR présente donc un certain nombre de dispositions qui permettront aux partenaires de revoir leurs process. Cette présentation sommaire de la loi qui s'applique pour la plupart des éléments au 1^{er} janvier 2015, révèle l'opportunité que peuvent saisir les acteurs pour rendre plus efficace la prévention coordonnée de leurs interventions. Nous verrons dans un chapitre suivant que la coopération qui s'est instaurée nécessite pour être plus efficace et l'application des dispositions de la loi, et la volonté d'agir. Cela devra nécessairement passer par l'élaboration d'une charte, que prévoit la loi, afin de renforcer et formaliser la coopération existante.

3 Renforcer la coopération : Préconisations pour une prévention des expulsions coordonnée et efficace

Après avoir identifié les freins et leviers d'une prévention partenariale des expulsions en Mayenne, nous aborderons des pistes d'amélioration vers une plus grande coordination du réseau d'acteurs sociaux mais aussi économiques et sanitaires.

Au-delà de pratiques à faire simplement évoluer, la coordination des actions de prévention des expulsions nécessite des évolutions de deux sortes pour renforcer l'efficacité des interventions déployées par les différents partenaires.

D'une part, il convient d'**approfondir** la coopération : il s'agit ici à la fois de structurer les relations existantes afin de garantir les procédures déjà mises en place mais qui reposent plus sur le volontariat des acteurs que sur un cadre formalisé et s'exposent donc aux aléas des institutions (changement de personnes, réductions de moyens...), et de renforcer les partenariats en allant plus avant dans l'échange d'informations, le développement d'outils communs et le suivi des situations.

D'autre part, la coopération gagnerait à **être élargie**, c'est-à-dire en associant plus systématiquement d'autres acteurs qui interviennent indirectement dans le champ de la prévention des expulsions mais dont l'intervention auprès de la personne ou du ménage contribue à stabiliser la situation et prévenir le risque d'impayé de loyers (santé, tutelle, protection sociale).

Un premier ensemble de préconisation a été énoncé dans le cadre de l'élaboration du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020, auquel nous avons été associé, et plus particulièrement sur la rédaction des actions de l'axe « prévenir les expulsions locatives ».

Nous avons par ailleurs souhaité suggérer quelques pistes pour renforcer le dispositif global, sans que ces orientations n'aient été reprises dans le futur PDALHPD.

3.1 Modifier les pratiques pour optimiser le fonctionnement actuel

Le changement de pratiques dans l'action publique a depuis longtemps été vu comme un processus lent et de faible envergure, ce que certains nomment le changement

incrémental⁵⁹. Ce n'est pas tant la décision politique qui réalise le changement. Pour les analystes des politiques publiques, la modification substantielle des pratiques repose sur l'engagement des acteurs de terrain, et ce au-delà du seul engagement écrit par les responsables, dans les outils de programmation par exemple. Le rapport de l'ANIL en 2012⁶⁰ rappelle que la mise en place des CCAPEX a été lente et difficile. Aujourd'hui, cette instance a gagné sa légitimité, d'autant qu'elle est inscrit dans un cadre légal depuis la loi ALUR. Néanmoins, une bonne coopération reste un défi, et le changement doit faire sens. Ainsi, nous suggérons que les aides du FSL soient réorientées vers une plus grande prise en charge du maintien dans le logement, et que la CCAPEX se repositionne afin que sa forme réponde aux enjeux du terrain mayennais.

3.1.1 Rééquilibrer les aides du FSL en faveur du traitement des impayés de loyer

Le montant global des aides accordées n'a eu de cesse d'augmenter depuis que la gestion du FSL a été transférée au Conseil général⁶¹. Paradoxalement, le nombre de ménages aidés au titre du volet maintien dans le logement est resté stable. Les principales augmentations concernent l'accès au logement et l'aide pour le paiement des factures d'énergie (eau, gaz et électricité).

Aujourd'hui, le FSL reste le principal levier d'action pour solvabiliser les ménages en situation d'impayés, outre les aides au logement des CAF et MSA, qui sont des droits pas toujours mobilisés. A l'heure actuelle, la distribution d'aide à l'énergie contribue bien plus largement à la solvabilisation des ménages que la distribution d'aides au loyer. Or, ce ne sont pas les défauts de paiement des fournitures d'énergie qui constituent le risque d'expulsion locative du ménage. La distribution de ces aides est parfois considérée comme un droit par les ménages et par les travailleurs sociaux. Les ménages sont ainsi amenés à « consommer leurs droits » annuels en facilité de trésorerie, et s'en trouvent dépourvus en cas de difficultés majeures.

L'action conduite par les bailleurs en lien avec le FSL participe à la prévention des expulsions. Si les premiers apparaissent comme les mieux à même de repérer les ménages en situation délicate, les seconds par leur capacité à enquêter sur les difficultés des ménages sont bien placés pour identifier le besoin réel. La réactivité des interventions et la

⁵⁹ Lindblom Ch., Woodhouse E., (1991), *The policy-making process*, 3e Edition, Prentice Hall, New Jersey

⁶⁰ Maury N., Bily E. (2012), *Op. cit.*, introduction

⁶¹ Article 65 de la loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales

distribution des aides financières au paiement du loyer, mais aussi de l'énergie, permettent de stabiliser les situations précaires ou à budgets tendus qui connaissent des difficultés temporaires.

Nous suggérons de développer un recours plus efficient aux aides du fonds de solidarité logement, au moment où celles-ci auront le plus d'impact, et pour cela nous proposons de :

- Relancer la réflexion sur le règlement intérieur du FSL et sur la communication auprès des travailleurs sociaux et des ménages. En effet, les travailleurs sociaux des bailleurs et du Conseil général doivent pouvoir se positionner comme un premier filtre pour déterminer la pertinence de la demande d'aide. Par ailleurs, si certains ménages sollicitent plusieurs fois l'aide du FSL, d'autres n'ont pas l'information sur l'existence de l'aide. Aussi, pour certains ménages notamment dans le parc privé, il est recommandé d'approfondir la communication. Cette information, à l'instar de la mention légale sur le commandement de payer délivré par les huissiers, doit pouvoir être délivrée dès les premières réactions des bailleurs privés (ceux-ci doivent avoir accès à des courriers types de relance mentionnant l'existence de l'aide, que ce soit sur le site de l'ANIL, des huissiers ou encore du Conseil général).

- Déterminer les profils des ménages ainsi que le moment où l'aide au loyer doit être positionnée pour que l'aide apportée soit la plus pertinente. Certains ménages sont plus vulnérables que d'autres aux fluctuations de ressources. Ainsi, les jeunes, les familles monoparentales voient l'impact d'une baisse de revenus d'activité peser plus durement sur leur niveau de vie. De même, les personnes seules dont les revenus sont légèrement supérieurs aux seuils d'ouverture d'aides au logement apparaissent aussi comme des ménages prioritaires dans la mesure où une réduction des revenus d'activité est source d'insolvabilité. Si certains profils doivent être ciblés, c'est aussi le moment de sollicitation qui doit être adapté. Une intervention rapide, dès les premiers impayés permettra d'engager le ménage dans un apurement efficace, et apparaîtra pour le locataire endetté comme un apport l'engageant à se responsabiliser dans le règlement des loyers.

- Equilibrer les montants consacrés à l'accès au logement, à l'aide au loyer et ceux pour l'énergie. Lors de l'instruction du dossier de demande d'aide au logement, certains critères doivent être pris en compte pour accorder le versement du FSL. Tout d'abord, il convient de cibler l'adéquation du loyer et des charges avec les capacités contributives du ménage. Un ménage sollicitant une aide pour l'accès au logement doit être en mesure de couvrir le loyer courant, dans le cas contraire, l'aider à payer les frais d'entrée (déménagement, dépôt de garantie, achat équipements essentiels) contribuerait à l'inscrire dans des conditions de logement où il serait vulnérable face au risque d'impayé. De même, les aides pour l'énergie ne doivent pas être distribuées automatiquement. Il faut privilégier l'information sur les économies d'énergie (à l'instar de la distribution d'un pack énergie comprenant des ampoules basse consommation et des plaquettes d'information actuellement en cours), mais aussi en cas de surconsommation constatée, recourir à des diagnostics énergétiques pour identifier les logements énergivores qui méritent une rénovation. La faible tension sur le logement doit permettre d'éviter la location de logements considérés comme des passoires énergétiques. Cette stratégie de consommation parcimonieuse de l'enveloppe FSL permettra un rééquilibrage en faveur du volet « maintien dans le logement ».

- Développer le partage d'informations entre la commission FSL et la CCAPEX. Le partage d'informations doit permettre de cibler les ménages à aider en priorité mais aussi d'éviter les doublons, notamment en termes d'enquête sociale. Actuellement, l'historique des aides FSL dans les situations traitées en CCAPEX n'est pas systématiquement actualisé. La confidentialité voulue par la présidence de la commission FSL apparaît comme une limite dans l'échange d'information. Les dossiers n'étant pas rapprochés de manière informatique, l'échange repose sur la mémoire des intervenants du Conseil général, et de manière secondaire sur ceux de la DDCSPP ou des bailleurs présents en commission. L'application d'une disposition de la loi ALUR permettra l'information de la CCAPEX par la commission FSL automatiquement lorsque le montant versé sera insuffisant pour couvrir la dette. Inversement, les orientations de la CCAPEX vers le Conseil général ne sont pas systématiquement réalisées, reposant sur une démarche active du ménage dans l'acceptation de l'intervention du travailleur social et la sollicitation de l'aide.

