



FONDATION
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL
HAUTS-DE-FRANCE

L'état du mal-logement

en France 2023

RAPPORT ANNUEL #28



L'état du mal-logement en France 2023
Éclairage régional Hauts-de-France
28^e rapport

Rapport réalisé par :

Rédaction

Fondation Abbé Pierre
Cloé Marsick
Isabelle Fourot

Relecture et contributions

Fondation Abbé Pierre
Anne-Claire Vaucher
Pauline Portefaix
Manuel Domergue
Marie Rotthahn
Balthazar Gisbert

Sociotopie

Matiline Paulet

Enquête sociologique

Sociotopie
Matiline Paulet
Coline Köves

Création graphique

Isabella Marques / atelier444

Photographies

Pierre Faure / Fondation Abbé Pierre



SOMMAIRE

<i>Précarité sociale, précarité résidentielle Comment mieux prévenir les expulsions locatives dans les Hauts-de-France ?</i>	6
INTRODUCTION	7
PARTIE 1. MIEUX PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES : UNE INJONCTION CONTRADICTOIRE DANS UN CADRE LÉGISLATIF RÉGRESSIF	10
Une procédure très cadrée dont les délais se raccourcissent	11
Des évolutions inquiétantes pour le respect des droits des locataires	13
Une augmentation des procédures avant même le contexte inflationniste	16
Expulsions : de la menace à la réalité	19
Une multiplicité d'acteurs dont la coordination se renforce mais reste imparfaite	24
PARTIE 2. UNE FRAGILISATION DES LOCATAIRES À LAQUELLE NE RÉPONDENT QU'IMPARFAITEMENT LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS	30
Un marché immobilier tendu	31
Une solvabilisation insuffisante des locataires	34
Une diversité de parcours conduisant à une dette locative	42
Faire face à une menace d'expulsion	45
Comment mieux accompagner les personnes menacées d'expulsion ?	50
PROPOSITIONS - CONCLUSION	62
ANNEXES	65
<i>Le tableau de bord du mal-logement</i>	74

Précarité sociale, précarité résidentielle

*Comment mieux prévenir les expulsions
locatives dans les Hauts-de-France ?*

INTRODUCTION

« Aujourd'hui, je mets mon entourage en garde : "Faites attention, un logement c'est de l'or !" Je n'aurais jamais imaginé me retrouver un jour dans cette situation. Mais ça peut arriver très vite, et à tout le monde, vous pouvez avoir un très bon salaire, un très bon boulot, et vous retrouver du jour au lendemain sans rien. Surtout avec la pénurie actuelle de logements... » (témoignage de Madame Vasseur)

En 2022, dans les Hauts-de-France, 11 150 ménages ont été assignés au tribunal pour une expulsion locative. Pour 2 000 ménages, la procédure est allée à son terme, avec autorisation par le Préfet de faire intervenir les forces de police. Il faut y ajouter ceux, nombreux, partis de leur logement avant.

Si le nombre d'assignations reste stable depuis 2015, celui des expulsions augmente de manière inquiétante (+ 32 % en 7 ans) et a atteint en 2022 un niveau inédit. L'évolution comparée des deux statistiques ne peut qu'interroger sur l'efficacité de la prévention des expulsions, notamment après passage au tribunal. Aux

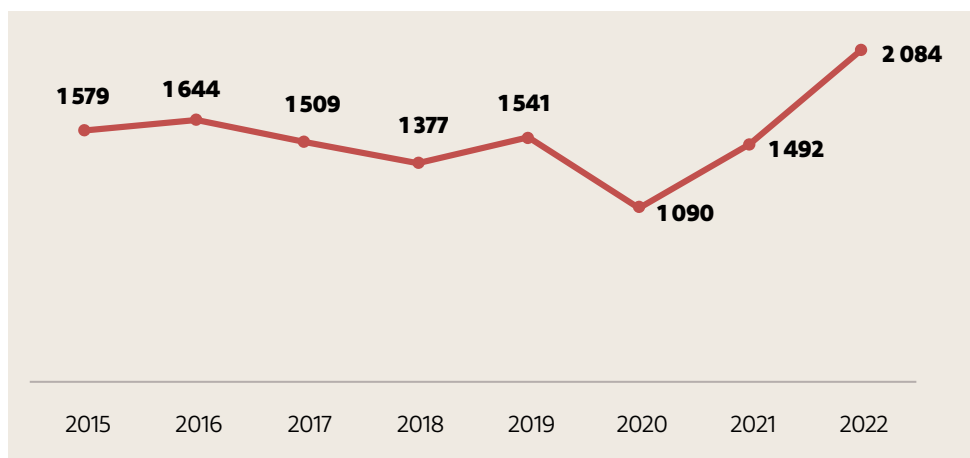
dispositions prises durant la crise sanitaire pour limiter les expulsions locatives succède une volonté affichée de « rattrapage », qui se concrétise par une intensification du rythme des expulsions.

Les perspectives pour les années à venir sont également alarmantes :

- **Le contexte inflationniste et la précarisation croissante des ménages modestes** ont des effets majeurs sur leur revenu disponible, qui se traduisent par un arbitrage impossible entre des dépenses toutes nécessaires, des privations et un risque de constitution de dettes locatives ou d'énergie.
- **La tension sur le marché du logement** renforce les difficultés d'accéder à un logement de qualité et abordable, de s'y maintenir ou de déménager pour répondre à l'évolution des parcours de vie des personnes.
- **Les évolutions récentes du cadre légal** sur les expulsions locatives restreignent les droits des locataires et criminalisent la précarité, rendant la citation de l'Abbé Pierre toujours autant d'actualité : « *Il ne faut pas faire la guerre aux pauvres mais à la pauvreté* ».

CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE ACCORDÉS DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Source : DREAL



Précarité sociale, précarité résidentielle
Comment mieux prévenir les expulsions locatives dans les Hauts-de-France ?

Au vu de ce contexte, il est apparu nécessaire de revenir spécifiquement sur les parcours des personnes menacées d'expulsion et sur les réponses apportées, en se focalisant sur les procédures d'expulsion suite à des dettes locatives, qui représentent près de 95 % des motifs d'expulsion. Cette analyse est d'autant plus intéressante à réaliser aujourd'hui que, parallèlement aux tendances de fond fragilisant la stabilité résidentielle des locataires, beaucoup d'initiatives ont été conduites sur le territoire pour mieux prévenir les expulsions locatives : des équipes mobiles ont été déployées dans le Nord et le Pas-de-Calais dans une démarche pro-active « d'aller-vers » ; la coordination des acteurs de la prévention est renforcée, avec la création de postes de chargés de mission et l'élaboration ou le renouvellement de chartes départementales ; les enjeux de prévention des expulsions locatives commencent à s'intégrer aux politiques locales en faveur du Logement d'abord, etc.

L'objectif est donc d'apprécier la portée des dispositifs existants, de rendre compte des initiatives et des expériences intéressantes de prévention des expulsions tout en se plaçant d'abord du point de vue des personnes concernées, en s'intéressant à leurs parcours et à la manière dont elles ont vécu cette épreuve. L'étude s'est concentrée plus spécifiquement sur les départements du Nord et du Pas-de-Calais, qui représentent les deux tiers des procédures en cours dans les Hauts-de-France. Outre les entretiens réalisés avec une vingtaine d'acteurs locaux impliqués dans la procédure d'expulsion ou dans sa prévention¹, une enquête sociologique a été confiée à la coopérative Sociotopie. Les sociologues ont rencontré treize habitants des Hauts-de-France menacés d'expulsion ou l'ayant été. Il s'agit majoritairement de personnes ayant été accompagnées et qui sont en cours de procédure d'expulsion ou en sont récemment sorties. Toutes les citations présentées sont anonymisées, les noms utilisés sont des noms d'emprunt. Dans le cadre de l'étude, deux réunions collectives ont également été l'occasion d'échanges avec des acteurs impliqués dans la prévention des expulsions : l'une avec des représen-

tants de services sociaux de CCAS dans le Nord et l'autre avec des représentants de bailleurs sociaux de la région.

Ces entretiens donnent à voir des histoires de vie variées, souvent marquées par des événements professionnels ou personnels qui déstabilisent parfois durablement les personnes. Ils montrent aussi des origines différentes de constitution d'une dette locative, résultat d'une perte d'emploi, de ruptures de droits sociaux, d'évolution des situations familiales, de soucis médicaux, qui souvent se conjuguent et déséquilibrent à la fois le budget et l'équilibre des ménages. **L'entrée en procédure d'expulsion est un facteur aggravant et la précarité résidentielle a des conséquences sociales, familiales, psychologiques profondes.** Pour y faire face, les personnes mobilisent leurs propres ressources et développent leurs propres stratégies d'action. Leurs interactions avec les parties prenantes de la procédure d'expulsion ou de sa prévention (bailleurs, travailleurs sociaux, associations, commissaires de justice², juges, services de l'État ou des collectivités...) ont été largement évoquées avec les personnes et témoignent de l'importance d'être conseillé, orienté, accompagné mais aussi, et peut-être avant tout, d'être considéré.

Les principaux enseignements de l'enquête sont repris dans cet éclairage régional. Un certain nombre de témoignages sont également présentés au sein d'une publication illustrée : « "Et demain ?" Vivre sous la menace d'une expulsion locative », qui permet de donner plus directement la parole aux personnes rencontrées. Ces témoignages sont autant de parcours qui, loin du prisme binaire de victime ou coupable, peuvent faire évoluer les représentations que nous associons aux personnes en dette locative.

Il s'agit là d'une première difficulté lorsque l'on aborde le sujet des impayés de loyer. Il charrie avec lui un système complexe de représentations, qui mêlent de manière ambivalente compréhension, empathie mais aussi stigmatisation et jugements de valeurs. Le paiement du loyer est associé à l'obligation première de tout locataire, et son défaut suscite

¹ Services de l'État, bailleurs sociaux, bailleurs privés, services des collectivités, élus, CAF, ADIL, avocat... Cf liste des personnes rencontrées en annexe.

² Les commissaires de justice ont remplacé en juillet 2022 les huissiers tout en reprenant l'ensemble de leurs missions, et en les fusionnant avec celles des anciens commissaires-priseurs judiciaires.

à la fois mansuétude lorsqu'il s'agit d'un arriéré justifié et répréhension lorsqu'il perdure sans explication manifeste. Le sujet est sensible aussi pour les professionnels impliqués dans la procédure (bailleurs, services de l'État, commissaires de justice...). Ils rappellent, souvent à juste titre, leur ouverture au dialogue, leur recherche de solutions constructives pour toutes les parties et peuvent se sentir désavoués dans leurs intentions. Il ne s'agit pas ici de mettre dos à dos les ambitions des acteurs de la prévention et le vécu des personnes, mais plutôt d'éclairer de part et d'autre les logiques d'actions et leurs limites.

La deuxième difficulté tient au caractère ardu des procédures d'expulsions. Sociotopie, en engageant son enquête sociologique, évoquait un « coût d'entrée » important pour appréhender les expulsions locatives, en raison de la complexité des procédures, de la multiplicité des acteurs, du foisonnement des dispositifs. Il faut reconnaître que, y compris pour les professionnels, l'accompagnement efficace des personnes menacées d'expulsion nécessite à la fois qualification et opiniâtreté ; au risque même parfois d'entraver le pouvoir d'agir des personnes, dont l'isolement et l'angoisse provoquée par la précarité résidentielle sont renforcés par la complexité des leviers pour s'en sortir.

Le présent éclairage vise donc à inspirer le renouvellement des réponses et des formes d'accompagnement des personnes menacées d'expulsion en se plaçant d'abord de leur point de vue. Sans perdre de vue qu'avant le traitement des conséquences d'une crise du logement majeure, l'enjeu est d'en traiter plus structurellement les causes.

Méthodologie de l'enquête sociologique

Sociotopie a réalisé 13 entretiens avec des habitants des Hauts-de-France menacés d'expulsion. Il s'agissait d'entretiens individuels, à domicile, à l'exception d'un entretien réalisé par visio-conférence et d'un autre par téléphone. La grille d'entretien était composée essentiellement de questions ouvertes construites autour des thématiques suivantes : parcours de vie de la personne, historique de la procédure d'expulsion et manière dont elle a été vécue, actions engagées, ressources mobilisées (ressources propres, accompagnement, aides...) et perception des interactions avec les différents interlocuteurs de la procédure ou de la prévention des expulsions.

La mise en relation avec les personnes s'est faite majoritairement par l'intermédiaire d'associations ou de travailleurs sociaux, et à la marge lors de rencontres au tribunal les jours d'audiences dédiées aux expulsions locatives. Malgré de nombreux désistements, l'échantillon final, qui, compte tenu de sa taille, ne visait bien sûr pas la représentativité, présente une relative diversité.

Parmi les treize personnes rencontrées, quatre habitent dans le Pas-de-Calais, quatre dans l'agglomération lilloise et neuf dans le reste du département du Nord, quasiment toutes en milieu urbain. Six personnes vivent seules, cinq sont des familles monoparentales et deux des couples avec enfants. La plupart n'ont pas encore eu d'audience (sept personnes au stade du commandement de payer ou de l'assignation) ; une est dans l'attente de la décision de justice, deux ont reçu l'avis d'octroi de la force publique et trois sont sorties récemment de la procédure, sans expulsion. À l'exception d'une personne ayant connu précédemment une expulsion, aucune n'a été aujourd'hui expulsée de son logement. Enfin, cinq sont locataires du parc social et huit du parc privé.

Nous tenons à remercier les personnes rencontrées pour leur disponibilité ainsi que les professionnels pour leur mise en relation avec les sociologues.

*Partie 1. Mieux prévenir les expulsions
locatives : une injonction contradictoire
dans un cadre législatif régressif*

En réponse notamment à la crise sanitaire, des moyens supplémentaires ont été alloués à la prévention des expulsions et des orientations fortes données dans le cadre de la politique du Logement d'abord. Ils ont permis de développer localement des initiatives intéressantes pour mieux accompagner les locataires en difficulté financière. Mais dans le même temps, la promulgation de la loi visant à « protéger les logements contre l'occupation illicite » en juillet 2023 marque un recul historique en matière de prévention des expulsions et risque d'engendrer l'expulsion de milliers de familles supplémentaires.

Une procédure très cadrée dont les délais se raccourcissent

La procédure d'expulsion s'inscrit dans un cadre légal très normé, que la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, dite loi « Kasbarian-Bergé », a fait évoluer récemment en raccourcissant notamment les délais entre les différentes étapes de la procédure.

En cas d'impayé de loyer, le propriétaire peut signifier au locataire un **commandement de payer**, qui marque la première étape de la procédure d'expulsion et fixe un délai de six semaines pour rembourser la dette. Si la dette n'est pas remboursée dans le délai imparti, le propriétaire peut **assigner en justice** le locataire. Le délai entre le commandement de payer et l'assignation était de deux mois jusqu'au 29 juillet 2023. Il est désormais passé à six semaines. Ce délai est généralement mis à profit par les personnes concernées et les acteurs de la prévention des expulsions pour trouver des solutions amiables de résolution des dettes locatives. Dans le Pas-de-Calais par exemple, en 2022, les commandements de payer sont 37 % plus nombreux que les assignations, témoignant de la résolution fréquente des situations avant passage au tribunal. En plus d'engorger les tribunaux, cette mesure risque donc de fragiliser considérablement le travail de prévention engagé en amont d'une saisine de la justice.

L'**audience** a lieu au minimum six semaines après la date de l'assignation (délai qui était également de deux mois avant la loi Kasbarian-Bergé). Un diagnostic social et financier (DSF) doit être réalisé en amont de l'audience et transmis au juge des contentieux de la protection, pour l'éclairer sur la situation du locataire et le litige.

Suite à l'audience, le juge se prononce sur la résiliation du bail, l'éventuel octroi de délais pour payer la dette, et, si le bail est résilié, les délais pour quitter les lieux après la signification du commandement de quitter les lieux. Le juge peut :

- Accorder des délais de paiement, jusqu'à 36 mois, et suspendre la résiliation du bail ;
- Accorder des délais de paiement mais sans suspendre la résiliation du bail, l'expulsion sera donc prononcée (avec ou sans délais supplémentaires pour quitter les lieux) - ce qui questionne sur le respect de l'échéancier, en l'absence d'assurance de maintien dans les lieux ;
- Refuser les délais de paiement et prononcer l'expulsion (avec ou sans délais supplémentaires pour quitter les lieux).

Si le principe reste celui d'un délai de deux mois pour quitter les lieux, désormais, ces délais peuvent être supprimés lorsque le juge estime le locataire « de mauvaise foi » - notion qui risque de faire l'objet d'une acceptation assez large et parfois à la défaveur du locataire, même si en droit la bonne foi doit être présumée. Quand des délais supplémentaires sont accordés par le juge, leur durée est désormais d'un mois à un an maximum (contre trois mois à trois ans maximum auparavant). Cela amoindrit d'autant le délai pour chercher une solution de relogement après décision du juge.

Lorsque le bail est résilié, ou si l'échéancier de paiement décaissé n'est pas respecté, le commissaire de justice peut délivrer un **commandement de quitter les lieux**.

Même après résiliation du bail par le juge des contentieux de la protection, le locataire peut encore solliciter le juge de l'exécution afin de demander des délais supplémentaires pour quitter les lieux. Celui-ci pourra accorder des délais également d'un mois à un an maximum, contre trois mois à trois ans auparavant.

Lorsque les délais fixés pour quitter les lieux ont expiré, le commissaire de justice peut se rendre au domicile pour mettre

en œuvre l'expulsion, mais il ne peut contraindre la personne à l'expulsion si celle-ci refuse de quitter le logement.

Dans ce cas, il devra demander le **concours de la force publique** auprès de la Préfecture. La Préfecture doit alors statuer dans un délai de deux mois sur cette demande. Si la Préfecture accorde le concours de la force publique, l'expulsion peut être mise en œuvre avec intervention des forces de l'ordre. Si la Préfecture refuse d'accorder le concours de la force publique, le propriétaire peut demander une indemnisation à ce titre.