La démarche de recentrage des aides, telle qu'inscrite dans le PDALHPD 2015-2020 vers le volet maintien dans le logement repose sur deux dynamiques : par effet de vase communicant, en essayant de réduire les aides accès au logement et énergie inadaptées, et par une meilleure articulation entre le repérage des bailleurs et de la CCAPEX avec le travail d'instruction du Conseil général.

Nous verrons par la suite que le FSL peut jouer un rôle dans l'optimisation des interventions de travailleurs sociaux, en développant les mesures ASLL en parallèle de son levier solvabilisateur.

3.1.2 Recentrer l'activité de la CCAPEX et déterminer la forme de la CCAPEX la mieux adaptée aux besoins du territoire de la Mayenne

Le cabinet chargé de l'évaluation du PDALPD 2009-2013 a observé que la CCAPEX de Mayenne fonctionne actuellement comme une extension de l'ancienne CDAPL. Elle n'est pas parvenue à trouver définitivement sa place entre la gestion du maintien ou de la suspension de l'aide au logement (ex CDAPL), et la commission préfectorale.

De plus, trop de situations sont examinées en CCAPEX : toutes les situations n'ayant pas trouvé de solution dans le cadre de la démarche amiable de la CAF y sont examinées. De nombreuses dettes examinées sont relativement faibles, et correspondent souvent à des impayés inférieurs à 2 mois. Les services sont de plus en plus mobilisés par cette instance.

Il s'agit désormais de cibler l'intervention de la CCAPEX sur les situations qui en ont véritablement besoin en distinguant les situations de moindre importance (comme les suspensions liées à des questions administratives telles que l'absence de mise à jour des déclarations de ressources; ou le maintien de l'APL pour les dettes peu élevées ou récentes avec paiements même irréguliers) et celles, complexes, qui mobilisent les services sur plusieurs séances.

Le PDALHPD 2015-2020 suggère de prévenir les expulsions en traitant de manière partenariale les situations les plus complexes dans le cadre de la CCAPEX, et de décharger la commission plénière de la CCAPEX des situations sur lesquelles elle n'apporte que peu de plus-value.

Les protocoles d'action doivent maintenant être formalisés en intégrant différents enjeux, d'ors et déjà débattus dans la renégociation du PDALHPD :

Présentation par la CAF des situations ciblées d'impayés

Proposition par la CAF des situations d'impayés orientées vers la CCAPEX

Détermination de ce que la CCAPEX traite en réunion avec l'ensemble des partenaires et ce qui peut être traité par son secrétariat

Identification des besoins d'amélioration en matière de contacts écrits notamment avec les bailleurs

Définition des modalités d'échanges d'informations réciproques entre la CCAPEX et la CAF

Définition des modalités de traitement des situations de réitération

Analyse des impacts des décisions prises en CCAPEX sur les commissions d'expulsions et sur certains fonds et accompagnements partenariaux (FSL, ASLL, AVDL)

Outre les axes d'action déterminés pour le renouvellement du PDALHPD, nous proposons de déterminer une nouvelle forme à la CCAPEX. Nous avons pu caractériser la CCAPEX de la Mayenne comme une commission opérationnelle, chargée d'examiner tous les dossiers envoyés, et centralisée au chef-lieu du département. Le nombre relativement restreint de situations d'impayés par rapport aux autres départements confère une certaine possibilité de maintien de cette mission. Toutefois, une partie des situations traitées ne nécessitent pas un passage en commission, et a même tendance à alourdir les temps de commission, au détriment des situations complexes qui appellent une action collective plus importante.

Ainsi, plus que des mesures d'allègement du traitement des situations à la marge, et compte tenu de la prévision d'une augmentation du volume de situations traitées suite à l'application des dispositions de la loi ALUR, une refonte du fonctionnement de la CCAPEX doit être envisagée. Le rôle du secrétariat de la CCAPEX doit être élargi. Au-delà de la compilation et la mise à jour d'informations sur les situations, le secrétariat doit pouvoir filtrer les dossiers en automatisant des décisions. Des critères tels qu'une dette de moins de trois mois ou inférieur à un montant déterminé par le préfet, un départ du

logement ou un apurement futur de la dette par l'intervention du FSL peuvent permettre d'éviter un passage en commission plénière de la CCAPEX.

Pour éviter un réexamen de certaines situations, il est aussi possible d'automatiser des pratiques, telles que l'orientation systématique vers l'ADIL, une orientation plus rapide vers les travailleurs sociaux du Conseil général ou des CCAS, ou la transmission de supports tels que des plans d'apurement type.

Il n'apparaît toutefois pas opportun de créer une commission de type « doctrinaire », comprise comme le traitement de dossiers types pour fixer une doctrine. Les moyens sont suffisants pour mobiliser les acteurs sur les situations les plus complexes et seulement celles-ci. Ainsi, nous suggérons la mise en place d'une CCAPEX mixte.

Pour évaluer le recentrage de l'activité et la constitution d'une CCAPEX mixte, nous pourrions nous appuyer sur les indicateurs suivants :

- Nombre de situations traitées automatiquement par le secrétariat et par la CCAPEX en réunion
- Durée des réunions de la CCAPEX
- Nombre de situations réexaminées

3.2 Approfondir la coordination

Aujourd'hui, la Mayenne dispose d'un panel large d'instances, certaines réglementaires et d'autres qui lui sont propres (voir figure 1). C'est en appui sur ce système opérant que les préconisations exposées ici prendront corps. Il s'agit d'approfondir l'existant, en systématisant des pratiques, en formalisant et renforçant des échanges afin dans un dernier temps de sécuriser le suivi des situations.

3.2.1 Systématiser des pratiques : Maintenir la commission préfectorale

La commission des expulsions de Préfecture, dont la mise en place n'est pas obligatoire, constitue une dernière opportunité de réagir pour les ménages en procédure d'expulsion. Elle émet des avis au préfet avant la décision d'octroi de la force publique. Son intérêt réside dans la coordination des acteurs dans le but de rechercher les solutions de dernier recours (signature de protocole de cohésion sociale...) mais aussi dans la prévention des expulsions sans relogement

Ce dernier recours avant de donner suite à la demande de concours de la force publique et alors que le commandement de quitter les lieux peut être adressé au ménage est aussi une

chance pour ce dernier de prendre conscience de la gravité de la situation et peut lui permettre de se mobiliser pour apurer sa dette.

Nous pourrions évaluer l'utilité de la commission de deux manières :

- Avec le *nombre de logement ou d'hébergement réservés en parallèle de l'octroi du concours de la force publique*, nous évaluerons la prévention des ruptures dans le parcours résidentiel des ménages.
- Avec le *nombre de règlements amiables* (protocoles de cohésion sociale, apurement de la dette sans exécution du commandement de quitter les lieux grâce notamment à l'octroi de délai par le juge de l'exécution), nous quantifierons le maintien dans le logement en dernière instance.

Nous suggérons de maintenir une commission de concertation et d'échanges d'information avec des préconisations pour des relogements quatre fois par an.

La mise en œuvre qui ne nécessite pas de moyens supplémentaires par rapport à l'existant repose sur la collaboration entre la préfecture, la DDCSPP, le Conseil Général, la CAF et la MSA ainsi que les mairies et bailleurs sociaux concernés par les situations traitées.

3.2.2 Renforcer des échanges : élaboration de la charte de prévention des expulsions

La Charte de prévention des expulsions a été rendue obligatoire par la loi ALUR. Si une première version a avorté en 2005, cette obligation est l'occasion de mobiliser de nouveaux l'ensemble des acteurs intervenants dans le champ de la prévention des expulsions dans ce projet.

Ce temps de formalisation des pratiques, s'il repose sur un cadre réglementaire a minima, doit aussi être vu comme une opportunité pour solliciter différents acteurs qui interviennent auprès des mêmes ménages identifiés au cours de la procédure des expulsions.

Les enjeux de santé, notamment de santé mentale, relatives à des pathologies somatiques chroniques et des handicaps sont des facteurs perturbants la gestion financière d'un ménage. Le suivi en parallèle de la gestion budgétaire et familiale d'une part et de l'état de santé d'une personne peut permettre de stabiliser les situations complexes des ménages identifiés lors des passages en CCAPEX. Le repérage effectué par les conseillères en économie sociale et familiale aux domiciles des ménages peut être la porte d'entrée vers le soin. Réciproquement, la prise en charge d'un patient par une PASS d'un établissement de santé peut aussi permettre d'alerter sur la situation sociale d'une personne.

Les services de protection des majeurs quant à eux ont pour mission d'accompagner le majeur sous tutelle dans la gestion de sa vie quotidienne. La proposition de mise en place d'une MASP par la CCAPEX des ménages identifiés comme ayant des difficultés

prononcées de gestion budgétaire peut permettre de solvabiliser le ménage et prévenir l'aggravation de la situation d'impayé.

L'élaboration de la charte de prévention des expulsions est donc le moyen de mise en place de procédures pour cadrer de manière collective des actions aujourd'hui relativement cloisonnées.