LE DIAGNOSTIC SOCIAL ET FINANCIER (DSF), SIMPLE FORMULAIRE OU POSSIBILITÉ D'ENCLANCHER UN ACCOMPAGNEMENT ?

Le DSF, qui doit être transmis au juge en amont de l'audience, est un enjeu récurrent de la prévention des expulsions locatives, sachant que son taux de retour est faible et que beaucoup de locataires ne se rendent pas à l'audience. Dans les Hauts-de-France, le taux de portes closes dans le cadre de la réalisation du DSF (non-réponses à la sollicitation d'un travailleur social) est d'environ 50 %.

Jusqu'à récemment, ce diagnostic et son mode de réalisation n'étaient pas uniformisés d'un territoire à un autre. Ce diagnostic a été harmonisé par arrêté ministériel du 23 août 2022, et comprend désormais des éléments relatifs à la situation du locataire (situation sociale, familiale, financière), un état de la dette et des solutions d'apurement, la situation au regard du logement et les démarches de demande de logement social, des éléments liés à la préparation de l'audience, et la mention d'une saisine ou non de la CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives).

Ce nouveau DSF ne peut plus être envoyé directement au ménage, et le fait de ne pas avoir rencontré le ménage ne fait pas obstruction à la transmission du DSF par le travailleur social. Celui-ci peut préciser dans le formulaire si le ménage a été rencontré ou non. Il faut tout de même solliciter l'avis du ménage sur le contenu du DSF avant de le renvoyer au juge avec les informations dont le travailleur social a connaissance. En l'absence d'informations, un bordereau de carence doit être renvoyé. Par ailleurs, le bailleur doit désormais nécessairement être interrogé, de même que la CCAPEX pour transmission d'éventuels éléments complémentaires.

Par plusieurs aspects, ce nouveau DSF implique donc des changements de pratiques pour les travailleurs sociaux, avec des questionnements déontologiques relatifs à la transmission d'informations sans consentement explicite du locataire en ce sens.

Selon les départements, la réalisation du DSF n'est pas mise en place de la même manière, internalisée au niveau des services sociaux du Département et/ou des CCAS, ou externalisée à des associations mandatées pour cette mission, ce qui pose parfois des questions d'articulation entre ces acteurs. Dans le Nord, le déploiement du nouveau DSF d'abord expérimenté dans le Valenciennois a été l'occasion d'un renforcement de l'implication et de la coordination des services sociaux du Département et des CCAS.

Ce DSF, au-delà de renseigner le juge sur la situation du locataire en vue de l'audience, est également une occasion d'enclencher un accompagnement :

« Parfois, le locataire n'a jamais rencontré de travailleur social, et la réalisation du DSF est une porte d'entrée pour créer un lien avec les personnes. » (association mandatée pour la réalisation de DSF).

Si la loi Kasbarian-Bergé réduit les délais entre l'assignation et l'audience, elle prévoit également que le DSF soit réalisé plus en amont pour certaines situations, au stade du commandement de payer pour les locataires du parc privé. Cette disposition a pour objectif de donner plus de temps à la réalisation du DSF en amont de l'audience, et donc éventuellement une prise en charge plus précoce de certaines situations. Cependant, elle risque fort de se heurter au manque de moyens des services concernés.

Des évolutions inquiétantes pour le respect des droits des locataires

En plus de réduire les délais, et donc le temps permettant de travailler à des solutions pour résoudre la situation et éviter une expulsion, la loi Kasbarian-Bergé a des incidences sur le pouvoir du juge qui risquent de conduire à des conditions plus restrictives pour l'octroi de délais de paiement et de suspension de la résiliation du bail.

Désormais, l'octroi de délais de paiement est explicitement conditionné à la reprise du versement intégral du « loyer courant » avant l'audience, et au fait que le locataire soit en capacité de résorber sa dette.

Par ailleurs, la suspension de la résiliation du bail ne peut plus être octroyée d'office par le juge. Même si le locataire est présent, s'il ne sollicite pas la suspension de la clause résolutoire¹ ou en d'autres termes la suspension de la résiliation du bail (ceci nécessitant indéniablement une maîtrise technique des procédures), il risque de voir son bail résilié, quand bien même sa situation aurait pu permettre de suspendre les effets de la clause résolutoire. Cela dépendra de l'interprétation qu'en feront les juges, qui sera certainement très diverse ; certains pourront orienter le locataire sur la nécessité de formuler cette demande, d'autres considéreront malheureusement que cela n'est pas de leur ressort. À noter que le préfet aura obligation d'informer le locataire de la nécessité d'avoir à reprendre le paiement du loyer courant en amont de l'audience : cela concernera-t-il aussi l'information sur cette nécessité de demander la suspension de la clause résolutoire ?

La possibilité, déjà évoquée plus haut, de supprimer les délais pour quitter les lieux (et notamment pour les locataires de « mauvaise foi », notion qui certes doit être démontrée selon la jurisprudence, mais fait l'objet d'une appréciation

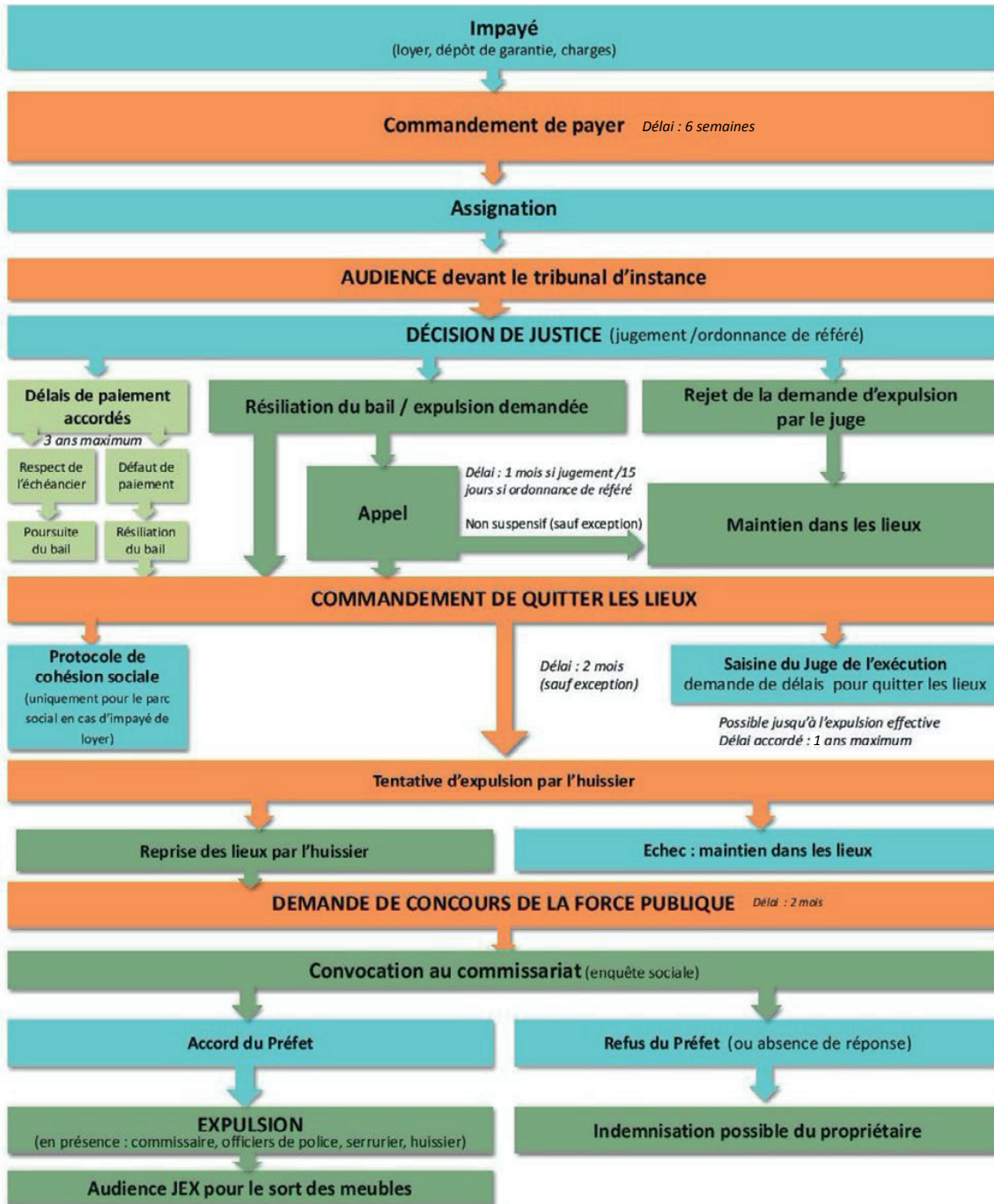
parfois large des acteurs), risque de limiter d'autant plus les possibilités de travailler à une résorption de la dette et/ou un relogement et ainsi d'éviter une expulsion dite « sèche », c'est-à-dire sans solution de logement ou d'hébergement.

Par ailleurs, la loi Kasbarian-Bergé pénalise le maintien dans les lieux après résiliation du bail. Si le locataire se maintient dans les lieux après l'expiration du délai du commandement de quitter les lieux, il risque désormais 7 500 € d'amende, sauf dans certains cas : s'il est locataire du parc social ou d'un propriétaire personne morale de droit public, s'il se maintient pendant la trêve hivernale, s'il se maintient alors que le juge de l'exécution a été saisi et ne s'est pas encore prononcé, et lorsque le juge de l'exécution a accordé des délais pour quitter les lieux. Cette disposition risque de fragiliser encore plus des locataires visés par un jugement d'expulsion mais qui n'auraient pas encore de solution de relogement. Nombre d'entre eux risquent de quitter les lieux par eux-mêmes sans aucune solution alternative de relogement ou d'hébergement digne.

Si de nouveaux pouvoirs sont attribués aux CCAPEX (saisine du FSL, saisine systématique du SIAO quand le concours de la force publique est accordé, maintien des aides au logement...), il est à craindre que ceux-ci ne soient pas suffisamment accompagnés de moyens supplémentaires pour absorber la charge que cela représentera. Cela risque donc de rendre très virtuelles les dispositions de la loi Kasbarian-Bergé présentées comme une amélioration de la prévention des expulsions locatives.

¹ Clause insérée dans le contrat qui prévoit qu'en cas de manquement aux obligations contractuelles, le propriétaire pourra résilier le bail. Même si le bail prévoit une clause résolutoire, le propriétaire doit tout de même saisir le juge pour lui demander de constater la résiliation du bail. Le rôle du juge ne disparaît pas, mais celui-ci dispose de moins de marge d'appréciation quand il constate la résiliation du bail que quand il doit décider de la résiliation du bail. Il peut tout de même, dans certaines conditions, suspendre les effets de la clause résolutoire (le bail n'est donc pas résilié à l'issue de l'audience, mais si le locataire ne respecte pas les termes de la décision du juge, alors la résiliation prend effet sans passer de nouveau par le juge).

SCHÉMA DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION LOCATIVE



QUELS LEVIERS POUR NE PAS EN ARRIVER À UNE EXPULSION SANS SOLUTION, EN CAS DE DETTE LOCATIVE ?

Pour l'apurement de la dette, plusieurs leviers sont habituellement actionnés :

- Négociation avec le bailleur d'un **échancier** (plan d'apurement) pour échelonner le remboursement de la dette ;
- Demandes d'**aides financières** (via le Fonds Solidarité Logement géré par le Département pour une demande de FSL maintien, Action Logement pour les salariés, la CAF éventuellement, la CARSAT, la complémentaire santé...);
- Si nécessaire, dépôt d'un **dossier de surendettement** auprès de la Banque de France pour acter d'un échancier avec effacement partiel de la dette, ou effacement total de la dette.

Si le maintien dans le logement est compromis, en particulier parce que le loyer n'est pas adapté aux ressources, la **recherche d'une solution de relogement** est également nécessaire :

- **Demande de logement social** ;
- Inscription sur des dispositifs de **priorisation de la demande de logement social** si le ménage y est éligible ;
- **Recours DALO** (Droit au Logement Opposable) au motif « menacé d'expulsion », une fois qu'un jugement acte de la résiliation du bail ;
- Recherche de **logement dans le parc privé** ;
- Dépôt d'une **demande d'aide au titre du FSL accès** pour faciliter l'accès à un nouveau logement. Le FSL accès peut prendre la forme d'une aide financière à l'installation (dépôt de garantie, frais d'agence, premier mois de loyer, assurance habitation, frais d'ouverture de compte, frais d'équipement du logement...), ou encore d'un cautionnement (le FSL peut se porter garant du locataire).

À défaut d'une solution de relogement, la recherche d'une solution d'hébergement peut parfois devenir nécessaire, via appels au 115 et inscription SIAO*.

* Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation, dispositif de veille sociale en charge de l'orientation de personnes en besoin d'hébergement ou de logement adapté.

Une augmentation des procédures avant même le contexte inflationniste

L'ÉVOLUTION DES IMPAYÉS DE LOYER

L'observation des situations d'impayé de loyer est rendue difficile par le peu de données consolidées à ce sujet. Les données sur les commandements de payer par exemple, premier acte de la procédure d'expulsion, ne sont pas disponibles pour certains départements.

Cependant, début 2023, l'Observatoire national des impayés de loyer piloté par la DIHAL faisait état d'une hausse des impayés des locataires du parc privé comme du parc social, avec notamment une hausse de 3 % au premier trimestre 2023 pour le parc social.

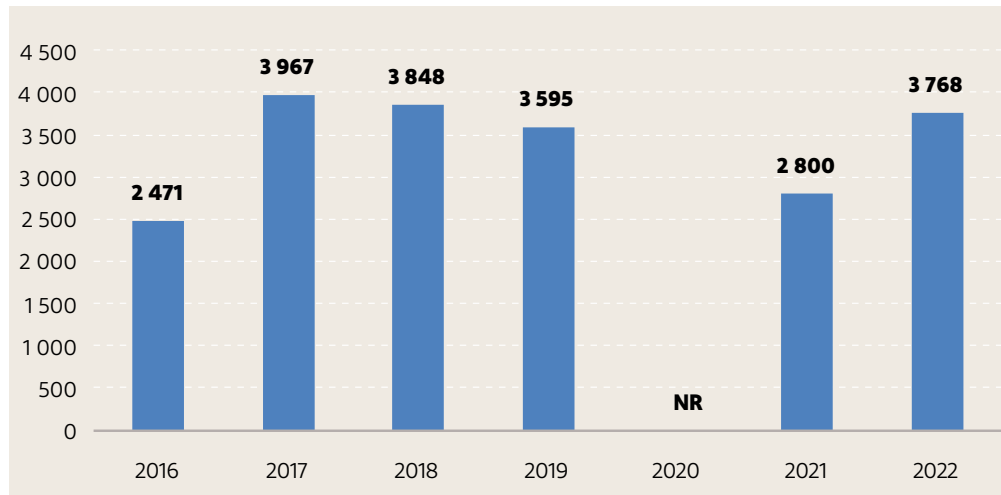
En décembre 2022 déjà, l'Union sociale pour l'habitat faisait état d'une hausse de plus de 10 % de ménages en retard de paiement de loyer de plus de trois mois pour près de la moitié des organismes HLM ayant répondu au niveau natio-

nal, par rapport au 31 décembre 2021². À cela s'ajoute le fait que, fin 2022, les régularisations de charges ont particulièrement affecté les locataires, et ont conduit à la mise en place de plans d'apurement pour absorber cette régularisation. Parallèlement, les provisions pour charges ont été augmentées par la majorité des bailleurs, sans qu'il y ait à ce jour d'éléments consolidés concernant l'effet de ces augmentations sur le niveau d'impayés constatés.

Dans le Pas-de-Calais, où l'on dispose de données sur les commandements de payer, celles-ci mettent en lumière la reprise des procédures d'expulsion pour impayé en 2022.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMANDEMENTS DE PAYER DANS LE PAS-DE-CALAIS

Source : DDETS du Pas-de-Calais.



² Union sociale pour l'habitat, « [L'USH fait état d'une forte montée des impayés de loyers des locataires Hlm](#) », 19 décembre 2022.

UNE STABILITÉ DES ASSIGNATIONS MAIS DES ACCORDS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE EN AUGMENTATION

On ne peut que s'inquiéter de l'évolution des statistiques relatives aux procédures d'expulsion dans la région. En effet, si le nombre d'assignations et de commandements de quitter les lieux est relativement stable entre 2019 et 2022, les accords de concours de la force publique sont en revanche en très nette augmentation (+35 % par rapport à 2019).

Cette évolution est l'effet d'un rattrapage post-crise sanitaire mais elle s'inscrit également dans une tendance de plus long terme. Dans le département du Nord par exemple, les concours de la force publique octroyés ont augmenté de 162 % en dix ans, entre 2012 et 2022. Ceci pose clairement la question de l'efficacité de la prévention, ces évolutions pouvant être considérées comme l'indication d'un certain nombre de situations « bloquées » pour lesquelles la procédure va à son terme.

ÉVOLUTION DES PROCÉDURES D'EXPULSION DANS LA RÉGION DE 2019 À 2022

Source : DREAL Hauts-de-France

2019	Assignations	Commandements de quitter les lieux	Demandes de concours de la force publique	Concours de la force publique accordés
Nord	5 149	2 402	902	406
Pas-de-Calais	2 891	1 568	1 615	499
Oise	1 549	769	612	330
Somme	813	431	247	141
Aisne	800	495	225	165
Région HDF	11 202	5 665	3 601	1 541
2020				
Nord	4 198	2 055	568	316
Pas-de-Calais	2 400	1 360	1 510	322
Oise	1 512	836	466	287
Somme	741	440	275	54
Aisne	775	397	187	111
Région HDF	9 626	5 088	3 006	1 090
2021				
Nord	4 059	2 239	985	486
Pas-de-Calais	2 158	1 371	767	478
Oise	1 443	890	566	249
Somme	911	539	385	114
Aisne	768	497	205	165
Région HDF	9 339	5 536	2 908	1 492
2022				
Nord	4 905	2 375	1 081	794
Pas-de-Calais	2 741	1 388	915	581
Oise	1 643	713	548	389
Somme	963	660	416	162
Aisne	906	425	280	158
Région HDF	11 158	5 561	3 240	2 084

***Précarité sociale, précarité résidentielle
Comment mieux prévenir les expulsions locatives dans les Hauts-de-France ?***

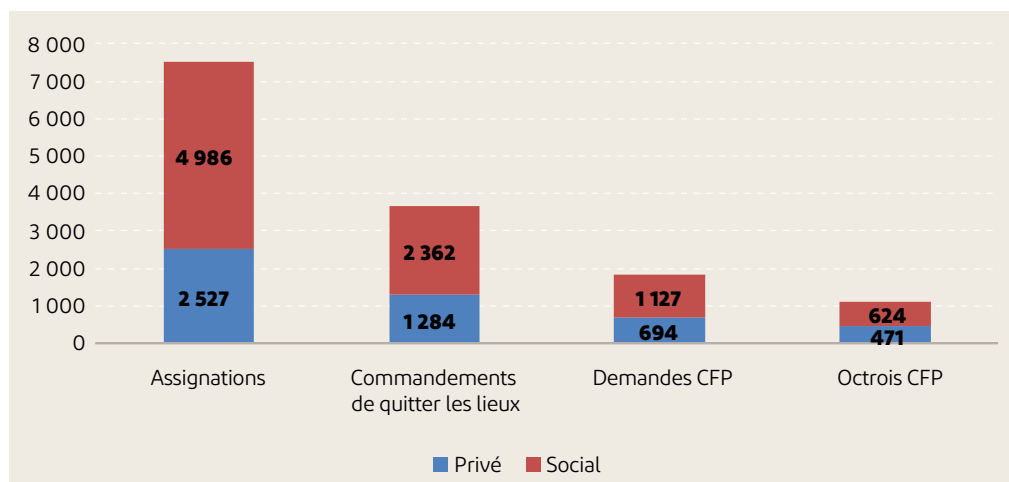
L'impact de l'inflation³, qui ne pèse pas encore sur les procédures engagées en 2022, risque d'aggraver encore cette tendance. D'autant plus que l'inflation touche plus fortement les habitants des Hauts-de-France, dont le taux de pauvreté est très élevé (deuxième région la plus pauvre après la Corse) et la vulnérabilité énergétique plus forte que la moyenne nationale, avant même la crise énergétique actuelle⁴.

Dans le Nord et le Pas-de-Calais, les données disponibles permettent de visualiser la répartition entre parc privé et

parc social dans les procédures menées en 2022. Cela donne à voir une part significative du parc social, qui cependant diminue au fil de l'avancement des procédures, signe que des solutions sont plus fréquemment trouvées dans le parc social après engagement de la procédure. La majorité des locataires en procédure habite néanmoins dans le parc social, quel que soit le stade considéré.

PROCÉDURES D'EXPULSION DANS LE NORD ET LE PAS-DE-CALAIS EN 2022, RÉPARTITION PARC PRIVÉ/PARC SOCIAL

Sources : DDETS du Nord et DDETS du Pas-de-Calais



³ Selon l'INSEE, le taux d'inflation est passé de 1,6 % en 2021 à 5,2 % en 2022 (INSEE, « [Taux d'inflation – données annuelles de 1991 à 2022](#) », 13 janvier 2023).

⁴ Selon l'INSEE en 2019, les Hauts-de-France étaient la troisième région la plus touchée par la vulnérabilité énergétique qui concernait 19 % de l'ensemble des ménages, ceci étant lié au niveau de revenus, aux caractéristiques du parc de logements, et au climat de la région (INSEE, « [Les dépenses énergétiques du logement fragilisent près d'un ménage sur cinq - Insee Analyses Hauts-de-France - 103](#) », 07 novembre 2019).

Expulsions : de la menace à la réalité

En 2022, 3 240 commandements de quitter les lieux ont été délivrés dans les Hauts-de-France, 2 000 concours de la force public ont été octroyés. Ils donnent une première appréciation du nombre de ménages concernés, sans pour autant que le nombre d'expulsions effectives puisse être établi avec précision : on peut estimer que 2 à 3 fois plus de ménages quittent d'eux-mêmes leur logement avant l'arrivée des forces de l'ordre ; à l'inverse, il peut arriver que certains concours de la force publique ne soient *in fine* pas exécutés, souvent en raison du départ préalable du locataire ou du non mandatement du commissaire de justice par le propriétaire.

L'ensemble des professionnels présente l'expulsion d'un ménage de son logement comme un « *échec collectif* », souvent attribué au fait que le ménage ne se soit pas saisi des dispositifs proposés. Si elle est bien un échec collectif, elle a des conséquences graves et durables avant tout pour les personnes concernées, d'autant que, dans certains territoires, l'expulsion n'est pas toujours accompagnée de solution de relogement, ni même d'hébergement.

DES INSTRUCTIONS DE FIN DE TRÊVE MOINS-DISANTES ET DIVERSEMENT RESPECTÉES

Chaque année, à l'issue de la trêve hivernale, une instruction est adressée par le gouvernement aux Préfets de région et de département pour donner les grandes orientations en matière d'octroi du concours de la force publique et préciser leurs modalités de mise en œuvre.

L'instruction du 3 avril 2023, signée par le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, s'inscrit dans la lignée des précédentes, dans un contexte particulier de sortie de crise sanitaire et d'allongement des précédentes trêves hivernales en 2020 et 2021, entraînant un cumul du stock de demandes de concours de la force publique (CFP) en instance. L'objectif fixé est celui d'un retour en 2024 à un nombre de CFP et à une enveloppe d'indemnisation des bailleurs équivalents à ceux d'avant-crise, en lissant le rattrapage sur 2023 et 2024.

L'instruction précise qu'« *aucune mise à la rue des ménages vulnérables ne devra être réalisée cette année* ». Sont définis comme ménages vulnérables les familles avec enfant(s) mineur(s) ou en bas âge, les personnes de plus de 65 ans et les personnes souffrant de maladie chronique. Plus largement, l'instruction indique que « *toute expulsion devra être accompagnée d'une proposition d'hébergement et d'accompagnement adapté* », nuancé néanmoins par le fait que cette disposition s'applique « *dans la mesure du possible et en fonction de la capacité du dispositif sur votre territoire* ».

Enfin, l'instruction rappelle les objectifs de prévention le plus en amont possible des expulsions et prévoit un nouvel abondement de 10 millions d'euros de l'enveloppe d'indemnisation des bailleurs pour 2023.

Si l'esprit reste le même que les précédentes instructions, elle fixe explicitement un objectif fort de rattrapage des octrois de CFP pour diminuer le nombre de dossiers en attente. Le relogement ou l'hébergement des personnes expulsées est par ailleurs conditionné aux capacités du territoire, sans orientation ferme sur la mobilisation des bailleurs, des réservataires de logements sociaux et des SIAO pour éviter les « expulsions sèches ». Enfin, aucune référence n'est faite à l'interdiction d'octroi du concours de la force publique aux ménages reconnus prioritaires et urgents dans le cadre du DALO.

Qui plus est, son application reste très aléatoire selon les territoires. À l'échelle de l'agglomération lilloise, la Fondation Abbé Pierre et quelques associations partenaires ont été saisies d'une quinzaine d'expulsions sans solution d'hébergement ou de relogement, dont la moitié environ concernaient des familles avec enfants.

DES MODALITÉS D'INSTRUCTION DES CFP ET UNE ANTICIPATION DES SOLUTIONS POST-EXPULSIONS VARIABLES SELON LES TERRITOIRES

L'instruction des réquisitions du concours de la force publique est menée par les services de l'État de chaque sous-préfecture. Selon les territoires, elle s'inscrit dans un cadre plus ou moins collégial, généralement après recueil d'informations auprès des CCAS et des services sociaux du Département, enquête sociale pour préciser la situation sociale des occupants et l'existence de solutions de relogement, et enquête de police pour apprécier le risque de « trouble à l'ordre public ». Dans l'arrondissement d'Arras, les propositions d'octrois de CFP sont émises en CCAPEX puis adressées au sous-préfet. Dans l'arrondissement de Lille, elles sont étudiées au sein d'une cellule restreinte associant le directeur de cabinet du Préfet et les services de la DDETS.

Plusieurs territoires ont mis en place des commissions préalables à l'octroi des CFP pour établir un nouveau lien avec les locataires et trouver une alternative au recours à la force publique. Certaines sont initiées par les bailleurs. L'OPAL (Office public de l'habitat de l'Aisne) a ainsi institué une commission consultative des impayés, constituée du Président de l'office, des services de recouvrement, d'un représentant

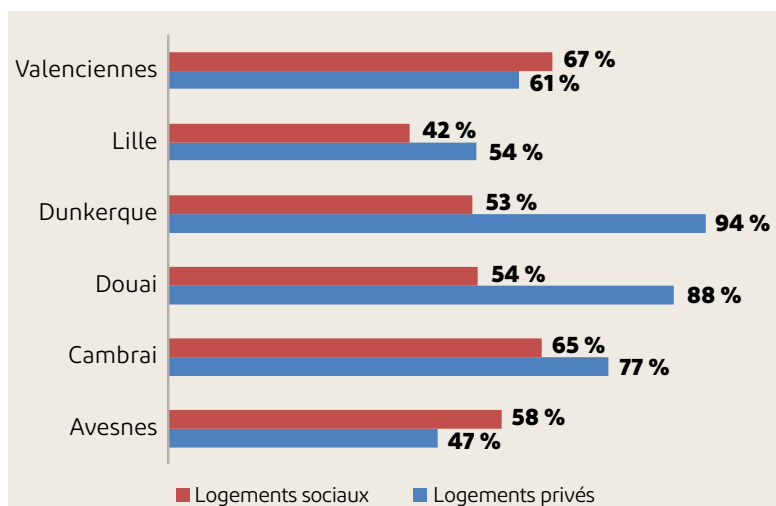
de la CAF, d'associations de locataires et du locataire, afin de rétablir le contact, proposer un échéancier et orienter si nécessaire vers les services sociaux. 50 % des locataires environ s'y rendent, et une solution est trouvée pour plus de la moitié d'entre eux. D'autres commissions sont réunies à l'initiative des sous-préfectures, par exemple dans l'arrondissement d'Abbeville dans la Somme, réunissant le Département, les maires, les bailleurs, etc.

Il est généralement admis par les acteurs rencontrés que chaque sous-préfecture apprécie différemment l'opportunité d'un octroi du concours de la force publique. L'analyse du nombre de CFP accordés comparativement au nombre de CFP demandés par arrondissement dans le département du Nord confirme ce constat. Il faut néanmoins préciser qu'il ne s'agit pas du taux d'octroi mais de la mise en perspective des deux statistiques annuelles, certaines demandes de CFP déposées en 2022 n'ayant par exemple pas encore fait l'objet d'une décision, alors que certains octrois accordés en 2022 concernent des réquisitions déposées les années antérieures.

Les arrondissements de Dunkerque, Cambrai et Douai se distinguent ainsi par un nombre de CFP accordés élevé, en particulier dans le parc privé.

NOMBRE D'OCTROIS DE CFP RAPPORTÉ AU NOMBRE DE CFP SOLLICITÉS PAR ARRONDISSEMENT DU NORD EN 2022

Source : DDETS du Nord, 2022



L'État est tenu d'accorder le concours de la force publique s'il est nécessaire à l'exécution d'une décision de justice. Le refus d'octroi ne peut être justifié que par un risque de trouble à l'ordre public, dont l'une des composantes est le respect de la dignité de la personne humaine.

La décision d'octroi, d'ajournement ou plus rarement de refus est généralement prise en considération des éléments suivants :

- Le niveau de vulnérabilité des occupants, en tenant compte de l'âge et de la santé des occupants, selon souvent une appréciation au cas par cas : « *La seule présence d'enfants ne suffit pas* » (services de l'État) ;
- L'avancement le cas échéant de démarches de relogement, pour que l'octroi ne soit pas accordé si une perspective de relogement est prévisible à court terme ;
- L'existence d'un recours DALO accepté ou de délais pour quitter les lieux accordés par le JEX, qui orientent la date à partir de laquelle l'exécution du CFP, s'il est octroyé, pourra intervenir ;
- Le profil et la situation du bailleur dans le parc locatif privé.

Si le niveau de consommation de l'enveloppe du fonds d'indemnisation bailleurs, destiné à compenser financièrement les bailleurs n'ayant pas obtenu le concours de la force publique, fait l'objet d'un pilotage départemental étroit, sa corrélation directe avec les décisions d'octroi prises par la sous-préfecture ne semble pas évidente à établir. On peut supposer néanmoins qu'il est suivi très régulièrement et que des points d'alerte seraient adressés aux sous-préfectures en cas de forte progression.

À la suite de l'abondement du fonds et des ajournements accordés dans le cadre de la crise sanitaire (le deuxième allongement de trêve hivernale a par exemple donné lieu à une indemnisation des propriétaires), le montant des indemnités accordées chaque année est ainsi passé de 155 211 € en 2019 à 579 344 € en 2022 dans le département du Nord.

Les services de l'État rappellent néanmoins que ce fonds reste aujourd'hui un outil aux mains du ministère de l'Intérieur, conçu pour compenser les pertes des bailleurs en cas d'ajournement ou de refus d'octroi de la force publique. Il se-

rait souhaitable de le faire évoluer progressivement vers un fonds d'indemnisation social, fondé plus explicitement sur la situation sociale des occupants et piloté par le ministère du Logement.

Par ailleurs, comme le note le rapport d'observation de la Cour des Comptes sur la prévention des expulsions, en dehors de l'instruction ministérielle précitée, « *le cadre d'intervention publique en matière de prévention des expulsions ne prévoit pas de dispositions particulières, hors droit commun, pour le relogement ou l'hébergement des personnes expulsées.* »⁵

Pourtant, la prévention d'une mise à la rue est bien entendu un enjeu majeur, porté nationalement dans le cadre du nouveau plan quinquennal sur le Logement d'abord.

L'anticipation du relogement se fait généralement dans le cadre de l'accompagnement social lié à la prévention des expulsions, quel que soit le dispositif mobilisé. La demande de logement social est systématiquement la voie privilégiée, mais se heurte à un certain nombre d'obstacles, au premier rang desquels la pression sur la demande locative sociale. Le « cadrage de la dette », entendu le plus souvent comme l'existence d'un dossier de surendettement recevable à la Banque de France, mais qui peut aussi s'inscrire dans un plan d'apurement respecté par le locataire, constitue également une condition nécessaire pour les bailleurs sociaux. Or les démarches relatives aux procédures de surendettement sont parfois engagées tardivement, ne permettant pas d'assurer un relogement avant le terme de la procédure d'expulsion. De plus, les dispositifs de priorisation de la demande de logement social ne permettent pas toujours de prendre en compte les situations des locataires menacés d'expulsion : ainsi, dans le département du Nord, les locataires d'un logement social menacés d'expulsion ou expulsés depuis moins d'un an sortent même des critères de priorité du PDALHPD, estimant qu'il est de la responsabilité du bailleur de maintenir le locataire ou d'organiser sa mutation.

Le DALO est souvent le dernier recours, diversement mobilisé néanmoins par les équipes d'accompagnement et ne donnant lieu que minoritairement à un accord. Dans le Nord, en 2021, seuls 39 % des recours sur le motif de « menacé d'expulsion sans relogement » ont été acceptés. Les refus

⁵ Cour des Comptes, « [La prévention des expulsions locatives – Exercices 2016-2021 - Observations définitives](#) », 19 décembre 2022, page 42.

sont le plus souvent fondés sur l'absence de cadrage de la dette, la non-reprise des paiements voire parfois un dépôt de demande de logement social jugé tardif. Avec la loi Kasbarian-Bergé, l'intérêt d'un recours DALO pour prévenir une expulsion sans solution de relogement risque même de devenir caduc si le juge n'accorde pas de délais aux locataires pour quitter les lieux, les personnes ne pouvant être reconnues prioritaires qu'après la décision de justice.

Certains territoires ont par ailleurs développé des solutions alternatives au relogement ou à l'hébergement. Le Pas-de-Calais mobilise notamment l'aide à la médiation locative (AML) : il s'agit d'une intermédiation locative dans le parc social, fondée sur un bail glissant, pour les ménages ayant connu une procédure d'expulsion. 225 ménages étaient accompagnés en 2022 dans ce cadre, dont 85 nouveaux bénéficiaires. Parmi les 73 ménages ayant quitté le dispositif, 61 % ont vu leur bail glisser et 11 % ont été relogés dans un autre logement.

D'autres bailleurs, dans l'Aisne notamment, ont passé des accords réciproques pour reloger des familles expulsées d'un logement de l'autre bailleur.

Enfin, dans les territoires les moins tendus, des liens sont établis avec le SIAO pour les ménages devant être expulsés sans qu'une solution de relogement ait été trouvée. C'est le cas par exemple dans l'Aisne ou encore dans certains arrondissements du Pas-de-Calais. En revanche, dans l'agglomération lilloise, jusqu'à la loi Kasbarian-Bergé au moins, aucun lien n'était établi au préalable avec le SIAO et aucune priorité donnée aux personnes dont l'expulsion est imminente ou a déjà été exécutée. La loi Kasbarian-Bergé prévoit que la saisine du SIAO par la CCAPEX devra désormais être systématique pour tout locataire concerné par un octroi du concours de la force publique, mais reste à savoir si les moyens dédiés aux CCAPEX permettront effectivement d'assurer cette saisine⁶.