La rédaction de la charte doit intervenir après parution d'un décret d'application qui doit déterminer les dispositions minimales à faire figurer.

D'ors et déjà, il convient de solliciter l'ensemble des acteurs susceptibles d'être intéressés par le projet de charte, afin de cadrer les enjeux de la collaboration et les limites des échanges d'information (secret médical, caractère contractuel d'une MASP...)

La charte, ainsi que les procédures qui pourront en émerger ne nécessitent pas des moyens financiers conséquents. Toutefois, il faudra tout de même anticiper les temps de réunions et de groupe nécessaire pour l'élaboration, et par conséquent les besoins humains.

3.2.3 Sécuriser le suivi des situations : coordonner le suivi des ménages entre la CCAPEX et la commission expulsions de la Préfecture

La commission expulsion de la Préfecture est une commission de concertation et d'échange d'informations qui intervient au stade de la demande de concours de la force publique. La CCAPEX traite les situations jusqu'au commandement de quitter les lieux. Les informations recueillies par la CCAPEX sont transmises à la commission préfectorale, mais bien souvent les situations ne sont suivies par aucun service entre l'audience au tribunal qui permet la délivrance du commandement de quitter les lieux et la demande de concours de la force publique déposé en cas d'absence de départ volontaire.

Nous préconisons d'organiser la continuité du suivi des ménages entre le commandement de quitter les lieux (fin du domaine de compétence de la CCAPEX) et la demande de concours de la force publique (début de prise en charge par la Commission des expulsions) afin d'éviter les relogements spontanés qui conduisent souvent à l'accroissement des difficultés du ménage

Le principal moyen de mis en œuvre repose sur l'expérimentation d'un nouveau logiciel « Exploc », pour suivre l'évolution de la situation des ménages au cours de la procédure d'expulsion, et déterminer l'impact des dispositifs mobilisés. Exploc est actuellement en phase d'expérimentation, et la Mayenne est un territoire test. Nous avons pu observer les fonctionnalités prévues par l'application : celle-ci prévoit la centralisation d'informations depuis la gestion de l'assignation jusqu'à la gestion des indemnités préfectorales versées en cas de refus du concours de la force publique. Celle-ci prévoit par ailleurs de conserver les

enquêtes sociales (futurs diagnostics sociaux et financiers) et les enquêtes de police, tout en veillant à la confidentialité des rapports. Les fonctionnalités faciliteront l'actualisation des situations, tout au long d'une procédure qui tendra à s'allonger avec l'application de la loi ALUR.

Ce logiciel qui dans un premier temps sera déployé pour un usage commun préfecture/DDCSPP va permettre l'attribution d'un dossier partagé par situation individuelle. Ainsi, les informations seront non seulement transmises entre la CCAPEX et la commission de prévention des expulsions de la préfecture, mais les décisions de la préfecture seront par ailleurs visibles et consultables par les services de la DDCSPP. Cet échange d'information aura vocation à être plus large encore, lorsque les différents partenaires (CAF, Conseil général, bailleurs) pourront avoir accès à l'application Internet après une seconde phase de déploiement. D'après notre enquête, le déploiement de ce logiciel répondra à une attente de la DDCSPP, tout en supprimant certains échanges chronophages et source de déperdition d'information.

Toutefois, dans son usage quotidien, il conviendra de veiller à l'utilité pour les partenaires. Des extractions sont souhaitées par certains, dans le cas contraire a été souligné le risque d'un empilement d'applications informatiques sans réelles plus-value. Ainsi, il conviendra que les partenaires qui y auront accès puissent être formés, et mobilisés sur un recours systématique.

3.3 Elargir la coordination

Le dispositif global de prévention des expulsions doit certes renforcer son fonctionnement actuel, en approfondissant des pratiques efficaces. Néanmoins, ce n'est pas le seul enjeu. Les besoins issus du diagnostic que nous avons dressé ne pourront être couverts que par un élargissement de l'action des partenaires, mais aussi par une ouverture du dispositif à d'autres acteurs sur des points particulier.

3.3.1 Approfondir le travail de prévention des expulsions mené en direction du parc privé

Les bailleurs privés sont souvent dépourvus devant les situations d'impayés. Beaucoup de bailleurs privés ne signalent pas ou signalent trop tardivement les impayés de loyer, ce qui ne permet pas de trouver de solutions réactives et pertinentes. Contrairement à ce qui est à disposition chez les bailleurs sociaux, les bailleurs privés n'ont pas de conseillers en économie sociale et familiale, ni de procédures établies pour le traitement des impayés.

Lorsqu'un impayé d'ALF/APL parc privé lui est signalé, la CAF envoie un courrier au locataire et au propriétaire pour proposer de monter un plan d'apurement, et met un autre travailleur social à leur disposition, si le locataire n'est pas déjà suivi par un travailleur social, pour accompagner la mise en place du plan d'apurement.

Si la situation ne trouve pas de solutions dans le cadre de cette phase réglementaire amiable et qu'elle se trouve orientée en CCAPEX, son secrétariat envoie une enquête au propriétaire privé pour cerner les problématiques rencontrées par son locataire. Ce travail engagé envers le parc privé mérite d'être poursuivi et renforcé.

La CAF doit donc s'appuyer sur différentes ressources pour renforcer les règlements amiables. Tout d'abord l'ADIL chargée d'informer sur le logement peut inviter les locataires à se mobiliser pour apurer leurs dettes. La couverture du territoire par les permanences en mairies de l'ADIL permet de faciliter l'information des locataires mais aussi des propriétaires. En effet ce sont ces derniers qu'il faut aussi sensibiliser. Une dette de loyers qui s'alourdit représente un risque d'échec de la prévention de l'expulsion.

Différents supports de communication et d'information doivent être diffusés, avant même qu'une situation d'impayés ne se produisent. Ainsi la CAF (mais aussi la MSA) pourront dès la demande d'allocation informer le bailleur et le locataire.

Une aide à la mise en place de plan d'apurement, notamment par l'ADIL, mais aussi la DDCSPP lors de l'enquête auprès du bailleur avant passage en CCAPEX permettra à la fois de rendre réalisable l'apurement mais aussi de faire prendre conscience au locataire du besoin de mobilisation.

Une évaluation de cette action est possible avec différents indicateurs

- Supports de communication créés et campagnes menées
- Proposition de médiation par l'ADIL, la CAF, le Conseil général ou la DDCSPP
- Taux d'évolution du nombre d'impayés signalés dans le parc privé
- Montant moyen d'impayés dans le parc privé

Par ailleurs, pour prévenir l'engagement de procédures d'expulsion, il convient de communiquer auprès des bailleurs privés sur les dispositifs d'amortissement de l'impayé. Ainsi, les locataires dont la situation à l'entrée dans le logement est ciblée comme potentiellement sensible devront se voir proposer les garanties Loca-pass, tandis que les bailleurs seront encouragés à contracter une assurance de type GRL.

3.3.2 Améliorer les procédures des bailleurs sociaux en tenant compte des bonnes pratiques

Chacun des bailleurs développe des pratiques intéressantes pour prévenir les impayés (proposition de mutation économique pour un logement moins cher, commission précontentieux avant engagement de la procédure judiciaire). Ainsi une intervention dès le premier mois d'impayés comme le fait le bailleur Mayenne Habitat est source d'efficacité. Quant à Méduane Habitat, ils ont opté pour des échanges d'informations via des SMS, plus lisibles et lus par les ménages que les courriers. A l'inverse, le Logis Familial, troisième bailleur a supprimé le poste de CESF dont il s'était doté auparavant.

En instaurant un benchmarking entre les bailleurs, à l'initiative du Conseil général, de la DDT et de la DDCSPP, il sera possible de partager les pratiques qui fonctionnent de chacun, afin de construire une démarche de prévention des expulsions réactive et efficace. Le levier de la convention d'utilité sociale, signée entre l'Etat (suivi DDT et DDCSPP) et les bailleurs sociaux peut être le cadre le plus pertinent pour cela.

3.3.3 Renforcer le travail social et l'accompagnement des ménages en sollicitant le mode d'accompagnement le plus adapté

L'élargissement de la prévention doit permettre de faire le lien avec des professionnels qui agissent sur d'autres aspects qui entrent en compte dans les difficultés des ménages.

Ainsi, lors de l'instruction des situations par la CCAPEX, certaines problématiques sont soulevées, telles que des difficultés majeures dans la gestion budgétaire, des addictions ou des troubles psychiques, ou encore des situations d'habitat potentiellement indigne ou dégradé.

La CCAPEX doit donc se positionner comme aiguilleur vers l'accompagnement le plus adapté. Elle doit pouvoir solliciter le Conseil général et l'assistante sociale qui suit le ménage afin de suggérer la contractualisation d'une MASP, et le cas échéant, signaler au procureur les situations nécessitant l'adaptation de la mesure de protection sous forme de MAJ voire de curatelle ou tutelle.

En ce qui concerne les problématiques sanitaires, une orientation devra être possible, dans le respect de la confidentialité des données, mais aussi dans le cadre du secret médical. Un relais avec la commission départementale en santé mentale, instance née au dernier trimestre 2014, doit pouvoir se concrétiser.