Il faut bien sûr rappeler la violence que constitue une expulsion par le commissaire de justice ou avec concours de la force publique pour les ménages concernés qui, s'ils ont connaissance de la décision d'octroi de la force publique, ne savent pas quel jour elle sera exécutée. L'intervention à domicile de la police entraîne des traumatismes profonds pour

les personnes, en particulier pour les enfants. L'impossibilité de récupérer les affaires personnelles les plus essentielles, comme des médicaments, a des conséquences directes sur l'équilibre, y compris médical, des personnes. Plus largement, le placement des effets personnels en garde-meuble, facturé au locataire, rend plus complexe la continuité des démarches administratives, fragilise les conditions de scolarisation des enfants et a une forte portée symbolique pour les personnes. Enfin et surtout, après la violence de l'expulsion, l'identification d'une solution temporaire pour le soir même devient impérieuse, les personnes mobilisant souvent dans l'urgence leurs proches ou des associations caritatives.

Pour protester contre la violence de ces expulsions, face auxquelles les personnes sont très seules, un certain nombre de collectifs se mobilisent. C'est le cas du collectif anti-expulsion lillois, qui, lorsqu'il est informé d'une expulsion, intervient sur place à la fois en protestation contre l'expulsion et en solidarité avec le ménage expulsé, s'inspirant notamment des pratiques développées à Bruxelles par le Front anti-expulsions. Certains élus se sont également illustrés par leur mobilisation aux côtés de ménages faisant l'objet d'une expulsion, dans le bassin minier notamment. Parmi eux le précédent Maire d'Avion, qui avait le pris en 2016 un arrêté municipal « anti-expulsions », de même qu'un certain nombre de municipalités en France, pour manifester l'opposition de la municipalité aux expulsions locatives.

Après expulsion, les ménages ne font l'objet d'aucun suivi.

« Au final, on ne sait pas trop ce que deviennent les ménages expulsés. On interroge le SIAO mais c'est difficile de les retrouver ». (services de l'État dans le Nord)

⁶ Article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

QUE DEVIENNENT LES MÉNAGES EXPULSÉS ?

La Fondation Abbé Pierre a mené en 2022 une enquête pour éclairer les trajectoires des personnes ayant subi une expulsion*. Elle portait sur un échantillon d'une soixantaine de ménages, expulsés depuis plus de six mois. Sont repris ci-après la synthèse des résultats.

Les résultats donnent à voir les conséquences très douloureuses d'une expulsion pour les personnes. Un à trois ans plus tard, un tiers des ménages n'a toujours pas retrouvé de logement et vit encore à l'hôtel, chez un tiers, dans un habitat très précaire (mobile-home, camping, squat...), voire à la rue. 10 % des personnes expulsées ont connu une période à la rue. Les ménages qui ont retrouvé un logement ont passé en moyenne 11 mois sans logement personnel.

29 % des personnes enquêtées n'ont pas pu poursuivre leur activité professionnelle en raison de l'expulsion, et celle-ci a eu des impacts sur la scolarité de 43 % des ménages avec enfants (décrochage scolaire, troubles du comportement, problèmes de concentration). Enfin, 71 % des ménages ont déclaré faire face à des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques liés à l'expulsion.

Les parcours des personnes enquêtées, quoique très diversifiés, sont tous émaillés de difficultés et de ruptures résidentielles, sociales, ou psychologiques douloureuses. Juste après l'expulsion, les personnes tierces souvent mobilisées par les ménages pour un hébergement et les prises en charge à l'hôtel apparaissent comme des solutions récurrentes. Le cheminement vers le parc

social, qui garantit une certaine stabilité résidentielle, est une épreuve incertaine et difficile, et les personnes connaissent de nombreuses désillusions en lien avec les institutions et le renoncement à certains de leurs critères de relogement. L'expulsion touche souvent des foyers déjà précarisés qui font face à de nouvelles difficultés ainsi amplifiées. Tandis que le motif principal d'expulsion est la dette locative, celle-ci perdure souvent et rend le relogement extrêmement difficile. La procédure et l'après-expulsion ont aussi des conséquences importantes à long terme, tant sur le plan des relations sociales que sur la scolarité des enfants, sur la santé et sur l'emploi et les ressources.

L'accompagnement des personnes est une clé importante pour retrouver un logement pérenne, mais celles-ci ne sont pas assez informées de leurs droits et leur relation au monde institutionnel est teintée de défiance, à mesure que leur situation d'errance s'éternise. Leur accompagnement en amont est essentiel pour favoriser le maintien dans le logement ou pour rechercher une solution de relogement afin d'éviter le traumatisme de l'expulsion. La mobilisation des acteurs associatifs et institutionnels autour de la prévention des expulsions est d'autant plus déterminante que l'expulsion fragilise durablement les parcours résidentiels des personnes qui l'ont subie.

* Fondation Abbé Pierre, « [Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées](#) », mars 2022.

Une multiplicité d'acteurs dont la coordination se renforce mais reste imparfaite

Si la politique de prévention des expulsions locatives est co-pilotée par l'État et le Département au niveau local, c'est bien une mosaïque d'acteurs multiples qui intervient dans le cadre de la prévention des expulsions locatives, avec des organisations et des articulations variables selon les territoires. Ce cadre départemental de la prévention des expulsions est défini par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHDP) et la charte départementale de prévention des expulsions qui a pour vocation « d'organiser le traitement coordonné des situations d'expulsion locative »⁷. Cette charte, signée par le Préfet et le Président du Conseil départemental, détermine les engagements des différents partenaires et les moyens qu'ils prévoient d'allouer pour la mise en œuvre des actions de prévention des expulsions⁸.

L'ÉTAT

Les services déconcentrés de l'État, en particulier la DDETS (direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités), sont compétents en matière de prévention des expulsions locatives, et plus globalement d'accès et de maintien dans le logement.

Les services de l'État (DDETS et sous-préfecture en particulier) assurent des **missions relevant du préventif mais également du coercitif** : coordination de la prévention des expulsions, secrétariat de la CCAPEX, instruction des dossiers, lien avec les locataires et les propriétaires, instruction des demandes de concours de la force publique, exécution des concours de la force publique, instruction des demandes d'indemnisation des bailleurs...

LE DÉPARTEMENT

Le Département, de par ses **compétences en matière d'action sociale**, est un acteur clé de la prévention des expulsions. Les services sociaux du Département interviennent à la fois en accompagnement généraliste de personnes rencontrant des difficultés socio-économiques et, de manière différenciée selon les territoires, en accompagnement spécifique à différentes étapes de la procédure d'expulsion (réalisation du diagnostic social et financier en amont de l'audience, ou de l'enquête sociale dans le cadre de l'examen de la demande de concours de la force publique comme c'est le cas dans le Pas-de-Calais par exemple).

Par ailleurs, les Départements ont également depuis 2005⁹ un rôle prépondérant dans la prévention des expulsions locatives en tant que pilotes et **gestionnaires des fonds de solidarité pour le logement** (FSL). Institué en 1990, le FSL a pour vocation de faciliter l'accès ou le maintien dans un logement des personnes rencontrant des difficultés sociales ou financières¹⁰. Les FSL sont devenus des outils majeurs pour favoriser l'accès au logement des ménages modestes (garantie, aide à l'installation, prise en charge du premier loyer...), prévenir les expulsions locatives ou encore lutter contre la précarité énergétique. Au-delà des aides financières, les FSL financent des mesures d'accompagnement social et soutiennent des projets pour favoriser des conditions de logement dignes pour les ménages fragiles. Les fonds sont alimentés en premier lieu par le Département ou les métropoles. Ils sont abondés par les communes, la CAF, les bailleurs sociaux, les fournisseurs d'énergie, les opérateurs de téléphonie, les distributeurs d'eau, etc.

La mise en œuvre concrète des FSL varie d'un département à un autre, chacun ayant son propre règlement intérieur.

⁷ Article 7-1 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁸ Décret n° 2016-393 du 31 mars 2016 relatif à la charte pour la prévention de l'expulsion.

⁹ Depuis 2015, en vertu de la loi NOTRE, cette compétence peut être transférée aux métropoles ; seule la Métropole Européenne de Lille l'exerce dans les Hauts-de-France.

¹⁰ Article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

LA COMMISSION DE COORDINATION DES ACTIONS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES (CCAPEX)

La CCAPEX, obligatoire dans chaque département depuis 2009, est pensée comme un pilier de la prévention des expulsions au niveau local, avec un rôle à la fois de pilotage départemental de la **politique de prévention des expulsions et de traitement de situations individuelles**.

La CCAPEX est coprésidée par les services de l'État et le Département, ainsi que, depuis la loi Kasbarian-Bergé, la Métropole si elle assure la gestion d'un FSL. Elle réunit des représentants des bailleurs sociaux comme privés, des associations de locataires, des associations de lutte contre les exclusions, la chambre départementale des commissaires de justice, Action Logement, des CCAS, les UDAF, les ADIL...

La Cour des Comptes, dans son rapport publié en 2022 sur la prévention des expulsions locatives, affirmait que « *dans les faits, outre les moyens humains réduits dont elles disposent, les Ccapex peinent à s'imposer et à fédérer* »¹¹, notant en particulier que celles-ci ne sont en capacité de traiter qu'un nombre de dossiers réduit au regard du nombre d'assignations sur leur territoire, et que celles-ci ne disposent d'aucun pouvoir contraignant.

Les CCAPEX ont vocation à traiter de manière partenariale les situations individuelles qui leur sont signalées, en mobilisant la complémentarité des acteurs et en identifiant les leviers d'action les plus adaptés. Face à l'impossibilité pour les CCAPEX d'analyser finement et de manière partenariale l'ensemble des situations, certains territoires ont développé des instances parallèles, comme les « cellules de veille » du Douaisis qui rassemblent tous les trois mois des représentants des bailleurs sociaux, du département, de la CAF, de Soliha (opérateur logement) et du CCAS pour évoquer des situations d'impayé au stade contentieux ou pré-contentieux et trouver les leviers d'accompagnement et de résolution des situations les plus adaptés. Ailleurs, ce sont des « commissions de recours ultimes » qui ont été mises en place pour les situations en fin de procédure, afin de tenter de trouver une ultime solution avant l'expulsion effective. Si la coordination des acteurs sur des situations individuelles répond donc à

un réel besoin, elle se confronte au manque de moyens de la CCAPEX pour traiter l'ensemble des situations qui leur sont remontées et à la difficulté de trouver « la bonne échelle » et le bon mode de discussion pour assurer la mobilisation de toutes les parties prenantes. Ainsi, les modes d'organisations des CCAPEX se cherchent dans les différents territoires et vont dans le sens d'une plus grande territorialisation. Certaines prévoient également des critères pour identifier les situations à discuter de manière collégiale, comme c'est le cas dans la Somme.

Par ailleurs, et certainement du fait de cette difficulté à traiter efficacement les très nombreuses situations qui leur sont signalées, les CCAPEX investissent parfois difficilement leur rôle de pilotage de la politique de prévention des expulsions. Dans le Nord, la mise en place de CCAPEX au niveau des différents arrondissements doit permettre d'examiner progressivement les situations individuelles à une échelle plus locale et de donner à la CCAPEX départementale un réel rôle de coordination et de pilotage de la prévention des expulsions.

Certains acteurs expriment ainsi le peu de visibilité sur la plus-value de l'intervention et des avis de la CCAPEX, voire des interrogations sur les modalités de discussion des dossiers (nombre de personnes présentes parfois non concernées par la situation évoquée, confidentialité des données, absence du ménage...) :

« Les avis émis sont consultatifs, et parfois ils peuvent se faire aussi au détriment de la famille, si la CCAPEX estime que la famille peut payer 700 € en plus par mois, et si la famille ne l'a pas fait, le juge va dire "il y avait l'avis de la CCAPEX et la famille ne l'a pas suivi". La CCAPEX est aussi censée avoir un rôle de coordination de la prévention des expulsions à l'échelle locale, ce qui interroge un peu car on n'a pas eu l'impression d'être coordonnés avec d'autres associations sur ce sujet-là. » (Association accompagnant des locataires menacés d'expulsion dans le Nord)

Dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, des postes de chargés de mission ont été financés à partir de 2021 pour renforcer les CCAPEX dans certains départements : le Nord, le Pas-de-Calais, la Somme et l'Oise étaient concernés. Ces postes ont été portés par des

¹¹ Cour des Comptes, « [La prévention des expulsions locatives – Exercices 2016-2021 - Observations définitives](#) », 19 décembre 2022, p.22-23.

ADIL, le SIAO, le Département ou encore la DDETS, selon les départements. Mais cela semble bien insuffisant face à l'ampleur des situations d'expulsion et au vu des nouvelles missions dévolues aux CCAPEX suite à la loi Kasbarian-Bergé.

LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CAF)

La CAF joue un rôle central dans la prévention des expulsions locatives, au titre des aides au logement qu'elle délivre et pour son rôle d'accompagnement social auprès de certains ménages allocataires.

Pour les ménages bénéficiaires d'une allocation logement, le bailleur est dans l'obligation de signaler l'existence d'un impayé équivalent à deux mois de loyer. Néanmoins, ce signalement reste insuffisant, pour les bailleurs privés en particulier¹², par méconnaissance et par crainte de la suspension de l'aide au logement. Le maintien ou non des aides est conditionné à la mise en place d'une solution d'apurement de la dette et la reprise de la dépense courante de logement (ou de la moitié pour les locataires en « situation sociale difficile »).

La suspension des aides au logement a un effet aggravant pour la dette locative, qui se creuse d'autant plus rapidement quand celle-ci est suspendue.

« Je trouve que le système est mal fait : il y a des personnes qui sont en impayé de loyer, et au bout de six mois, même parfois avant, la CAF est saisie par le bailleur, et on suspend l'aide au logement, ce qui fait qu'on se retrouve avec encore plus de difficultés. C'est pour faire soi-disant "bouger le locataire", je veux bien l'entendre, mais pour moi c'est un frein dans la prévention des expulsions. » (travailleuse sociale exerçant dans le Nord)

La compétence relative à la décision sur le maintien des aides au logement est désormais celle de la CCAPEX depuis la loi Kasbarian-Bergé : la CAF doit saisir la CCAPEX afin qu'elle décide du maintien ou non des aides au logement. Si la CCAPEX avait effectivement les moyens humains de gérer un tel flux de sollicitations, cela pourrait peut-être conduire à une prise en compte plus globale des situations. Cependant, l'absence de moyens supplémentaires significatifs alloués aux CCAPEX donne bien peu de visibilité sur la mise en œuvre

effective de cette disposition... À titre d'exemple, à l'été 2023, la CAF du Nord estimait avoir environ 14 000 impayés actifs (impayés signalés à la CAF), et traitait entre 1 000 et 1 500 dossiers d'impayés par semaine. Les moyens de la CCAPEX ne permettraient pas d'être agiles et réactifs sur un tel volume de situations. À ce stade, il semblerait que la possibilité d'un conventionnement entre la CAF et la CCAPEX soit étudiée dans le Nord, afin de permettre une prise de décision en direct par la CAF sauf pour certaines situations en fonction de critères définis dans le cadre de cette convention.

Par ailleurs, la CAF dispose également de chargés d'intervention sociale et un accompagnement global peut être proposé à certains ménages allocataires en fonction de critères définis par la CNAF et pouvant être complétées par les CAF départementales. Il s'agit en particulier des allocataires avec enfants en impayé de loyer dans le parc privé. Les CAF peuvent également accorder des aides financières en dernier recours.

Ainsi, si la CAF est un acteur essentiel de la prévention des expulsions, de nombreux acteurs, sur différents territoires, regrettent ne plus avoir de référent au sein de la CAF et font état de difficultés croissantes pour débloquer des situations ou regrettent un traitement très administratif des situations.

Enfin, les liens entre le service en charge de l'instruction des impayés et celui en charge des politiques sociales sont souvent faibles et ne facilitent pas la complémentarité entre gestion des aides et prestations et accompagnement social.

LES BAILLEURS SOCIAUX

Considérant que les bailleurs sociaux font déjà un travail important d'information, d'orientation et d'accompagnement de leurs propres locataires, certains dispositifs nouvellement créés ou renforcés (équipes mobiles) ciblent uniquement le parc privé. Les bailleurs sociaux sont ainsi considérés comme jouant un rôle important de prévention des expulsions locatives dans leur propre parc.

En effet, ils ont structuré leur réponse à la prévention des expulsions, à la fois par des services dédiés à la gestion des impayés et par des missions d'accompagnement social conduit par leurs équipes, et/ou *via* des conventions avec des asso-

¹² Seuls 10 % des signalements d'impayés concernent le parc locatif privé dans le département du Nord.

ciations. Certains mettent en place un accompagnement social dès l'arrivée dans le logement pour sécuriser cette entrée dans le logement, et s'assurer avec le locataire de la bonne ouverture des droits.

Les bailleurs sociaux s'investissent de fait financièrement dans la prévention des expulsions locatives, *via* la contribution aux fonds solidarité pour le logement notamment, en choisissant volontairement d'investir dans d'autres fonds d'aides aux impayés pour les locataires de leur parc, ou dans des partenariats avec des associations.

LES BAILLEURS PRIVÉS

La réalité des bailleurs privés est très diverse, selon que le bailleur est mono-propriétaire ou non¹³, accédant à la propriété (avec un crédit à rembourser) ou non, assurant directement la gestion locative ou la confiant à un administrateur de biens, etc.

Lorsque le logement est confié à un administrateur de biens, la gestion des dettes locatives s'inscrit généralement dans des process bien établis, avec une réactivité forte en cas d'impayés. Les modalités d'intervention des administrateurs de biens semblent néanmoins s'inscrire en dehors des politiques publiques de prévention des expulsions locatives. Selon le représentant de la FNAIM, les administrateurs de biens, dans l'intérêt du bailleur mais également du leur (ils sont rémunérés au prorata du loyer perçu), cherchent à mettre fin le plus rapidement possible à une situation d'impayé. Une résolution rapide de l'impayé est d'abord recherchée avec le locataire (en contrepartie si besoin d'une renonciation à une partie de la dette par le bailleur). Mais si elle n'aboutit pas rapidement ou si la situation financière du locataire ne le permet pas, il semble être fréquemment suggéré au locataire de trouver une solution alternative à un logement devenu inadapté à ses ressources, quitte à aller vivre chez un proche quelque temps pour « *se remettre sur pied* ». L'orientation vers les dispositifs publics de prévention des expulsions locatives est marginale, compte tenu des démarches administratives jugées « *très longues et très lourdes* ». La procédure d'expulsion, au vu de

son coût et de sa durée, est vue comme dernier recours en l'absence de possibilité de régler la situation à l'amiable.

A contrario, les acteurs de la prévention des expulsions intervenant dans le parc privé notent que les bailleurs privés particuliers tardent souvent à mettre en œuvre les procédures, tout en les menant plus fréquemment à leur terme une fois lancée, au vu de la pression financière qui pèse alors sur eux.

« À partir de l'assignation, quand on est dans le parc privé, on bascule très vite dans un commandement de quitter les lieux et un concours de la force publique. Généralement, ça va très vite, alors que chez les bailleurs sociaux, on peut encore travailler avec eux. [...] Par contre, on se rend compte qu'on a des grosses dettes chez les propriétaires privés au moment de l'assignation. [...] Compte tenu des dettes, les propriétaires sont focalisés sur la procédure. [...] Avec les bailleurs privés, on est pressés par le temps. Avec les bailleurs sociaux, on peut négocier, on peut travailler, prendre contact avec eux. » (association accompagnant des locataires menacés d'expulsion)

Globalement, les bailleurs privés sont beaucoup plus absents des politiques de prévention des expulsions locatives, de par l'éclatement de ceux-ci. Les bailleurs privés pourraient pourtant jouer un rôle clé d'orientation du locataire en difficulté vers les dispositifs existants, y compris dans leur intérêt en tant que bailleurs pour une résolution rapide des difficultés. Ils sont d'ailleurs normalement dans l'obligation d'annexer au bail la notice d'information conformément à la loi ALUR, qui contient notamment des informations sur les dispositifs de prévention des expulsions locatives¹⁴. L'amélioration de l'information des bailleurs reste une cible identifiée d'amélioration de la prévention des expulsions locatives, et plus généralement, l'enjeu est bien d'améliorer la portée des dispositifs existants dans le parc locatif privé.

LA BANQUE DE FRANCE

La Banque de France, qui reçoit et examine l'ensemble des dossiers de surendettement, est un acteur incontournable de la prévention des expulsions. La procédure de surendette-

¹³ En France, 50 % des logements privés en location appartiennent à 3,5 % des ménages ; 75 % des logements locatifs privés appartiennent à des propriétaires de trois logements ou plus (Source INSEE, France, Portrait social, 2021).

¹⁴ Arrêté du 29 mai 2015 relatif au contenu de la notice d'information annexée aux contrats de location de logement à usage de résidence principale.

ment est un « passage obligé » de certains dispositifs, mais dont le recours lorsqu'il se renouvelle est parfois reproché aux ménages - il est parfois considéré comme indicateur de « mauvaise foi ». En même temps, un certain nombre de locataires sont réticents à y faire appel, au vu des conséquences de la procédure (offre bancaire spécifique).

Lorsqu'un dossier de surendettement est déposé par un particulier, si le dossier est recevable, les aides au logement peuvent être rétablies. La personne doit continuer dans la mesure du possible à payer son loyer courant, mais la procédure d'expulsion est suspendue, il n'est plus possible de rembourser les dettes antérieures à la décision.

Si la personne a la capacité financière de rembourser les dettes, un plan d'apurement des dettes est fixé par la commission de surendettement, avec ou sans effacement partiel. En l'absence de capacité de remboursement, l'ensemble des dettes peut être effacé *via* une procédure de rétablissement personnel (PRP).

Ces dernières années ont vu une amélioration de l'articulation entre l'action de la Banque de France sur le volet surendettement et les procédures d'expulsion, d'abord suite à la loi ELAN qui est venue en 2017 renforcer l'articulation entre procédure de surendettement et procédure judiciaire liée à l'expulsion locative. En pratique, les délais de traitement des dossiers de surendettement permettent également à la Banque de France de statuer assez rapidement pour ne pas entraver l'avancement des procédures judiciaires.

La région Hauts-de-France est particulièrement touchée par le surendettement, avec le plus haut taux de dossiers de surendettement pour 100 000 habitants en 2022 (333 pour les Hauts-de-France, 208 au niveau national). La part des dettes de logement est en hausse, passée de 5,3 % en 2019 à 6,7 % en 2022. Il en est de même pour la part des dettes d'énergie (électricité, gaz, chauffage) qui est passée de 1,5 % à 2 %.

LE RÔLE DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS

La mairie ou le centre communal d'action sociale (CCAS) sont des acteurs de proximité pour beaucoup de ménages et parfois une porte d'entrée pour les locataires en situation de fragilité financière. En effet, au regard de leurs compétences en matière d'action sociale, les communes sont, avec le Département, des acteurs de droit commun partie prenante de la prévention des expulsions, même si c'est de manière variable selon les communes en fonction de la présence ou non d'un CCAS.

Les CCAS jouent un rôle important d'accompagnement social global, et sont parfois impliqués à des étapes spécifiques de la procédure d'expulsion selon les départements (pour la réalisation du DSF ou parfois dans le cadre de l'instruction de la demande de concours de la force publique).

Certaines communes ont également fait le choix d'initier ou de prendre part à des commissions *ad hoc* de type « commission de recours ultime » ou « cellule de veille » ayant vocation à rassembler différents partenaires pour échanger sur des situations bloquées, à un stade plus ou moins avancé de la procédure.

Plus largement, dans le cadre des politiques de l'habitat, certaines intercommunalités prennent également un rôle plus stratégique sur la prévention des expulsions locatives, en lien avec les politiques du Logement d'abord notamment. Ainsi, la Métropole Européenne de Lille joue un rôle de pilotage de permanences sociojuridiques liées à l'habitat, accueillant notamment des personnes menacées d'expulsion (voir encadré page 59). La Communauté Urbaine de Dunkerque joue elle un rôle proactif pour développer un service intercommunal d'action sociale qui permettra d'accompagner des personnes menacées d'expulsion sur plusieurs communes du territoire. Les EPCI pourraient peut-être prendre également un rôle plus important pour affirmer les enjeux liés à la prévention des expulsions dans le cadre de leur partenariat avec les bailleurs sociaux.

Malgré la forte implication de chacun de ces acteurs et les efforts engagés pour améliorer leur coordination, le nombre de procédures d'expulsion connaît une augmentation inquiétante, que le contexte inflationniste et les évolutions législatives récentes risquent encore d'aggraver. Les moyens mobilisés restent insuffisants et les dispositifs pas toujours adaptés aux situations des personnes menacées d'expulsion.

L'ACTION DÉVELOPPÉE PAR LA VILLE DE DUNKERQUE ET LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE (CUD)

La Ville de Dunkerque a développé historiquement une action renforcée sur la prévention des expulsions locatives, avec un renforcement de l'aller-vers depuis déjà plusieurs années, et un travail partenarial *via* une convention sur la prévention des expulsions avec l'ensemble des bailleurs sociaux présents sur la commune. L'objectif était de pouvoir mettre en place un accompagnement le plus en amont possible auprès des locataires concernées. Une « commission de recours ultime » avait également été mise en place, obligatoire avant tout recours au concours de la force publique pour les locataires du parc social, la saisine de la commission étant réalisée au stade du commandement de quitter les lieux.

Aujourd'hui, ce sont environ 800 ménages qui sont accompagnés chaque année dans le cadre de la prévention des expulsions par le service d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) de la Ville de Dunkerque, pour environ 20 expulsions avec CFP mis en œuvre. Historiquement, le service se trouvait au sein du CCAS, mais la volonté de créer un guichet unique d'accueil a conduit à un regroupement de toutes les missions et services liés au logement au sein d'une même direction (y compris service d'hygiène qui intervient sur les problématiques de non-décence par exemple), ce qui leur permet de travailler en articulation forte.

Les ménages sont orientés par les bailleurs ou d'autres acteurs du territoire. L'intervention s'effectue à partir du moment où un impayé équivalent à deux mois de loyer est constitué, et idéalement en amont d'un commandement de payer. Avant le stade de deux mois d'impayés, les personnes sont plutôt orientées vers le CCAS ou les services sociaux du Département, ou les services des bailleurs sociaux. L'intervention du service ASLL a en effet vocation à se situer en complément et non en substitution des autres services de droit commun et des services d'accompagnement des bailleurs sociaux.

L'accompagnement, quand il est enclenché, inclut systématiquement la réalisation d'une visite à domicile, ayant pour objectif de poser un diagnostic sur la situation et sur l'origine de la dette. Le service souligne également l'importance de voir au moins une fois le logement pour pouvoir apprécier les conditions et l'état du logement, ainsi que l'adaptation du logement au ménage. Un plan d'accompagnement est mis en place, déterminé en

fonction de la situation propre du locataire. Les leviers mobilisés peuvent être divers : médiation / négociation avec le bailleur, travail sur le budget, mobilisation du FSL, de caisses complémentaires, dossier de surendettement en cas de dette très importante... Lors de l'accompagnement, le service logement réalise aussi l'enquête assignation lorsque nécessaire (diagnostic social et financier), et il est susceptible de rédiger et transmettre une nouvelle note sociale si nécessaire à la sous-préfecture au stade du commandement de quitter les lieux.

Si le lien avec le parc social est assez établi, le service s'interroge encore sur la manière de pouvoir mieux toucher les locataires du parc privé en situation d'impayé. Dans cette optique, une campagne de communication est actuellement en cours d'élaboration. Un travail est également en cours sur l'extension de la commission de recours ultime aux locataires du parc privé.

En 2021, la CUD a été retenue comme territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord dans le cadre du deuxième appel à manifestation d'intérêt, et la prévention des expulsions fait partie des axes de travail prioritaires de la CUD dans le déploiement de sa stratégie Logement d'abord. Dans ce cadre, une expérimentation a été lancée en mai 2023, ayant pour objectif d'accompagner 50 ménages à l'échelle communautaire, en lien avec les communes qui ont souhaité adhérer. Au cours de l'année 2023, la construction des modalités concrètes était en cours, pour dessiner plus précisément le mode opératoire en fonction des spécificités des communes, de leur population, et en accord avec les élus. Le projet est piloté par le service de la CUD en charge de la politique du Logement d'abord et mis en œuvre opérationnellement par le service ASLL. L'objectif est in fine la mise en place d'un service commun intercommunal de prévention des expulsions avec les communes volontaires au 1^{er} janvier 2024. Ce projet a pour ambition de permettre aux habitants de l'agglomération de bénéficier d'un accompagnement équitable d'une commune à une autre, en faisant ainsi bénéficier à tous de l'expertise d'accompagnement développée par le service ASLL à Dunkerque.

*Partie 2. Une fragilisation des locataires
à laquelle ne répondent qu'imparfaitement
les dispositifs de prévention des expulsions*

Partant de ces premiers constats, il est nécessaire de mettre en avant le contexte structurel dans lequel s'inscrit cette hausse des expulsions et de s'intéresser plus précisément au vécu des personnes menacées d'expulsion afin d'améliorer les réponses apportées.

Un marché immobilier tendu

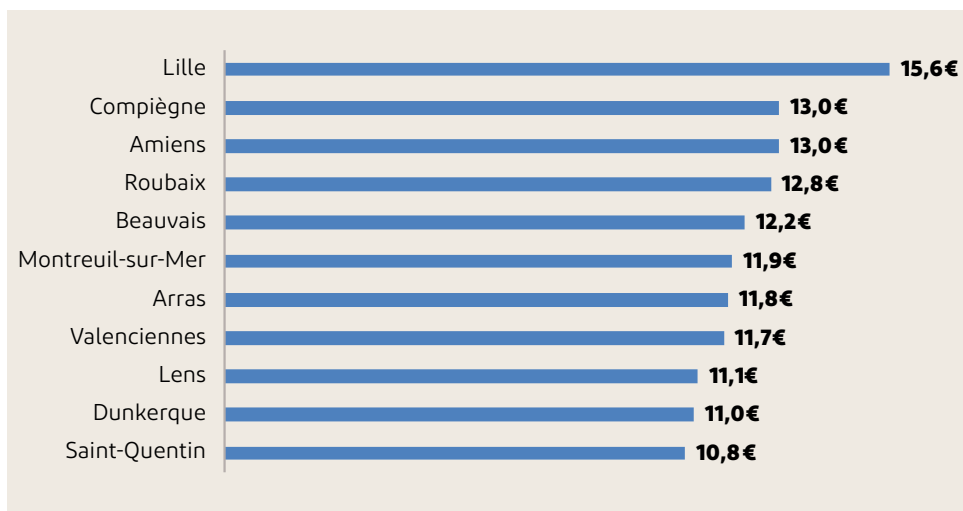
DES LOYERS DÉCONNECTÉS DES RESSOURCES DES MÉNAGES

Les niveaux de loyers durablement élevés observés principalement dans les grandes agglomérations de la région, mais également dans des villes moyennes, sont le premier facteur explicatif de la fragilisation financière des locataires modestes.

En l'absence d'observatoire local des loyers en dehors des agglomérations de Lille et d'Arras, une première approche des loyers libres à la relocation peut être établie avec les données issues des annonces immobilières. Si Lille se distingue par la cherté de ses loyers, un certain nombre de villes moyennes font également apparaître des niveaux de loyers élevés (Roubaix, Beauvais, Valenciennes), y compris dans des secteurs où de nombreux logements présentent des signes importants de vétusté.

LOYERS MOYENS AU M² À LA RELOCATION DANS 11 VILLES DES HAUTS-DE-FRANCE

Source : meilleursagents.com, juillet 2023, loyers moyens des appartements à la relocation



Précarité sociale, précarité résidentielle
Comment mieux prévenir les expulsions locatives dans les Hauts-de-France ?

La mise en perspective de ces loyers avec la situation socio-économique de quelques ménages-type donne à voir la forte déconnexion entre les loyers pratiqués et les ressources des ménages. La Fondation Abbé Pierre a examiné les conditions d'accès au logement de ménages de tailles diverses, ayant des revenus inférieurs à la moyenne, dans chacune des 11 villes présentées ci-dessous.

Cette analyse montre les **difficultés d'accès à un logement locatif privé** dans une diversité de contextes immobiliers. En particulier, quelle que soit la ville considérée, les personnes seules ou les parents isolés au RSA ne peuvent

accéder à un logement locatif privé situé dans les références de marché. C'est le cas également des personnes seules au minimum vieillesse ainsi que des couples avec enfant(s) ne percevant qu'un seul petit salaire, sauf dans les villes plus détendues (Saint-Quentin, Dunkerque ou Lens). Les principales villes de l'Oise, de la Somme et de l'agglomération lilloise excluent du parc locatif privé la majorité des ménages aux ressources modestes, à l'exception des foyers biactifs ou des personnes seules avec ou sans enfant percevant des revenus moyens (SMIC ou retraite).

SITUATION DES MÉNAGES MODESTES VIS-À-VIS DU MARCHÉ LOCATIF PRIVÉ DANS 11 VILLES DES HAUTS-DE-FRANCE

Source : meilleursagents.com

	Revenus mensuels (€)	Loyers possibles (33% de taux d'effort)	Type de logement	Saint-Quentin, Dunkerque, Lens	Valenciennes, Arras, Montreuil-sur-Mer	Beauvais, Amiens, Compiègne, Roubaix	Lille
Personne âgée seule au minimum vieillesse	953	315	T1	OUI	NON	NON	NON
Personne âgée seule avec une retraite (moyenne)	1 400	462		OUI	OUI	OUI	OUI
Jeune en alternance, entre 21 et 25 ans - 61% SMIC	911	301		OUI	NON	NON	NON
Personne seule au RSA	530	175		NON	NON	NON	NON
Famille monoparentale avec 1 enfant (8 ans) au SMIC	1 967	649	T2	OUI	OUI	OUI	OUI
Famille monoparentale avec 1 enfant au RSA - parent isolé	753	248		NON	NON	NON	NON
Couple retraité au minimum vieillesse	1 550	512		OUI	OUI	NON	NON
Couple sans enfant, dont un adulte au SMIC	1 858	613		OUI	OUI	OUI	NON
Famille monoparentale et 2 enfants, adulte au SMIC	2 403	793	T3	OUI	OUI	NON	NON
Couple et 1 enfant dont un adulte fonctionnaire cat. C échelon 1	2 247	742		OUI	NON	NON	NON
Couple et 2 enfants dont un adulte au SMIC et l'autre infirmier (5 ans de carrière)	3 728	1 230	T4	OUI	OUI	OUI	OUI
Couple et 3 enfants dont un adulte professeur des écoles (éch. 8) et l'autre au SMIC	4 165	1 374		OUI	OUI	OUI	OUI

Hypothèse : taux d'effort maximum de 33 %, hors aide au logement

Loyers de référence : loyers moyens au m² des appartements à la relocation.

Lille reste en particulier l'une des villes les plus chères à la location en dehors de la région francilienne. La nouvelle entrée en vigueur de l'encadrement des loyers en 2020 est une avancée réelle pour limiter les remises en location à des prix manifestement surévalués. Néanmoins, les locataires, en particulier les étudiants ou encore les ménages les plus fragiles, connaissent peu ce dispositif et ne sont pas enclins à exercer leurs droits dans un marché immobilier tendu, qui va de pair avec une forte asymétrie entre locataires et propriétaires bailleurs. Le recours au complément de loyer, rendu possible si le logement présente des caractéristiques exceptionnelles, est également peu encadré : les critères pouvant justifier de son application restent extrêmement imprécis¹.