En outre, concernant l'habitat dégradé, trois membres de la CCAPEX siègent par ailleurs au pôle habitat indigne. Le relais est donc effectif, mais le suivi doit être renforcé, notamment en incitant les ménages à poursuivre les paiements de loyers malgré l'état du

logement. En effet, seul le recours en justice pourra permettre au ménage de se voir verser des indemnités. Le locataire ne peut décider seul de suspendre les paiements.

Enfin, il est recommandé de mieux articuler le traitement des situations des ménages confrontés au risque d'expulsion avec l'accompagnement social. Aujourd'hui, les actions de type ASLL et AVDL sont encore trop cloisonnées vis-à-vis du repérage des difficultés des ménages. La CCAPEX doit pouvoir orienter le ménage vers le FSL volet ASLL, de même que relancer un appel à projet AVDL spécifiquement dédié aux ménages en impayé. En effet, l'efficacité des mesures sera d'autant plus probante que les difficultés seront avérées.

Conclusion

La coordination des actions de prévention des expulsions locatives nécessite une appréhension du risque dynamique. Risque social, en se dotant d'un observatoire partagé du phénomène local ; mais aussi risque institutionnel, issu de discontinuités dans l'action disparate de l'ensemble des intervenants du dispositif global.

Il convient de calibrer les dispositifs au profit de réponse adaptée pour résoudre les situations d'impayés de loyer par les ménages mayennais. La CCAPEX telle qu'elle se présente aujourd'hui instruit massivement des cas individuels d'endettement locatif, et pour une grande part, en doublon de pratiques à l'amiable développées par les bailleurs sociaux.

Une réorganisation concertée, autour d'une charte collective, constituera une opportunité de redessiner les rôles. Un axe majeur invite à la réorientation de la CAAPEX en position d'instance pivot, pilote de la coordination, se délestant des tâches routinières pour privilégier les situations les plus complexes. L'autre élément-clé réside dans la capacité à instaurer un suivi collectif des situations. L'application informatique Exploc contribuera à centraliser les informations pour retracer le parcours du ménage entre les phases précontentieuses, judiciaires et d'exécution de la décision. Néanmoins la présence de moyens matériels ne garantit pas à elle seule la coopération des acteurs. Le respect de principe comme la confidentialité des informations personnelles et la déontologie de chaque profession permettra à chacun de se retrouver dans une action de prévention coordonnée.

Pour l'unique Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale de la DDCSPP de Mayenne, la tâche principale pour appliquer ces recommandations en 2015 sera la conduite d'un projet global et l'animation territoriale du programme défini. Pendant la période sur le terrain de stage, l'élaboration du PDALHPD (désormais signé) a permis une réflexion collective sur les améliorations à apporter au dispositif global. Désormais vient le temps de mettre en œuvre les orientations. La cheville ouvrière dans la conduite de la réorganisation au sein de la direction est la responsable du service hébergement et logement de la DDCSPP, qui en tant que présidente de la CCAPEX pourra capitaliser sur les échanges durant l'élaboration du plan d'action. La charte des expulsions locatives, dont le décret d'application devait paraître au dernier trimestre 2014, constitue l'étape décisive d'une coopération au moyen

de pratiques approfondies et ouverte plus largement à des acteurs de l'accompagnement social et sanitaire.

Le défi que nous identifions peut être relevé en bénéficiant de l'impulsion donnée par l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Aujourd'hui, le risque de l'expulsion locative reste peu maîtrisé, tant il est accentué par la paupérisation de la population et que l'étude du phénomène est peu développée. La complexité du risque, dans son appréhension éthique, l'imbrication des facteurs sociaux et économiques qui l'activent et la réponse institutionnelle proposée par la procédure, est le principal frein pour la réussite de la prévention. La coopération entre acteurs divers au service de personnes confrontées à l'impayé de loyer reste pourtant la solution la plus facile pour appréhender cette complexité.

Bibliographie

- Textes législatifs et réglementaires :

Loi n°90-449 du 31 mars 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat

Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Loi n°2004-809, du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation de la cohésion sociale

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable

Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'expulsion

Loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public

Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Décret n°2209-1621 du 23 décembre 2009 fixant le cahier des charges prévu au g de l'article L.313-3 du code la construction et de l'habitation au titre de la garantie universelle des risques locatifs

Instruction n° INTK1229203J du 26 octobre 2012 du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement relative aux modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable et de la gestion des expulsions locatives par les préfets.

Circulaire SOCU0410977C, du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions

Circulaire DGALN\DHUP du 14 octobre 2008 relative à la prévention des expulsions locatives

Circulaire NOR DEVU0916708J du 31 décembre 2009 relative à la prévention des expulsions locatives (art.59 de la loi MOLLE)

Circulaire 2014/43700FI du 22 juillet 2014 relative à la procédure de traitement des situations de surendettement des particuliers

Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1997), *Observation générale n°7 sur l'application de l'article 11-1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels « Le droit à un logement suffisant » : expulsions forcées*

- Ouvrages, publications scientifiques :

Aballéa F., Brunet F., Kertudo P. (2011), *Le métier de conseiller(ère) en économie sociale familiale. Professionnalité et enjeux*, Coll. Alternatives Sociales, La Découverte, Paris (204p.)

Boltanski L., Thévenot L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Coll. NRF ESSAIS, Gallimard, Paris

Cornu G. (2007), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF

Glabi R., Lorre F.-X. (2002), *Guide des dispositifs d'insertion*, Ed de l'ENSP, Rennes, (169p.)

Lascoumes P., Le Galès P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris

Lindblom Ch., Woodhouse E., (1991), *The policy-making process*, 3e Edition, Prentice Hall, New Jersey

Lyet Ph. (2008), *L'institution incertaine du partenariat*, L'Harmattan, Paris, (236 p.)

Palama S. (2005), *Optimiser l'accompagnement social des familles en situation d'exclusion pour favoriser l'exercice de leurs droits*, Mémoire du CAFDES, ENSP, Rennes

Rassiguiet Y., Jégu J., Laforcade M. (dir.), *Politiques sociales et de santé Comprendre et agir*, 2012 (1ère éd. 2008), Presses de l'EHESP, Rennes (672 p.)

- Articles de périodiques :

ASH (2009), « Des mesures sur les expulsions 'en décalage' », *Actualités sociales hebdomadaires*, n°2601 du 20 mars 2009

Bertrand L. (2010), « 'Bonne foi' et insertion par le logement. L'individualisation des politiques sociales et la prévention des expulsions locatives », *Lien social et Politiques*, n°63 pp121-132

Dictionnaire permanent de l'action sociale (2014), « La prévention des expulsions renforcée à tous les étages », *Bulletin du Dictionnaire permanent de l'action sociale*, Editions législatives, n°311-1, mars 2014, pp.15-16

Emier O., (2014), « Des milliers de Français menacés d'expulsion », Metronews, Mardi 1er avril, p.6

Furet J. (2010), « La prévention des impayés et des expulsions », *Cahier d'actualités habitat*, USH – DIUS, Paris, 42p.

Gérard G., (2004) « A propos de la circulaire 'Borloo' du 13 mai 2004 relative à la prévention des expulsions locatives », *Actualité Juridique du Droit Immobilier*, n°10, 2004, pp.696-699

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2014), « Mieux connaître le processus d'expulsion locative », *La lettre de l'ONPES*, n°2, juin 2014

Rastier A.-C., Maingueneau E., (2013) « Le traitement des impayés de loyer des bénéficiaires de prestations de logement. Premier bilan du transfert des compétences des CDAPL aux CAF et de la création des CCAPEX », *Politiques sociale et familiales*, Synthèses et statistiques, n°114, décembre 2013, pp.74-80

Vincent P. (2014), « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », *Informations sociales*, 2014/4, n°184, pp.42-51

- Rapports :

ADIL du Gard (2011), « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement », *Anil Habitat Actualité*, mars 2011, 43p.

ANIL (2011), *Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? 100 ménages expulsés de leur logement rencontrés par les ADIL*, synthèse réalisée par l'ADIL du Gard, Paris

Braye D., (2009), *Programmation de loi relative la lutte contre le logement vacant et à la solidarité nationale pour le logement*, Rapport de la commission économique du Sénat n°45 du 10 novembre 2009

Brunet F., Faure, J., (2004) « Les conséquences psychologiques et sociales de la procédure d'expulsion », étude réalisée par FORS-Recherche sociale pour *Les Cahiers du mal logement de la Fondation Abbé Pierre*, Octobre 2004

CESER des Pays de Loire (2009), *Quelles ressources pour quel progrès ? Une vision innovante sur l'avenir des Pays de Loire*, présenté par Christophe Vital, rapporteur général du Plan, 448p.

Conseil de l'Europe (2011), *Observations de la FEANTSA sur le 10^e rapport national sur l'application de la Charte sociale européenne remis par le gouvernement de la France*, du 25 février 2011

Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (2012), *Les bonnes pratiques des CCAPEX*, juin 2012

Conseil général de Mayenne (2010), *Bilan du fonds de solidarité pour le logement 2009*

Conseil général de Mayenne (2013), *Bilan du fonds de solidarité pour le logement 2012*

Conseil général de Mayenne (2014), *Bilan du fonds de solidarité pour le logement 2013*

Fondation Abbé Pierre (2013), *18e Rapport sur l'état du mal-logement en France en 2013*

Fondation Abbé Pierre (2014), *19e Rapport sur l'état du mal-logement en France en 2014*

Frisque C. (2006), *La prévention des expulsions locatives. Les paradoxes de la banalisation d'un nouveau risque*, rapport remis à la mission recherches de la DRESS, Nanterre, Rapport de recherche Université Paris X, 183 p.

Grunspan J.-P. (2004) *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Les rapports du Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2004

Herbert B. (2011), *Prévention des expulsions. Locataires et bailleurs face à l'impayé*, ANIL Habitat Actualité, octobre 2011

IGAS (2002), *Deuxième bilan d'application de la loi relative à la lutte contre l'exclusion*, rapport intermédiaire, n°2000-075 de novembre 2002, pp. 17-20

Join-Lambert M.-Th., Labarthe J., Marpsat M., Rougerie C. (2011), *Le Mal-Logement*, Rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique, n°126, juillet 2011

Langlois F., Mirau C. (2013), *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du Ministère de l'Intérieur*, rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, Paris, 104p.

Marpsat M. (2009), *Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques*, rapport du groupe SML, document de travail, département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, INSEE, Paris

Maury N., Bily E. (2012), *La construction d'une instance nouvelle de prévention des expulsions : la mise en place des CCAPEX*, rapport de l'ANIL, janvier 2012

Régnier A. (2009) *Note au Premier Ministre sur les bonnes pratiques en matière de prévention des expulsions locatives*, note du préfet délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, 28 mai 2009, Paris

Wagner N., Maury N., Chodorge M. (2014), *Bailleurs et locataires face à l'impayé : l'activité de conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions*, rapport de l'ANIL, novembre 2014, 27p.

- Conférences :

CNAF (2012), *Bilan du transfert de la CDAPL. Articulation entre la CCAPEX et la CAF*, intervention à la journée nationale organisée par la DGALN « Prévention des expulsions et mise en place des CCAPEX » du 9 février 2012

DDCS de l'Essonne, Conseil général de l'Essonne (2012), *La CCAPEX de l'Essonne*, intervention à la journée nationale organisée par la DGALN « Prévention des expulsions et mise en place des CCAPEX » du 9 février 2012

DGALN (2012), *Bilan 2008-2009 des Fonds de Solidarité pour le Logement*, intervention à la journée nationale organisée par la DGALN « Prévention des expulsions et mise en place des CCAPEX » du 9 février 2012

Dubois-Pot J.-P. (2014), *Le fonds de solidarité pour le logement*, intervention au rendez-vous annuel des FSL, 7 octobre 2014

Le Dantec M.-F. (2014), *L'articulation CCAPEX/FSL. Département de l'Ariège*, intervention au rendez-vous annuel des FSL, 7 octobre 2014

Quieti V. (2014), *CCAPEX et FSL 67. Quelle organisation pour quels territoires ?*, intervention au rendez-vous annuel des FSL, 7 octobre 2014

- Publications statistiques et programmation :

Acadie Aurès groupe Reflex (2008), *Evaluation du PDALPD 2004-2008 de la Mayenne*

Acadie Aurès groupe Reflex (2014), *Evaluation du PDALPD 2009-2013 de la Mayenne*

CNAF (2011), *Prestations légales Logement, Résultats au 31 décembre 2010*, CNAF, Paris

DDCSPP de la Mayenne (2014), *Bilan de la CCAPEX 2012, 2013 et 2014*, Laval

Etat, Conseil général de la Mayenne, CAF et al. (2009), *PDAPLD 2009-2013 de la Mayenne*, Laval

Etat, Conseil général de la Mayenne, CAF et al. (2015), *PDALHPD 2015-2020 de la Mayenne*, Laval

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2011), *Les organismes de logement social. Chiffres clés 2009*, Paris

Mission d'Appui Transversal et Territorial (2012), *Panorama statistique*, DRJSCS des Pays de Loire, Nantes

SGMAP (2014), *Document préparatoire à l'analyse des données de cadrage du diagnostic territorial partagé de la Mayenne*

Service Intermodalité Aménagement Logement (2014), *Marché de l'habitat. Système d'information sur les tensions des marchés du logement des Pays de Loire. Synthèse de l'étude 2013*, DREAL des Pays de Loire, Nantes

Liste des annexes

- **Dispositif d'enquête** II
- **Entretiens** II
- **Statistiques** VI
- **Cartes** VII
- **Schémas** IX

DISPOSITIF D'ENQUETE

METHODES DE RECHERCHE, D'OBSERVATION ET DE PARTICIPATION

La recherche documentaire :

- étude approfondie du cadre réglementaire de la prévention des expulsions. Celle-ci a mis en lumière l'historique du dispositif, les faiblesses déjà identifiées que le législateur a voulu améliorer ainsi que la référence à l'aube de laquelle nous avons décelé les écarts dans l'application locale.
- recensement des dispositifs existants, avec l'ASLL, les MASP, l'AVDL, les protocoles de cohésion sociale ainsi que les circulaires qui y ont trait

L'observation et les entretiens :

- observation de l'ensemble des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions qui ont eu lieu pendant la période de stage (juin, août, septembre et octobre), aussi bien pour les CCAPEX des situations d'impayés dans le parc privé (½ journée) et dans le parc public (1 journée)
- observation de différentes instances liées à la prévention des expulsions à savoir la commission préfectorale de prévention des expulsions, la commission d'attribution du FSL, et la commission 'précontentieux' organisée par le principal bailleur social Mayenne Habitat
- un ensemble d'entretiens listés ci-après

La participation à l'activité du service :

- animation d'une séance de la CCAPEX pour saisir les enjeux de l'échange d'informations et de mobilisation des partenaires sur chaque situation
- repérage de situations particulières types, grâce à l'étude des fiches de synthèses individuelles, et la prise de contact avec des bailleurs privés pour mener l'enquête de mise à jour de la dette
- participation à une réunion partenariale avec la Banque de France, pour rencontrer les nouveaux interlocuteurs de la DDCSPP et mettre à plat les procédures d'échange d'informations entre les deux institutions
- participation au test du logiciel 'Exploc'

ENTRETIENS

LISTE DES ENTRETIENS

Nous avons au cours de notre stage réalisé des entretiens avec les personnes suivantes :

- Responsable du service hébergement logement, co-présidente de la CCAPEX, DDCSPP de la Mayenne
- Secrétaire de la CCAPEX, DDCSPP de la Mayenne
- Secrétaire de la commission des expulsions, Préfecture de la Mayenne
- Responsable du service Logement et Habitat, Co-présidente de la CCAPEX, Conseil général de la Mayenne
- Responsable du logement, service du Développement Social Local, CAF de la Mayenne

- Conseillère juridique, membre de la CCAPEX, ADIL de la Mayenne
- Responsable du service précontentieux, Bailleur social Mayenne Habitat
- Responsable du service précontentieux, Bailleur social Méduane Habitat
- Responsable du service contentieux, Bailleur social Le Logis Familial
- Président de la chambre départementale des huissiers de justice
- Présidente du Tribunal d'Instance de Laval
- Juge aux affaires civiles, TI de Laval
- Responsable du service des particuliers, Banque de France de la Mayenne

GRILLE D'ENTRETIEN : Méduane Habitat – D.G. – 16/10/2014

I. Les spécificités de la structure

Historique rapide de la structure

Nombre d'appartements et de ménages logés (parc 1^{er} janv 2014 : 5010 logements) ? Taux de vacance – où principalement ?

Pourcentage (approximatif) des situations d'impayés ? (6.24% en 2009) - (CUS : 40% de ménages impayés de + 3 mois/ensemble des impayés 2011-12 & 1.40% du parc objet d'impayés traités en CCAPEX en 2013)

Pourcentage des procédures contentieuses ? des départs volontaires ainsi que des concours de la force publique ?

Raisons principales des difficultés de maintien dans le logement ? Impayés ? Energie ? Entretien du logement ? Troubles de voisinage ?

Observez-vous une évolution dans le nombre de situations d'impayés, dans la complexité des situations d'impayés ?

Quelle organisation de la gestion locative (sectorisation / différentes fonctions au siège) ?

Nombre de CESF, ancienneté (les 2 et 3^e ont-elles été recrutées) ? A quel besoin ces recrutements répondaient-ils ? Part de la gestion impayé dans l'ensemble de leurs missions ?

Le paiement des loyers est-il prévu pour tous les locataires le 15 du mois ?

II. Phase de l'admission et entrée dans le logement :

Quel diagnostic social pour déterminer le logement adéquat aux situations des familles ?

Quelle analyse sociale et budgétaire de la situation des ménages (taux d'effort, reste à vivre) ?

Quel logement des ménages aux parcours résidentiels compliqués (DALO, sortie d'hébergement, accords collectifs...) ?

Est-il prévu un accompagnement pour l'ouverture des droits des personnes dès l'entrée dans le logement ?

Y a-t-il un suivi des ménages dans les premiers mois ? Réalisez-vous une sensibilisation des ménages sur la question des économies d'énergie – sous quelle forme ?

Quel relogement des ménages qui était préalablement en situation d'impayés ?

Considérez-vous qu'il y ait eu une montée en compétences de vos services sur la question de l'appréhension pendant l'admission des difficultés des ménages ?

III. Phase précontentieuse :

Quelles modalités de relance (courrier, appels, visite à domicile...) ? Quelle fréquence ?