Le non-respect des loyers plafonds est encore très fréquent (entre 24 % et 37 % selon les sources et les années²), en particulier dans les petits logements et dans les logements en colocation. Pourtant, les signalements pour dépassement de loyer, quoiqu'en progression et facilités par le développement d'une plateforme ad hoc par la ville de Lille, restent très faibles (un peu plus d'une centaine en un an). La Commission Départementale de Conciliation n'a de son côté été saisie qu'à 73 reprises en trois ans. Qui plus est, les contestations de loyer ont peu donné lieu à des amendes jusqu'à présent, faute de moyens humains suffisants au sein des services de l'État pour faire appliquer les sanctions. Plus généralement, le dispositif entérine des références de loyer élevées, excluant la majorité des ménages modestes en recherche de logement.

Enfin, l'augmentation récente de l'indice de référence des loyers (IRL), dans des proportions certes moindres que l'inflation (elle a été plafonnée à 3,5 % jusqu'au 31 mars 2024), a pour conséquences des révisions annuelles de loyer plus importantes que celles ayant eu cours dans la dernière décennie.

UN ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL DE PLUS EN PLUS DIFFICILE

Parallèlement, l'accès au parc social est de plus en plus difficile pour les ménages à faibles ressources, en raison de la tension croissante de la demande, de la faiblesse d'une offre de loyers très accessibles et de l'insuffisance des petites et grandes typologies³. À l'échelle régionale, **le nombre de demandes de logement social a augmenté de 16 000 au cours des cinq dernières années, alors que le nombre d'attributions a diminué dans les mêmes proportions**. La région a atteint fin 2022 le nombre record de 206 000 demandeurs en attente, dont 30 % dans l'agglomération lilloise (62 713 demandeurs).

Les ménages aux plus faibles ressources sont paradoxalement ceux pour qui l'accès au logement social est le plus difficile. Ils restent en effet largement sous-représentés dans les attributions : bien qu'ils représentent 25 % des demandeurs, ils ne bénéficient que de 18 % des attributions en 2022⁴. C'est à la fois le résultat de politiques d'attributions ne priorisant pas suffisamment les ménages les plus modestes et d'une disparité entre le profil des demandeurs et les caractéristiques de l'offre : 69 % des demandeurs ont des ressources inférieures aux logements à plus faibles loyers (PLAI), alors que ces derniers ne représentent que 29 % des logements sociaux financés en 2022.

« Il y a des catégories de personnes qui ne peuvent plus se loger car il n'y a pas le produit en face qui leur permettrait d'accéder à un logement décent à faible coût. C'est le cas des personnes seules au RSA, pour qui il faudrait un loyer de 400 € maximum. » (un bailleur social)

Pour les personnes déjà locataires du parc social, les possibilités de mutation dans un logement plus adapté sont également très contraintes par la pression croissante de la demande en logement social. C'est d'autant plus vrai pour

¹ Arno Pedram, « "Compléments de loyer" : plongée inédite dans les dossiers des locataires abusés », Médiapart, 23 juillet 2023. L'analyse des saisines de la Commission Départementale de Conciliation du Nord depuis mars 2020 montre la grande diversité des motifs de compléments de loyers et questionne sur leur bien-fondé (présence d'équipements électro-ménagers, vue, duplex, etc.).

² L'ADIL du Nord et du Pas-de-Calais, en charge de l'observatoire local des loyers, estime à 24 % le nombre de loyers dépassant les loyers de référence en 2020 (source : relevé annuel des loyers pratiqués) ; la Fondation Abbé Pierre a relevé 37 % d'annonces dépassant les loyers plafonds parmi un échantillon d'annonces parues en 2022, contre 43 % en 2021.

³ « Rapport inter-associatif sur les difficultés d'accès au parc social des ménages à faibles ressources », juin 2020.

⁴ Source Infocentre SNE, données à fin décembre 2022.

les locataires en situation de dette locative : les « mutations économiques », c'est-à-dire justifiées par une inadéquation entre le loyer (et souvent la typologie de logement) et les ressources des ménages, sont encore régulièrement conditionnés à l'apurement préalable de la dette ou au mieux à « son cadrage ». Il faut noter néanmoins que certains bailleurs ont développé des initiatives intéressantes pour ces situations, en particulier des réductions temporaires de loyer le temps de la mutation.

« Si le loyer est inadapté aux ressources, on applique une réduction temporaire de loyer et on cherche parallèlement à proposer une mutation. » (un bailleur social du Nord et du Pas-de-Calais)

DES TAUX D'EFFORT ÉLEVÉS POUR LES LOCATAIRES

Dans les Hauts-de-France, la part de locataires sous le seuil de pauvreté⁵ est la plus élevée des régions françaises : en 2020, elle est de 33 %⁶ contre 27,5 % en France

métropolitaine. Elle s'élève à 39,3 % dans le parc locatif social et à 26,5 % dans le parc locatif privé.

La faiblesse des ressources des locataires couplée aux niveaux élevés des loyers conduisent à des taux d'effort (part des revenus consacrés au loyer) excessifs pour une part importante des locataires.

Les habitants du parc locatif privé sont ceux dont le taux d'effort est le plus élevé (28,6 % à l'échelle nationale d'après l'enquête Statistique sur les ressources en conditions de vie 2017 de l'Insee), atteignant 45,2 % pour les ménages du premier quartile (c'est-à-dire les 25 % les plus pauvres).

En 2021, parmi les 600 000 foyers allocataires d'une aide au logement dans les Hauts-de-France, près de 65 000 locataires consacrent plus de 40 % de leurs revenus au paiement du loyer et des charges. Cela représente 19 % des allocataires du parc privé et 7 % des allocataires du parc social⁷.

La prépondérance des dépenses liées au logement dans le budget des ménages modestes les expose plus fortement au risque d'impayé, soit en raison d'un loyer trop élevé par rapport à leurs ressources financières, soit en cas de diminution, momentanée ou non, de celles-ci.

Une solvabilisation insuffisante des locataires

DES AIDES AU LOGEMENT QUI JOUENT DE MOINS EN MOINS LEUR RÔLE SOLVABILISATEUR

Dans ce contexte d'inadéquation structurelle entre les loyers et les ressources des ménages modestes, les aides au logement ont vocation à permettre aux personnes les plus pauvres de pouvoir se loger. **Leur effet solvabilisateur tend néanmoins à s'amoinrir du fait des réformes successives intervenues depuis 2017**. Celles qui ont affecté le plus directement les locataires sont d'une part la coupe mensuelle de 5 € sur les aides perçues, entrée en vi-

gueur en 2017, et d'autre part la « contemporanéisation » des aides au logement, en 2021 : l'aide au logement est à présent calculée tous les trois mois sur les ressources des douze derniers mois, et non plus sur les revenus de l'année N-2. Si le principe de cette réforme peut se justifier, elle a néanmoins affecté plus particulièrement certains profils de ménages, comme les jeunes non étudiants en début de vie professionnelle⁸. Surtout, elle soumet les ménages à de fortes fluctuations des aides, difficiles à anticiper pour les bénéficiaires, et conduit ainsi à une plus faible sécurité pour les locataires comme pour les bailleurs. Enfin, elle peut oc-

⁵ En 2020, le seuil de pauvreté s'élevait à 1 102 € mensuels pour une personne seule (source INSEE, base Filosofi).

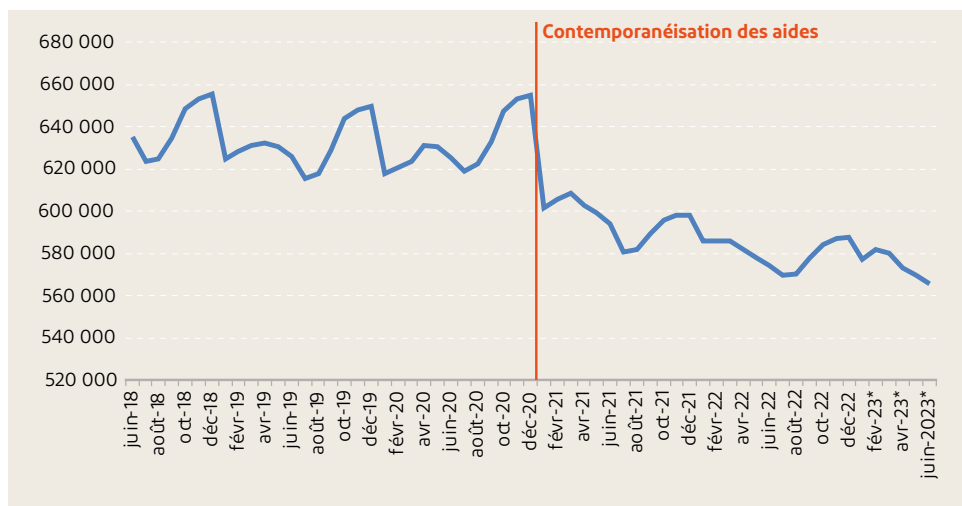
⁶ Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi).

⁷ Source : portrait social de la CAF de l'Aisne, du Nord, de l'Oise, du Pas-de-Calais et de la Somme.

⁸ UNHAJ, « Le temps réel de la réforme n'est pas celui des jeunes. Etude de l'impact de la réforme APL sur les jeunes logés par le réseau Habitat Jeunes », mai 2021.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES D'UNE AIDE AU LOGEMENT DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Sources : Cnaf, Allstat FR6 et FR2, traitement DREES



* Données provisoires

casionner des ruptures suite à un défaut de déclaration de la part des allocataires⁹.

Principale conséquence de cette réforme, **entre juin 2018 et juin 2023, le nombre d'allocataires d'une aide au logement a diminué de 11 % dans les Hauts-de-France** (soit près de 70 000 allocataires en moins), sans que les crédits dégagés n'aient été mis au profit d'une revalorisation des aides versées.

En effet, les revalorisations récentes des aides au logement (la dernière d'octobre 2023 s'élève à 3,7 %, en référence à l'IRL) ne tiennent pas compte des coupes des années précédentes et de l'inflation des coûts de l'énergie. La Fondation Abbé Pierre estime ainsi qu'une augmentation de 10 % serait à prévoir pour permettre aux aides au logement de jouer à nouveau pleinement leur rôle auprès des ménages modestes.

LES FONDS DE SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT : DES AIDES SUBSIDIAIRES EN CONSTANTE RECOMPOSITION

Dans ce contexte de fragilisation croissante des locataires, les aides sociales complémentaires, telles que les fonds de solidarité pour le logement (FSL), sont amenées à jouer un rôle croissant, dépassant même les ambitions initiales qui leur étaient fixées. L'étude confiée en 2015 à Ville et Habitat par l'Assemblée des Départements de France et le Ministère en charge du Logement sur la place et le rôle des FSL dans les politiques sociales du logement notait déjà : « *Subsidiaires à l'origine, on attend de plus en plus d'eux [les FSL] qu'ils rattrapent les écarts relatifs à l'augmentation des loyers et au coût de l'énergie tandis que les aides personnelles au logement stagnent et que la pauvreté s'accroît. Les FSL font face à un décalage croissant par rapport aux besoins qui résultent eux-mêmes des limites des mécanismes de solidarité nationale, tels que les minima sociaux, les aides*

⁹ ALPIL, « La nouvelle réforme des aides au logement – contemporanéité dans la prise en compte des ressources, à la recherche du juste droit », janvier 2022.

personnelles au logement ou les tarifs sociaux de l'énergie. D'une certaine manière ces filets de sécurité ne jouent plus leur rôle protecteur et on observe des effets de report sur les FSL. »¹⁰.

L'analyse comparée des règlements intérieurs et des rapports d'activités des six FSL de la région (les cinq Départements et la MEL) ainsi que les retours d'expériences des acteurs locaux témoignent de **l'équilibre instable que les collectivités parviennent à trouver entre maîtrise des dépenses globales et efficacité des aides apportées.**

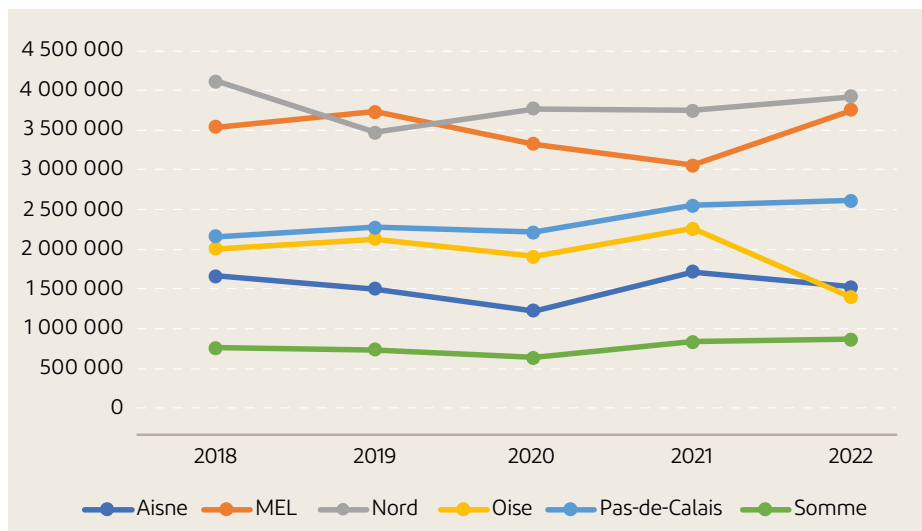
Outre le financement des mesures d'accompagnement social et de projets favorisant des conditions de logement dignes pour les ménages les plus pauvres, les FSL permettent d'accorder des aides financières directes pour l'accès au logement (garantie, aide à l'installation, prise en charge du premier loyer...), le maintien (résorption de dettes locatives) ou

le paiement des charges de chauffage, d'électricité, d'eau ou de téléphonie (aides dites « aux fluides »). Les critères d'éligibilité sont définis au sein de chaque règlement intérieur.

Les évolutions des montants et du nombre d'aides accordées *via* le FSL sont très variables d'un territoire à l'autre et reflètent surtout les ajustements successifs portés aux règlements intérieurs. À titre d'exemple, la MEL, après avoir resserré de manière importante les critères pour maîtriser son enveloppe, a été amenée en 2020 à élargir de nouveau les critères devant une baisse tendancielle des dépenses et du nombre d'aides accordées. Le Nord et l'Oise font également le constat d'un excédent structurel du FSL qui les a conduits ou pourrait les conduire à réévaluer, d'autant plus dans le contexte d'inflation, leurs modalités d'intervention. La crise sanitaire a été l'occasion pour plusieurs collectivités d'assouplir les critères d'éligibilité au FSL ou de créer des

ÉVOLUTION DU MONTANT DES AIDES ACCORDÉES AU TITRE DU FSL

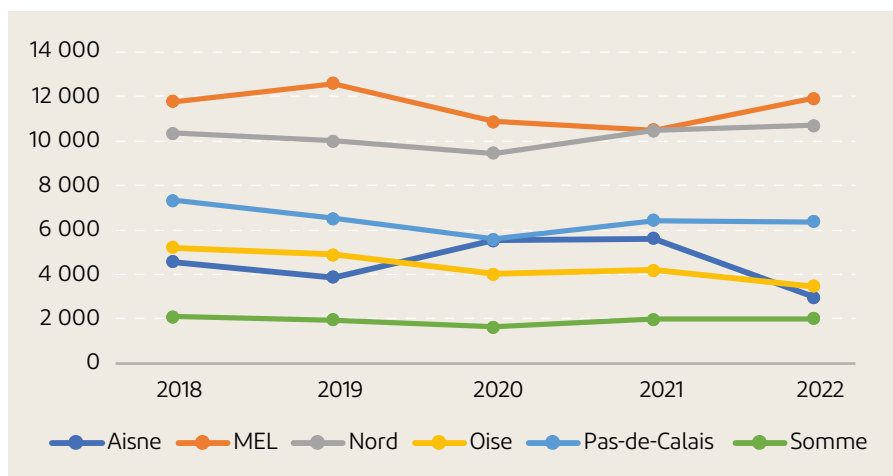
Source : rapports d'activité des FSL, toutes aides directes confondues.



¹⁰ « [Place et rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement \(FSL\) dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives](#) », juin 2015.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AIDES FSL ACCORDÉES

Source : rapports d'activité des FSL, toutes aides directes confondues.



fonds complémentaires. Ces expériences pourraient inspirer plus durablement l'évolution des règlements intérieurs, en particulier sur les conditions et modalités d'octroi des aides (plafonds de ressources et d'aides, conditions parfois très restrictives de reprise préalable de paiement du loyer, suppression des prêts dont les coûts de gestion sont importants et qui peuvent avoir un effet désincitatif...).

Derrière les conditions d'éligibilité aux différentes aides prévues par les FSL se cachent plusieurs enjeux.

Le premier est celui de **l'ouverture plus ou moins large des aides selon les ressources des ménages**.

Les critères d'éligibilité relatifs aux ressources oscillent en effet entre le ciblage des aides en direction des ménages les plus modestes et une prise en compte des ménages aux ressources moyennes, de plus en plus exposés à la précarité résidentielle.

La MEL, la Somme et plus récemment l'Oise, qui voyaient diminuer paradoxalement le nombre d'aides sollicitées, ont ainsi augmenté récemment les plafonds de ressources éligibles. Si la disparité des modes d'appréhension des res-

sources ne facilite pas la comparaison, les plafonds s'échelonnent globalement entre 907 € (Aisne) et 1 240 € (Pas-de-Calais) pour une personne seule, l'Oise raisonnant de son côté en termes de quotient familial adapté¹¹, réévalué en mars 2023 à 1 200 €. La plupart des collectivités ont maintenu un seuil différencié pour bénéficier de subventions et/ou de prêts, certaines optant pour un système unique de subventions (MEL, Somme). Les prêts sont moins incitatifs pour des ménages ayant peu de capacités de remboursement et ils représentent des coûts de gestion importants.