Quel accompagnement pendant le premier impayé ? Mise en place d'un mode de paiement particulier : prélèvement, échancier ? Quelle date de prélèvement (début ou milieu du mois) ?

Quelle explication de la démarche d'expulsion (quand, avec quels supports...) ?

Y a-t-il avant les situations d'impayés des espaces d'échanges avec le bailleur ou avec les intervenants sociaux ?

Personnel de proximité ? Intervention d'un tiers (orientation ADIL, AS de secteur...) ?

Selon votre expérience, à quels moments les ménages prennent conscience et se mobilisent lors d'impayés ?

Quelle coordination en interne des services (travailleur social, chargé clientèle, gestionnaire impayé, service compta...) ?

Quelle proposition d'un plan d'apurement (comment est-il présenté, mis en place...) ?

Quelle stratégie avez-vous adoptée : un référent unique ou des temps différenciés entre le social et le contentieux/judiciaire ?

Existence d'outils spécifiques de gestion locative pour les ménages repérés comme en difficulté (engagements particuliers dans le bail, quittancement, relance...) ?

Est-ce que des mutations de logement sont systématiquement proposées ? Comment sont-elles mises en œuvre ?

Quelle réactivité aux changements de situations des ménages (décès, maladie, perte d'emploi...) ?

IV. Phase contentieuse :

Quels critères président à la décision d'engager la phase contentieuse ? (durée des impayés, montant de la dette, mauvaise foi flagrante du ménage...)

Comment s'organise la phase contentieuse ?

Avez-vous un huissier attitré ? Quelles relations entretenez-vous avec lui ? Y a-t-il, du fait qu'il est amené à rencontrer la personne, des éléments qu'il communique au locataire en plus de vos échanges avec lui ?

Avez-vous un avocat attitré ? Si oui, comment préparez-vous les audiences et les plaidoiries ? Quelles tâches lui sont réservées, quelle collaboration entre vous en tant que bailleur et l'avocat ?

Quelles suites à la procédure d'expulsion ? Réorientation systématique vers un autre bailleur, acceptation d'un autre bail pour un logement moins cher, plus adapté ?

Extrait entretien, responsable du service précontentieux, Méduane Habitat

En ce qui concerne les situations d'impayés, j'ai quelques chiffres à ma disposition mais est-ce que vous pouvez me dire ce que cela représente à peu près par rapport au parc, et à peu près la situation des impayés ?

Aujourd'hui on est en situation croissante constante au niveau des impayés. On a des impayés qui sont dus essentiellement au manque de ressource. C'est clair. Des situations pour lesquelles on a de plus en plus de difficulté à trouver des solutions notamment les situations qui pour nous sont les plus délicates à gérer, ce sont les personnes seules avec le SMIC ou des ressources équivalentes au SMIC.

Seules avec enfant ?

Seules sans enfant qui n'ouvre droit à rien, même pas aux APL et qui payent leur charge plein pot. Mais quand vous dites avec ou sans enfant, on peut prendre en considération en cas de séparation, le papa qui n'a pas la garde des enfants, qui est obligé quand même d'avoir un logement pour pouvoir les accueillir mais qui ne bénéficie d'aucune aide. Effectivement ce sont des cas qui sont très difficiles à gérer. Ce sont des personnes qu'on retrouve aujourd'hui dans nos impayés et que l'on ne retrouvait pas il y a quelques années.

Extrait entretien, responsable du service logement habitat – CG de la Mayenne

Combien y a-t-il d'assistantes sociales au sein du CG ?

Il y a 120 AS sur tout le département, réparties dans l'ensemble des 12 antennes.

Ernée – Gorrion, il y en a 2. J'en ai une à Villaines, une à Mayenne, une à Evron. Une à Château-Gontier, une à Grez-en-Bouère, une à Craon, une à Saint-Pierre la Cour. Et sur Laval, on a Ambroise Paré, les Pommeraies et Villard. Donc sur 12 antennes. Et les responsables de zone, on en a 8.

Déjà j'ai une vision du travail global des assistantes sur le plan du logement. Je n'ai pas de vision sur l'aide sociale à l'enfance. Ça se traduit par la réception de tous les rapports. J'en reçois 400 par mois. Ça donne une image de ce qui se passe sur les questions du logement. Je reçois les demandes FSL, les enquêtes CCAPEX, les enquêtes expulsion, les

demandes d'inscription dans le dispositif du CDLAI, les signalements habitat indigne. Donc je suis forcément en lien continu. Elles m'interpellent quand elles ont une question par rapport à l'accès au logement, ou par rapport à une difficulté sur une recherche de logement.

On ne communique plus que par messagerie maintenant. Je ne suis pas tout le temps disponible, je suis pas mal en réunion.

Et donc vous n'êtes pas tellement en relation avec les responsables de zone, mais plutôt directement avec les AS ?

Oui en effet, plus avec les AS. Mais lors de situations complexes, j'ai aussi des contacts avec des responsables de zone. Quand il y a des difficultés particulières, j'échange avec eux. Mais dans le quotidien, les assistantes sont plus nombreuses.

Extrait entretien, conseillère juridique – ADIL de la Mayenne

En fait les impayés, quand une précédente directrice m'avait demandé de travailler sur la question je me demandais ce que je pouvais leur fournir comme information. Au départ j'ai commencé à recevoir les locataires, surtout du secteur privé. Les locataires HLM c'est très bien géré, il y a du précontentieux, il y a des courriers, on les voit pas. J'avais beaucoup de locataires, de personnes seules qui n'étaient pas éligibles à une aide au logement donc pas repérable. Et en fait, ce qui était assez étonnant, c'est que sur chaque visite, il y avait un plus.

C'était soit une préparation à l'audience, des gens qui n'auraient peut-être pas été à l'audience, je leur expliquai l'importance de l'audience, comment se préparer etc. ; soit même ils étaient à l'aide juridictionnelle – des fois les gens quand ils ont trop de dettes ils n'ouvrent plus rien.

Il y avait aussi des vérifications de créances, des gens qui sont persuadés que le propriétaire avait fait une erreur dans la dette de loyers, des gens qui n'étaient pas d'accord avec les chiffres. Le but était soit de constater avec eux qu'effectivement il y avait une erreur, soit de reprendre avec eux et de leur expliquer qu'ils se trompaient et qu'il y avait vraiment une dette. Parce que parfois quand il y a des aides au logement qui varient, il y a des gens qui sont un peu perdu. Quand il y a des changements de situation. Parfois même il y a un rappel d'aide au logement.

On le voit, ce n'est pas évident déjà en CCAPEX d'actualiser les chiffres, donc pour certains ménages ça doit être complexe aussi...

Oui... Donc souvent ça m'étonnait, sur chaque dossier – sachant que c'est quand même des populations fragiles, avec les gens que je reçois en habitat indigne : ce sont ceux qui me posent le plus de lapins. C'est pour ça que j'essaie de les prendre vraiment dans la semaine. A partir du moment où ils font la démarche, ils sont prêts, c'est là qu'il faut les aider. Mais même ceux qui prennent un rendez-vous dans la semaine, il y en a qui ne viennent pas.

Vous faites un rappel téléphonique la veille ?

Non, c'est eux qui font la démarche, après on ne va pas essayer absolument de leur dire de venir.

Et puis désormais ma mission sur les loyers impayés, elle a un petit peu évolué. Désormais, tout est pris en charge par la CAF, ils ont un système de repérage etc. Et curieusement ce sont les bailleurs que j'ai en impayé de loyers. Beaucoup de bailleurs, mais ce n'est pas inutile. Ça me permet de faire le point avec eux, de voir où ça en est avec la CAF. Parce que parfois les locataires n'ont pas de dossier à jour ou n'ont pas fait valoir leurs droits. Il y a quand même tout un travail, avec [l'interlocutrice de la CAF] là-dessus. Des fois elle a été repêché des locataires. C'est vraiment un travail productif.

STATISTIQUES

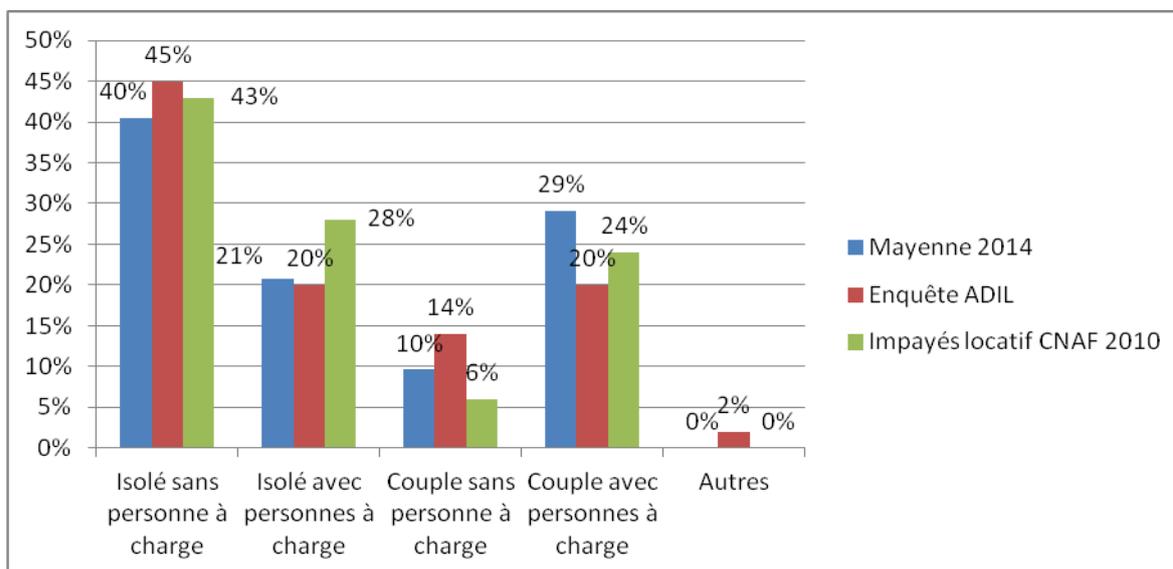


Figure 2 Comparaison des compositions familiales des locataires en situation d'échantillons de différentes enquêtes (sources : CNAF, Prestations légales Logement, Résultats au 31 décembre 2010 (ALF et ALS), enquête ANIL octo 2011, Locataires et bailleurs face à l'impayé)

	44	49	53	72	85	PdL	Nat
Nombre de logements	647485	360144	147688	276168	385061	1816546	32173
Locataires	182791	122177	41826	81148	67097	495039	10047
Logements sociaux	72297	58771	15689	37249	19925	203931	4456
Prix m2	5,3	4,9	4,5	3,9	4,3	4,9	N/C
Taux de demandes de logement social satisfaites exte/int	29,3%	51,2%	90,3%	77,2%	38,5%	43,2%	N/C
Delai moyen de satisfaction	15,7	9,5	5,2	6,6	9,3	10,6	N/C
Recours DALO	731	102	19	128	277	1257	N/C

Figure 3 - Comparaison des marchés du logement en Pays de Loire (source : DRJSCS des Pays de Loire (2012) Panorama statistique)

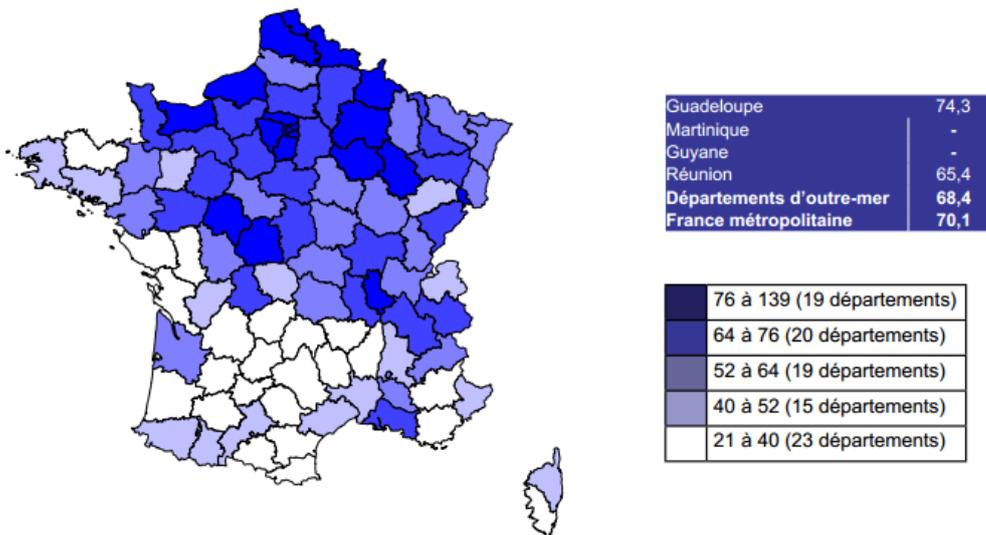
Nbre enfants à charge	18-24 ans		Total 18-24 ans	25-39 ans		Total 25-39 ans	40-59 ans		Total 40-59 ans	60 ans et plus		Total 60 ans et plus	Total général
	couple	isolé		couple	isolé		couple	isolé		couple	isolé		
0	3	20	23	14	78	92	33	113	146	11	46	57	318
1	5	10	15	27	23	50	19	36	55	1	1	2	122
2	5	0	5	37	20	57	28	16	44	0	0	0	106
3	2	2	4	22	7	29	14	6	20	0	0	0	53
4	0	0	0	7	8	15	8	2	10	0	0	0	25
5 et plus	0	0	0	7	2	9	2	0	2	0	0	0	11
Total général	15	32	47	114	138	252	104	173	277	14	47	59	635

Figure 4 - Profil des ménages dont les situations ont été étudiées en CCAPEX en 2014 (source : fichier du secrétariat de la CCAPEX – DDCSPP de la Mayenne – retraitement personnel)

CARTES

LE LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

Densité de logements sociaux pour 1000 habitants au 1^{er} janvier 2009



(Source : EPLS au 01/01/2010 / Insee - Estimations de population au 01/01/2009, l'enquête n'a pas été menée pour la Martinique et la Guyane.)

Figure 5 - Densité de logement social en France par départements (source : Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (2011), Les organismes de logement social. Chiffres clés 2009, Paris, p.7)

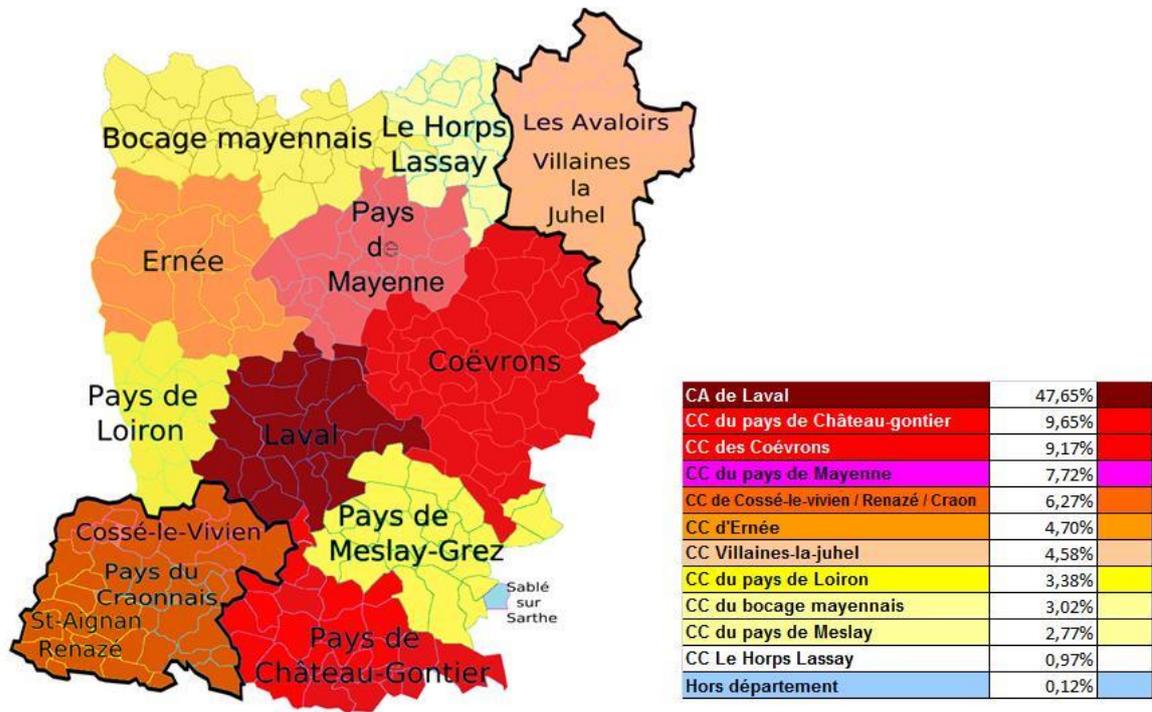


Figure 6 - Localisation des situations d'impayés examinées en CCAPEX en 2013 (source : bilan d'activité de la CCAPEX, DDCSPP de la Mayenne)



Département de la Mayenne

Parc locatif social des 3 bailleurs Répartition du logement social en Mayenne au 01/01/2014