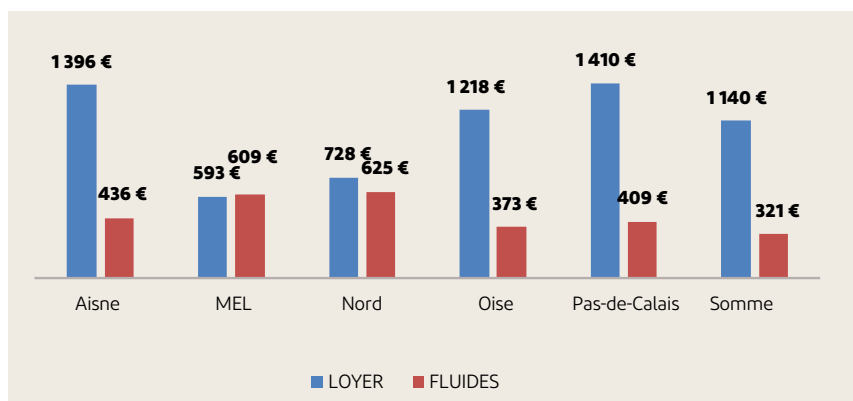
Face à la fragilisation croissante de ménages non éligibles aux FSL, le Pas-de-Calais a fait le choix d'instaurer un Fonds de prévention des expulsions locatives (FPEL), dont les barèmes dépassent ceux du FSL. Mis en place dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la pauvreté, 400 aides ont été accordés depuis 2020 pour des crédits alloués annuellement de 500 000 €. Les demandes émanent principalement de salariés. Un bilan de l'évolution des situations accompagnées depuis le début du dispositif montre un maintien dans le logement pour 92 % des locataires, et une dette durablement résorbée pour 64 % d'entre eux.

¹¹ Il se définit de la manière suivante : ressources - charges incompressibles logement par unité de consommation.

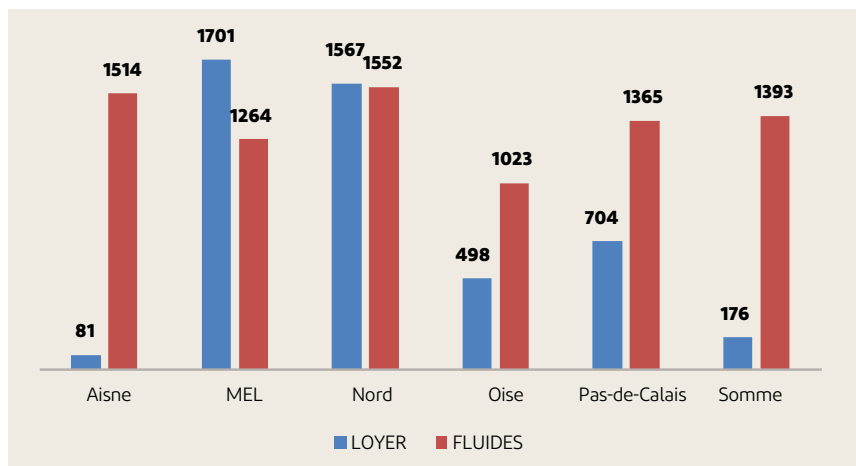
La Somme et l'Aisne ont choisi pour leur part de souscrire au fonds national de prévention des impayés locatifs proposé par l'État aux collectivités en réponse à la crise sanitaire et à la reprise des expulsions locatives. Ces dispositifs complémentaires au FSL ont montré leur intérêt, pour des ménages au-dessus des plafonds FSL rencontrant des difficultés pour se maintenir dans leur logement.

Le deuxième enjeu est celui du **caractère déterminant des aides du FSL pour résorber la dette, ou autrement dit de son effet levier**. D'une part, le volume et le montant des aides dites « au maintien » (c'est-à-dire aux impayés de loyer) varient fortement d'une collectivité à l'autre, qu'il s'agisse du nombre de bénéficiaires ou des montants accordés. En 2022, à l'échelle régionale, les FSL ont accordé 4 700 aides au « maintien » pour un montant total de 4 M €,

MONTANT MOYEN D'AIDE FSL ACCORDÉE EN 2022 AU PAIEMENT DU LOYER ET DES FLUIDES



NOMBRE D'AIDES FSL ACCORDÉES EN 2022 AU PAIEMENT DU LOYER ET DES FLUIDES



Source : rapports d'activité des FSL 2022.

NB : les aides au paiement du loyer sont constituées de prêts et/ou de subventions pour l'Aisne, le Pas-de-Calais, l'Oise et le Nord.

soit un montant moyen d'un peu moins de 850 € par aide (sous forme de subvention ou de prêt). Pour les aides dites « aux fluides » (électricité, gaz, eau...), les FSL régionaux ont accordé 8 000 aides, pour un montant total d'un peu moins de 3,8 M €, soit un montant moyen de 467 € par aide.

D'autre part, afin de s'assurer de l'effet levier de l'aide, les règlements intérieurs du FSL fixent un plafond d'aide. Celui-ci s'échelonne entre 1 250 € pour l'Oise, 2 000 € pour la MEL et le Nord, 3 000 € pour le Pas-de-Calais, 3 500 € pour la Somme et 4 000 € pour l'Aisne. Ce plafond d'aide peut conduire indirectement à conditionner un plafond de dettes : dans le Nord par exemple, l'octroi de l'aide est conditionné à un abandon de créance de la part du bailleur si la dette est supérieure à 2 000 €, ce qui peut exclure les ménages pour lesquels la dette est élevée et la procédure avancée.

Le troisième enjeu est celui du **caractère plus ou moins préventif des aides accordées par le FSL dans le cadre d'impayés de loyer**. Deux leviers sont généralement mobilisés : la garantie de loyer et les aides au maintien. Le premier, qui permet d'assurer le locataire et le bailleur en cas d'impayés de loyer, est diversement mobilisée par les différents territoires : elle constitue une part importante des aides accordées pour le Nord, la MEL ou l'Oise, mais reste plus marginale et en forte baisse dans le Pas-de-Calais (- 82 % sur la période 2017 – 2022, où seuls 83 ménages ont bénéficié d'une garantie de loyers).

Concernant le deuxième, les aides au maintien, leur caractère réellement préventif peut être discuté au regard des critères d'octroi, en particulier les conditions relatives à la reprise préalable des paiements. En effet, dans la plupart des règlements intérieurs, l'attribution d'une aide au maintien pour impayé de loyer est conditionnée à la reprise régulière du loyer résiduel (hors aide au logement) : la Somme, l'Aisne et l'Oise imposent ainsi une reprise de paiements d'au moins trois ou quatre mois ; le principe est posé dans le règlement intérieur du Nord et du Pas-de-Calais¹², sans que la durée ne soit précisée. La MEL a assoupli récemment ce critère pour imposer une reprise des paiements dans le mois pré-

cedent la demande uniquement. **La condition de reprise de paiement du loyer résiduel pendant plusieurs mois pose effectivement la question de la capacité du FSL à enrayer l'aggravation des impayés** lorsque le ménage n'est pas en mesure d'assurer à court terme une reprise de la part du loyer qui reste à sa charge. Elle peut également être préjudiciable au règlement à l'amiable de la situation avec le bailleur, notamment dans le parc privé. La Cour des comptes note ainsi, dans son rapport d'observations sur la prévention des expulsions locatives¹³, en s'appuyant sur l'avis de la DIHAL : « *De nombreux FSL conditionnent l'octroi ou le versement des aides à une reprise préalable du paiement du loyer pendant plusieurs mois, alors qu'un tel critère peut être de nature à compromettre la résolution rapide des situations, et peut même avoir pour conséquence leur aggravation, voire la résiliation du bail.* »

Ce risque est d'ailleurs pointé par un certain nombre d'acteurs locaux :

« *On parle de prévention, mais finalement, il faut attendre qu'une dette se crée et qu'il y ait une reprise des paiements de trois mois au moins pour solliciter le FSL. On reproche parfois aux gens de ne pas faire les démarches, mais quand ils anticipent les difficultés, on n'a pas de réponse financière à leur apporter.* » (acteur associatif de la Somme)

Cette condition préalable de reprise des paiements a d'ailleurs été levée dans le cadre du fonds national de prévention des impayés locatifs proposé par l'État aux collectivités suite à la crise sanitaire.

Qu'il s'agisse de la garantie de loyer ou des aides au maintien, **les locataires du parc locatif privé sont très marginalement bénéficiaires du FSL**. À titre d'exemple, 85 % des garanties de loyer accordées au sein de la MEL concernent le parc social ; 96 % des aides au maintien dans l'Aisne sont à destination des locataires du parc social. Cela pose à la fois la question de la notoriété de l'aide et celle des critères d'éligibilité. En particulier, le taux d'effort maximal admis (généralement de 30 à 33 %) peut parfois exclure des locataires du parc privé. Certains FSL autorisent ainsi un dé-

¹² Le Département du Pas-de-Calais peut accorder des aides au maintien sous réserve de la reprise ultérieure du paiement du loyer résiduel (pendant six mois consécutifs le plus souvent), ce qui permet de maintenir ou de rétablir les aides au logement et de suspendre la procédure dans le parc social notamment.

¹³ Cour des Comptes, « [La prévention des expulsions locatives – Exercices 2016-2021 - Observations définitives](#) », 19 décembre 2022.

passer sous réserve que les démarches pour trouver un logement plus adapté soient engagées.

Surtout, **la nécessité d'un accord préalable du bailleur, sous-entendue dans plusieurs règlements intérieurs, peut être un frein important, qui s'inscrit d'ailleurs en dehors du cadre légal** : depuis la loi ALUR du 24 mars 2014 « *l'octroi d'une aide ne peut être subordonné à l'accord du bailleur ou des autres créanciers* ». Si le conditionnement de l'aide à l'accord du bailleur n'apparaît pas explicitement dans les règlements intérieurs, plusieurs départements imposent que le bailleur se soit préalablement engagé à maintenir le locataire dans le logement ou à signer un nouveau bail s'il est résilié. Le département de l'Aisne précise même que la demande d'aide au maintien doit être déposée par le bailleur. Les collectivités justifient ces dispositions par le souhait de s'assurer que le bailleur n'ira pas au bout de l'expulsion. On peut néanmoins considérer que l'aide apportée peut être de nature à assurer les conditions d'un maintien dans le logement et faire évoluer la position de propriétaires qui n'y seraient pas d'emblée favorables ; dans le cas contraire, qu'elle faciliterait un relogement par l'apurement préalable de la dette.

Enfin, certains acteurs mettent en avant l'intérêt d'**ouvrir le « FSL accès » aux ménages menacés d'expulsion sans attendre que la procédure soit trop avancée** : dans le Nord, il s'agirait de ne pas en limiter l'accès aux ménages ayant déjà reçu un commandement de quitter les lieux. L'objectif est d'accompagner plus facilement les personnes en procédure d'expulsion vers un autre logement lorsque celui-ci n'est pas adapté à la situation sociale et financière du ménage.

Au-delà des aides financières, l'enjeu des FSL est bien entendu **d'inscrire les interventions liées au fonds dans une bonne complémentarité avec les acteurs et dispositifs existants en matière de prévention des expulsions**. Il faut tout d'abord noter que tous les territoires ont cherché à développer des complémentarités fortes entre les différents volets des FSL : l'accompagnement social financé dans le cadre du FSL est ainsi pensé en articulation étroite avec les aides financières, qu'il s'agisse de la prévention des expulsions, de l'accès au logement ou encore de la lutte contre la précarité énergétique. En revanche, les liens entre les différents dispositifs de soutien et d'accompagnement aux ménages rencontrant des difficultés sociales ou financières sont encore imparfaits. C'est le cas par exemple

entre l'accompagnement social lié au logement des FSL et l'accompagnement vers et dans le logement du fonds alimenté par l'État, les bailleurs sociaux et Action logement (FNAVDL), dont les lignes de partage se construisent sans réelle coordination. Les associations intervenant dans les différents dispositifs (FSL, AVDL, conventions bailleurs, conventions Action Logement, équipes mobiles prévention des expulsions, etc.) mobilisent ainsi, selon les situations des ménages accompagnés et l'origine des orientations, différents financements et assurent indirectement la complémentarité des dispositifs. Le cadre plus ou moins normé de chaque dispositif peut néanmoins contraindre les modalités d'intervention (durée, forme et intensité de l'accompagnement) et invite à une agilité qui peut tourner au casse-tête pour les associations et porter préjudice à la continuité de l'accompagnement des personnes.

« La difficulté, dans le cadre du FSL, c'est qu'on est sur des modules de 6 mois, renouvelables une fois. Douze mois, ce n'est pas suffisant. [...] Parfois on peut demander des dérogations pour maintenir un accompagnement, ou changer de module, sinon on oriente vers le CCAS ou les Maisons Nord Solidarité. [...] Avant, on avait des suivis qui pouvaient durer 3 ans, on prenait la personne dans sa globalité. Alors que là, administrativement parfois c'est lourd. Et tous les six mois, il faut rejustifier de nos accompagnements. » (un acteur associatif du Nord)

Enfin, les liens entre FSL et CCAPEX sont établis généralement à partir des situations individuelles traitées en CCAPEX par l'échange mutuel d'informations mais leur complémentarité pourrait être renforcée (pas d'interface entre les outils de gestion, information aléatoire d'une saisine du FSL dans les dossiers CCAPEX, etc.). Ce devrait être le cas dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi Kasbarian-Bergé.

DES AIDES COMPLÉMENTAIRES MULTIPLES, PARFOIS PEU CONNUES OU PEU LISIBLES

Les autres aides financières susceptibles d'aider les locataires dans la résorption de leurs dettes sont variables et s'inscrivent en plus ou moins bonne articulation avec le FSL. Les premières portes d'entrée pour les personnes rencontrant des difficultés financières sont probablement **les CCAS et les associations caritatives**. Il s'agit le plus souvent

d'aides ponctuelles, souvent faibles et pour beaucoup tournées vers l'aide alimentaire. Cela ressort assez nettement de l'enquête sociologique menée par Sociotopie et pose la question de la manière dont ces acteurs pourraient jouer un rôle plus important d'orientation, si besoin, vers des professionnels de l'accompagnement social et juridique.

Les CAF proposent également des accompagnements et, pour la plupart, des aides financières pour des allocataires en impayé de loyer. C'est le cas par exemple de la CAF du Nord, notamment pour les allocataires avec enfants dans le parc locatif privé. Les conseillers d'intervention sociale peuvent ainsi mobiliser des aides financières pouvant aller jusqu'à 2 000 € par an si les ménages ne sont pas éligibles à une autre aide ou en complément d'une aide qui ne permet pas d'apurer totalement la dette. L'intervention de la CAF présente également l'intérêt de lier étroitement les problématiques d'indécence et d'impayés, souvent corrélées. Elle reste néanmoins largement tributaire du signalement de l'impayé par le propriétaire bailleur.

Les caisses de retraite complémentaire et les mutuelles sont également des organismes souvent sollicités, elles accordent régulièrement des aides pour résorber une dette locative.

Enfin, **Action Logement** est un acteur essentiel, dans le parc social comme dans le parc privé, pour l'accompagnement social des salariés en difficultés¹⁴. Il faut néanmoins noter une connaissance inégale de la part des acteurs locaux rencontrés sur les modalités de sollicitation et les conditions d'intervention d'Action Logement. Le fonds prévention des impayés locatifs (aide sur quittance) et le fonds énergie développés dans le parc social, gérés par Soli'AL¹⁵ et alimentés à parité par Action Logement et les bailleurs sociaux ont été relativement peu mobilisés par les bailleurs¹⁶.

La garantie Visale, gratuite et gérée par Action Logement, est un levier majeur pour faciliter l'accès au logement des locataires n'ayant pas les garanties nécessaires et d'assurer les propriétaires contre les impayés. Destinée aux personnes de moins de 30 ans ainsi qu'à l'ensemble des salariés gagnant moins de 1 500 € par mois ainsi ou à ceux en mobilité ou mutation professionnelle, elle doit prochainement être élargie

à d'autres bénéficiaires. Près de 65 000 contrats Visale ont ainsi été signés à l'échelle régionale entre 2018 et 2022. Elle se heurte néanmoins à la réticence de certains propriétaires préférant des garants physiques ou le recours à une assurance impayés. Lorsque la garantie Visale est souscrite, en cas de dette locative, Action Logement prend en charge l'ensemble de la procédure de recouvrement. Après la mise en demeure de payer adressée par le propriétaire au locataire, Action Logement se subroge ainsi au propriétaire et conduit l'ensemble de la procédure, qui peut aller jusqu'à l'expulsion. Avant la phase contentieuse, Action Logement propose au locataire un traitement amiable : ce dernier doit définir son plan de remboursement en ligne, *via* la plateforme dématérialisée, avec un contact téléphonique possible ; dans le cas contraire, la procédure contentieuse se poursuit. Pour les salariés, un accompagnement peut être proposé par Action Logement.

Cependant, pour les personnes non salariées qui ne bénéficient pas de cette opportunité d'accompagnement, la gestion des dettes locatives par l'intermédiaire d'une plateforme dématérialisée est pointée par plusieurs acteurs associatifs comme un frein à l'identification de solutions amiables. Celle-ci peut créer, d'après un acteur associatif du Nord, « *une barrière informatique* » pour les ménages. D'autres associations mettent en avant le risque pour le locataire de s'engager dans un plan de remboursement difficilement tenable, « *par peur ou par précipitation* ». L'absence de relation de proximité est également regrettée par les représentants d'administrateurs de biens, le traitement exclusivement dématérialisé de gestion des dettes locatives limitant les possibilités d'adapter les solutions de résorption des dettes à la situation individuelle de chaque locataire.

Lorsque la procédure contentieuse se poursuit, les différentes étapes de la procédure s'engagent dans « *des délais très calibrés* » (un acteur associatif de la Somme), laissant peu le temps d'accompagner les locataires dans la recherche de solutions pour respecter le plan de remboursement. Ces derniers sont par ailleurs exclus, de même que lorsqu'une assurance pour impayés est souscrite par le propriétaire, des critères d'éligibilité au FSL maintien.

¹⁴ Le montant des aides financières accordées s'élève à 15,56M € (5 449 aides dans la région entre 2018 et 2022) et à 4,2M € pour les aides spécifiques aux impayés de loyer durant la crise sanitaire (11 583 aides dans la région).

¹⁵ Action Logement, « [Deux aides délivrées par Soli'AL pour vos locataires les plus en difficulté](#) », 26 septembre 2023.

¹⁶ 7 bailleurs de la région se sont engagés dans le fonds prévention des impayés locatifs et 6 dans le fonds énergie.

Une diversité de parcours conduisant à une dette locative

Les études menées sur la prévention des expulsions locatives montrent qu'il n'y a pas de parcours-type conduisant à une situation de dette locative, qui est le plus souvent le résultat d'une conjonction de facteurs qui s'auto-alimentent. C'est ce que confirme l'enquête sociologique auprès d'une quinzaine de ménages menacés d'expulsion confiée à la coopérative Sociotopie¹⁷ ainsi que les entretiens conduits auprès des acteurs locaux.

Bien qu'il ne soit pas possible d'analyser de manière exhaustive le profil des ménages en situation de dette locative, les personnes seules avec ou sans enfants semblent être surreprésentées, du fait notamment de la dépendance du foyer à une seule source de revenus.

UNE PERTE DE RESSOURCES OU DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES NON PRÉVUES

La perte de ressources est le premier élément déclencheur d'impayés de loyer. D'après l'enquête sociologique et les acteurs locaux, elle est généralement le résultat d'une **perte d'emploi** ou d'une **évolution du montant des prestations sociales** liée par exemple à un changement de situation familiale. Il faut également souligner la fréquence des situations d'impayés liés à des délais longs d'obtention de droits sociaux (CAF, CPAM, indemnités journalières...), voire des ruptures pouvant conduire à une perte complète de ressources. Plusieurs situations sont également rencontrées par les acteurs locaux de manière récurrente :

- **L'instabilité des droits au séjour** induit une perte d'emploi et/ou de droits aux prestations sociales. Les délais de plus en plus longs de délivrance ou de renouvellement des récépissés et des titres de séjours par les préfectures retardent ou entraînent la perte d'un ensemble de droits sociaux, fragilisant durablement la capacité des

ménages à payer le loyer mais également à s'acquitter ensuite des dettes accumulées. Plusieurs acteurs rencontrés pointent l'augmentation significative de ces situations.

- **Le versement de prestations en fin de mois** peut, lorsque la personne les perçoit pour la première fois, la laisser pendant un mois complet sans ressource.
- **Le remboursement de « trop perçus »** de prestations ou d'aides au logement. Lorsque la CAF constate qu'une personne a reçu une prestation qu'elle n'aurait pas dû recevoir ou dont le montant était supérieur à ce à quoi elle avait droit, elle peut les retenir sur le versement ultérieur d'autres aides ou prestations, pour des montants parfois très élevés. Cela peut être le résultat d'un changement de situation non déclaré, mais également être un ajustement tardif le temps de l'instruction par la CAF des nouvelles pièces du dossier. Le prélèvement des sommes trop perçues sur les aides ou prestations déstabilise, sans toujours être anticipé, le budget du ménage et ses capacités à payer le loyer. « *En 2020, mes allocations ont été suspendues par la CAF pendant quelques mois. Je n'avais pas déclaré le changement de situation de mon fils, qui percevait depuis peu un salaire, je pensais que c'était automatique* » (Madame Bille). Les fluctuations d'APL suite à actualisation tous les trois mois rendent plus complexes la gestion budgétaire pour certaines personnes : « *ça change tout le temps [les APL], ça peut aller parfois de 116 à 400 euros* » (Monsieur Royer).
- **Des pertes de dossiers administratifs ou des déclarations tardives de l'employeur d'un changement de situation.** « *Au moment de mon changement de résidence [dans un autre département], mon dossier CPAM a été perdu. Pendant trois mois, je n'ai eu ni pension d'invalidité, ni complément prévoyance* » (Madame Paquot). « *[Pendant mon hospitalisation], je n'ai plus eu de salaire. Mon entreprise ne faisait pas le nécessaire auprès de la Sécu pour que je sois payée* » (Madame Armand).

¹⁷ Fondation Abbé Pierre, agence Hauts-de-France, « Vivre sous la menace d'une expulsion locative. Six témoignages illustrés d'habitants des Hauts-de-France. », 2023 - <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/mal-logement-en-hauts-de-france-mieux-prevenir-les-expulsions>

Les acteurs rencontrés soulignent les délais extrêmement longs de résolution des difficultés administratives rencontrées par les personnes qu'ils accompagnent : « *La lenteur de certains services à ouvrir des droits ou le paiement des droits est un vrai frein, qu'accroît la dématérialisation des demandes pour les administrés* » (un acteur social du Nord). Au-delà de la perte de ressources, un certain nombre de ménages en impayé de loyer ont dû faire face à **des dépenses supplémentaires non prévues, souvent suite à des difficultés de santé**.

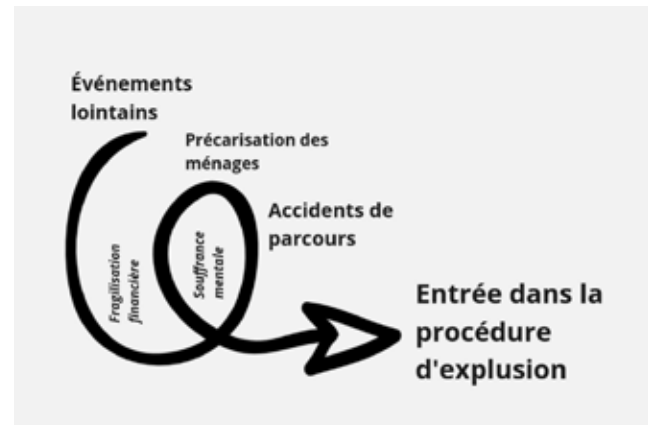
UN LIEN FRÉQUENT AVEC LA NON-DÉCENCE DU LOGEMENT

Quasiment l'ensemble des acteurs mettent en avant **le lien fréquent entre vétusté ou non-décence du logement et impayés locatifs** : dans de nombreuses situations, la suspension du paiement du loyer est une réponse au non-respect des obligations du bailleur, conçu soit comme un moyen de pression pour que soient engagés des travaux, soit comme une réaction justifiée dans une situation financière fragile.

« *Devant leur mauvaise foi [des propriétaires], j'ai dit : "Je vous rembourserai, mais puisque les travaux ne sont pas urgents, vous n'êtes pas mon urgence non plus pour les loyers." Mais ce n'était pas dans l'idée de ne pas payer. Quand j'ai de nouveau touché ma pension, j'ai rapidement repris le paiement.* » (Madame Paquot).

UNE CONJONCTION D'ÉPREUVES, UNE INTERDÉPENDANCE DES DIFFICULTÉS

Dans tous les cas, la persistance d'une dette locative et l'entrée dans une procédure d'expulsion est souvent le **résultat d'une conjonction d'événements**, plus ou moins récents, affectant durablement les personnes sur le plan financier, social voire psychologique. Associés à la précarisation, y compris résidentielle, elle peut amener à des états de souffrance renforçant encore les difficultés à trouver le moyen de s'en sortir.



Source : Sociotopie, à partir de l'enquête sociologique auprès de 13 ménages menacés d'expulsion.

Les acteurs rencontrés soulignent fréquemment **l'interdépendance des difficultés** rencontrées par les personnes en procédure d'expulsion : « *Dans une situation d'expulsion, le problème n'est pas forcément uniquement le budget. Il y a d'autres choses autour. Cela relève souvent de situations de perte d'emploi, de séparation familiale, de problèmes de santé, d'addictions, de perte de confiance...* » (acteur associatif du Pas-de-Calais). « *Ça se cumule, ça fait boule de neige* » (Monsieur Hénon).

TROUBLES PSYCHIQUES ET SOUFFRANCE MENTALE

Les **troubles psychiques** sont régulièrement évoqués par les acteurs locaux comme un facteur susceptible d'aggraver le risque d'impayé locatif voire de compromettre l'identification de solutions pour en sortir. « *Il faut y ajouter le halo de la santé mentale* » (services de l'État). « *Les problématiques de souffrance psychique sont en fort développement, les bailleurs sont démunis pour y répondre* » (bailleur social). Il y a là un enjeu majeur, qui traverse d'ailleurs l'ensemble des politiques de l'habitat, à développer les réponses couplant accompagnement au logement et accès aux soins. Plusieurs initiatives ont été développées pour apporter une réponse conjointe entre équipes de soins et équipes d'accompagnement social.

Il faut néanmoins souligner que l'instabilité résidentielle provoquée par une menace d'expulsion peut aggraver, voire engendrer, une forte souffrance mentale, qui n'entre pas nécessairement dans le champ des soins psychiatriques, mais peut avoir des effets réels sur l'équilibre des personnes, affecter leurs réactions et entraîner un repli sur soi, une suractivité ou un épuisement. Ces conséquences sont encore insuffisamment prises en compte dans les modes d'accompagnement et leurs manifestations peuvent être interprétées à la défaveur du ménage.

LE SPECTRE DE LA « MAUVAISE FOI » OU DE LA « MAUVAISE GESTION BUDGÉTAIRE », DIFFICILEMENT OBJECTIVABLES

Si les acteurs rencontrés mettent tous en avant des « accidents de la vie » aux origines diverses, qui déstabilisent le budget de ménages modestes et peuvent conduire à la constitution d'une dette locative, beaucoup introduisent un distinguo entre les personnes de bonne et de mauvaise foi, selon une ligne de séparation aux contours parfois flous. La mauvaise foi est généralement employée pour désigner la situation de personnes dont les revenus permettent a priori de s'acquitter sans difficulté du montant du loyer. Le non-paiement du loyer est interprété comme relevant d'un choix. *« Certains locataires disposent des capacités financières suffisantes pour payer le loyer mais s'autorisent à ne pas le payer pour privilégier d'autres dépenses, se pensant protégés en tant que locataires du parc social »* (bailleur social). La notion de mauvaise foi est également associée à la récurrence des situations d'impayés et à la re-sollicitation de dispositifs d'aides. *« Il y a des situations pour lesquelles le budget tient, mais les gens sont de mauvaise foi, ils usent et abusent des dispositifs »* (bailleur social) ; *« Certains font trois dossiers Banque de France et savent que derrière, il y aura le DALO »* (services de l'État). La notion de mauvaise foi peut s'entendre chez certains acteurs dans une acception extensive fondée sur l'attitude plus ou moins coopérative des locataires face à la situation d'impayé. *« Les personnes de*

mauvaise foi sont celles qui ne répondent pas, qui ne payent pas, voire sont agressives » (services de l'État).

L'utilisation de la notion de mauvaise foi dans les dispositifs de prévention des expulsions peut difficilement se fonder, en dehors d'un avis du juge, sur une évaluation objective et risque de glisser progressivement vers des interprétations subjectives ou un jugement de valeur. Cette notion repose en effet sur un fondement juridique, utilisé dans le droit du surendettement et le droit des contrats, mais ne peut être présumée en l'absence de jugement : seul le juge est habilité à faire tomber la présomption de bonne foi, la charge de la preuve revenant au créancier impliqué dans une procédure de surendettement.

Par ailleurs, évoquée par plusieurs acteurs, l'appréciation selon laquelle certains ménages seraient dans l'incapacité de gérer leur budget (hors situations relevant d'une mesure de protection juridique) se heurte aussi à la difficulté d'en définir clairement les fondements et les contours. *« Il y a également une question d'éducation, de gestion du budget ; au moindre accident de la vie, ça s'emballe » ; « certains jeunes ont vu leurs parents gérer leur budget un peu n'importe comment et reproduisent »* (services de l'État).

Plus largement, c'est souvent l'ordre des priorités données par les ménages aux différents postes de dépenses auxquelles ils doivent faire face, qui est remis en question. Le sociologue Camille François, dans son livre *De gré et de force, Comment l'État expulse les pauvres*¹⁸, oppose à cette incompétence financière présumée la fonction que peut jouer un arriéré de loyer dans la gestion budgétaire d'un ménage modeste, souvent conçu comme « un endettement temporaire » dans un arbitrage contraint entre différents postes de dépenses.

¹⁸ Camille François, *De gré ou de force, Comment l'état expulse les pauvres*, La Découverte, 2023

Faire face à une menace d'expulsion

L'ABSENCE DE MOBILISATION DES MÉNAGES, PRINCIPAL FREIN À L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES DE PRÉVENTION ?

Lorsque les acteurs rencontrés sont interrogés sur les freins à une prévention plus efficace des expulsions, est régulièrement évoquée l'absence de « mobilisation » des personnes, en particulier par les services de l'État ou les bailleurs sociaux. Le constat partagé est celui d'un étouffement progressif des dispositifs, dont l'efficacité dépend à présent essentiellement de la manière dont les personnes s'en saisissent. *« Ce qui a été mis en place permet vraiment d'activer des leviers efficaces de prévention. Mais tout dépend de la mobilisation des ménages »* (services de l'État).

Ainsi, parmi les 511 dossiers traités par la CCAPEX du Nord en 2022, un tiers a été classé sans suite en raison de « l'absence de mobilisation » du locataire. Cette catégorie regroupe à la fois l'absence de réponse aux différentes prises de contact, l'absence de reprise de paiement, de suivi des démarches préconisées ou d'adhésion à un dispositif de prévention des expulsions locatives.

Plusieurs facteurs sont avancés pour l'expliquer : le format très administratif des courriers envoyés ; la crainte d'interactions avec des associations ou institutions associées à la procédure d'expulsion, avec *« le sentiment qu'éviter les contacts permettra de ralentir les procédures »* (acteur associatif) ; le manque de confiance et le découragement. *« On dirait que les gens ne croient pas à ce que le système de protection pourrait apporter, ils n'ont pas confiance »* (services de l'État).

Mais le niveau de mobilisation semble aussi souvent apprécié d'après le degré d'ouverture au dialogue ou à la coopération que les professionnels paraissent percevoir chez le locataire : *« Il ne s'agit pas uniquement de la reprise des paiements. Il faut également regarder si des démarches ont été engagées, s'il y a un dialogue... »* (services de l'État). Pour les bailleurs sociaux également, les démarches de dialogue engagées par les locataires sont un élément déterminant pour les suites de

la procédure : *« Jamais un bailleur n'expulsera un locataire qui vient le voir parce qu'il rencontre des difficultés »* (un bailleur social). Cette « mobilisation » suppose néanmoins qu'une relation de confiance soit établie, ce qui ne va pas de soi, en particulier en direction de son bailleur ou des services de l'État.

Enfin, pour bénéficier pleinement des dispositifs et des dispositions de prévention des expulsions, la mobilisation du locataire doit s'inscrire dans un cadre très normé de démarches préalables : prise de contact avec le bailleur, rencontre d'un travailleur social, dépôt très en amont d'une demande de logement social, reprise partielle des paiements même si l'ensemble de la part à charge ne peut être assumée, etc.

Ces démarches, bien entendu fondées, sortent néanmoins parfois du cadre rationnel d'action des locataires, pour qui par exemple le bailleur n'est pas forcément le premier interlocuteur à qui exposer ses difficultés sociales, l'anticipation d'une demande de logement social n'est pas jugée prioritaire au vu des délais d'attente ou parfois dans l'espoir d'une amélioration de la situation financière, ou encore le soutien d'un travailleur social ou d'une association n'apparaît pas spontanément comme facteur de résolution de la situation.

L'enquête sociologique permet d'éclairer une partie des stratégies d'action développées par les locataires en procédure d'expulsion et de comprendre la manière dont sont perçues les interactions avec les acteurs de la prévention des expulsions.

LES CONSÉQUENCES MULTIPLES DE LA PRÉCARITÉ LOCATIVE

En 2004, la Fondation Abbé Pierre avait mené déjà une étude sur les conséquences psychologiques et sociales d'une procédure d'expulsion¹⁹. Elle mettait en avant le fort sentiment d'insécurité et l'impact que pouvait avoir la menace d'une expulsion sur la santé, les relations familiales et la vie sociale des personnes.

¹⁹ Fondation Abbé Pierre, [« Les conséquences sociales et psychologiques d'une procédure d'expulsion »](#), Les Cahiers du Logement, octobre 2004.

Ces constats sont confirmés par l'enquête sociologique menée par la coopérative Sociotopie dans le cadre de cette étude régionale. Si l'échantillon de personnes rencontrées ne permet pas d'en faire une analyse quantitative, la récurrence des expériences traumatisantes liées à la menace d'expulsion montre clairement ses effets sur la santé physique et mentale des personnes, qui pour la plupart n'avaient pas de problème de santé avant l'entrée en procédure.

Une procédure anxieuse

Un grand nombre de personnes rapportent en effet du stress, de l'anxiété, des troubles de sommeil, que ce soit dès l'entrée en procédure, avant l'audience ou lors de l'octroi du concours de la force publique : perte de poids, tremblement, montée d'anxiété... *« J'ai perdu 11 kilos. Encore maintenant, même quand je dors, je ne suis pas tranquille »* (Madame Bille).

La menace d'expulsion est présentée très fréquemment comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus des personnes concernées. La perspective possible, plus ou moins lointaine, de perdre son logement provoque un fort sentiment d'insécurité. Beaucoup craignent à tout moment l'arrivée des forces de l'ordre pour les déloger et redoutent de se retrouver à la rue, d'autant que les différents stades de la procédure ne sont pas toujours connus.

La procédure d'expulsion suscite également la crainte majeure de perdre la garde des enfants ou de les voir confier à la protection de l'enfance : *« Un jour j'ai un rendez-vous à l'UTPAS²⁰ pour avoir de l'aide. Elle [l'assistante sociale] prend des notes puis me dit : "Vous savez, nous, on n'a pas de logements, mais vos enfants on peut s'en occuper. [...] On peut les mettre en famille d'accueil". Je lui dis : "Je suis une lionne. Je suis leur mère. Je respire pour eux. Je me lève pour eux. Vous voulez les séparer de leur seul lien stable