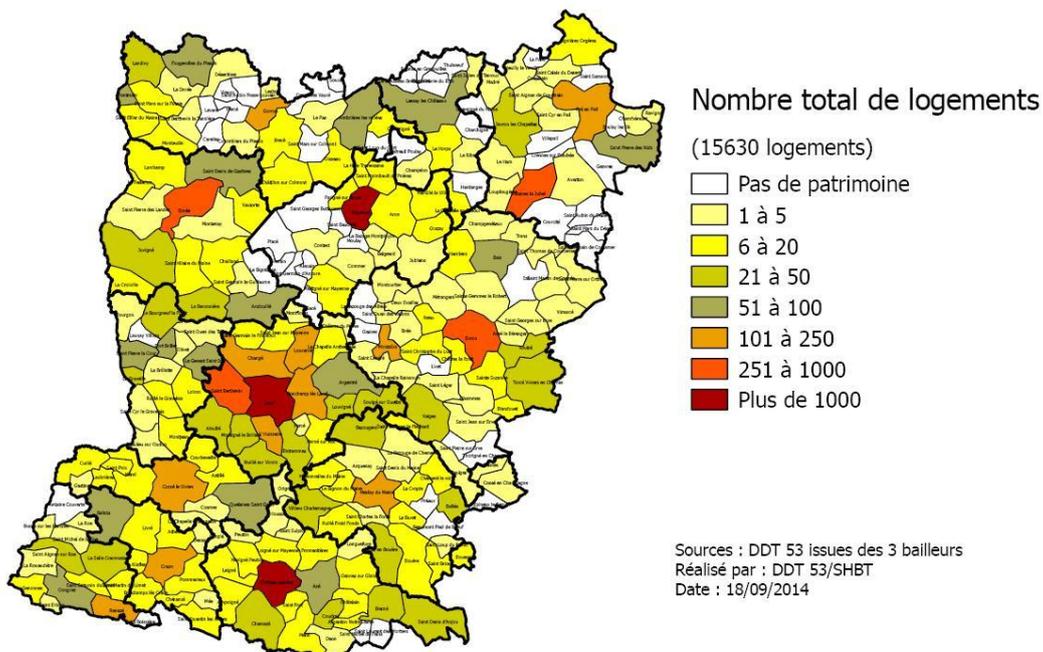


Figure 7 - Parc locatif social en Mayenne

Part des ménages bénéficiant du Fonds de Solidarité Logement (FSL) en Mayenne par EPCI

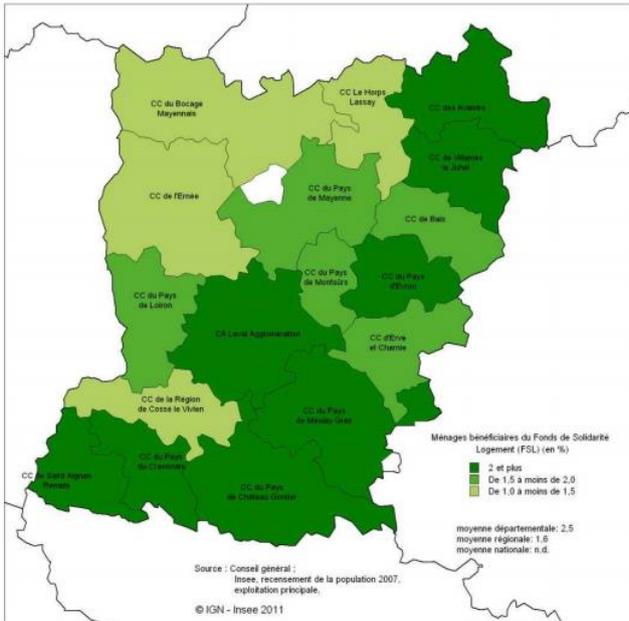
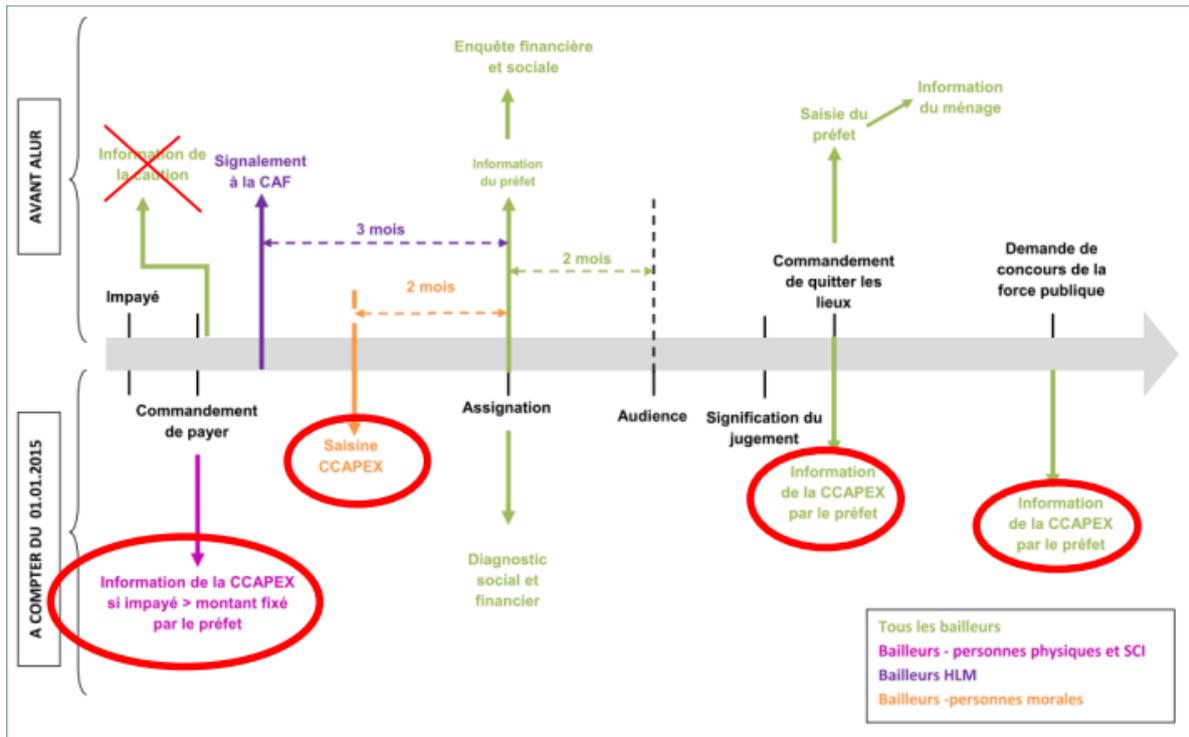


Figure 8 -Part des ménages aidés par le FSL en Mayenne (source : cahier départemental INSEE 2011)

SCHEMAS



ADIL 53

ANIL / AGENCE NATIONALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

Figure 9 - Schéma de la procédure d'expulsion (sources : ANIL et ADIL 53)

Catégorie conceptuelle	Catégorie opérationnelle	Définition générale
Sans-abri	1. Personnes vivant à la rue	1.1. Nuits passées dans la rue (pas d'accès à un hébergement de vingt-quatre heures, pas de domicile)
	2. Personnes dormant en asile de nuit	2.1. Asile de nuit pour sans-abri
Sans-logement	3. Personnes en hébergement temporaire pour sans-abri	3.1. Hébergement temporaire pour sans-abri 3.2. Logement provisoire 3.3. Hébergement de transition avec accompagnement
	4. Femmes en foyer d'hébergement féminin	4.1. Hébergement en foyer pour femmes
	5. Immigrés vivant en lieux d'hébergement réservés	5.1. Hébergement provisoire en centres d'accueil (asile) 5.2. Hébergement pour travailleurs migrants
	6. Personnes sorties de l'institution qui les loge	6.1. Institutions pénales 6.2. Institutions médicales 6.3. Institutions pour enfants (homes)
	7. Personnes recevant une aide (destinée aux sans-abri)	7.1. Aide au logement des sans-abri 7.2. Hébergement subventionné 7.3. Hébergement provisoire subventionné 7.4. Hébergement avec aide
Insécurité du logement	8. Personnes sans logement garanti	8.1. Hébergement chez des membres de la famille ou des amis 8.2. Absence de bail (sous-location) 8.3. Occupation illégale d'un logement 8.4. Occupation illégale d'un terrain
	9. Personnes vivant sous une menace d'expulsion	9.1. Décisions légales d'expulsion (locataires) 9.2. Avis de saisie de propriétaires
	10. Personnes vivant exposées au risque de violence	10.1. Incidents de violence domestique répertoriés par la police
Logement inadapté	11. Personnes vivant dans des structures temporaires ou non conformes	11.1. Mobile-home ou caravane 11.2. Immeuble non conforme 11.3. Structure temporaire
	12. Personnes vivant dans un logement inadapté	12.1. Logement impropre à l'habitation (selon les normes légales ; occupation)
	13. Personnes vivant en situation de surpeuplement extrême	13.1. Norme nationale maximale de surpeuplement

Figure 10 - Définition du sans-abrisme au mal logement, la grille ETHOS (source : FEANTSA 2007)

QUELS FREINS ET LEVIERS A LA PREVENTION PARTENARIALE COORDONNEE DES EXPULSIONS LOCATIVES EN MAYENNE ?

BEGAUD Martin, Inspecteur de l'action sanitaire et sociale – Promotion 2013-2015

Résumé :

Depuis 2011, la CCAPEX en Mayenne est chargée de piloter la coopération des actions de prévention des expulsions locatives. Les indicateurs des dispositifs du maintien dans le logement et des procédures d'expulsions rendent compte d'une aggravation du risque depuis dix ans.

La complexité du système d'acteurs intervenant au cours de la procédure est source de dysfonctionnements, concernant notamment la qualité du suivi partenarial de la situation des ménages menacés et l'adéquation des réponses proposées. Toutefois les professionnels ont structuré un réseau large qui présente de nombreuses opportunités pour solvabiliser ou accompagner les ménages.

Une interconnaissance des institutions plus approfondie basée sur des échanges simplifiés ainsi qu'une mobilisation plus pertinente des leviers d'action est possible pour individualiser la prévention des expulsions pour cause d'impayés de loyer.

Mots clés :

Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP), Expulsion locative, Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), politiques sociales, coordination, coopération, maintien dans le logement, loi ALUR, Allocations logement, FSL

L'École des hautes études en santé publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les rapports : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs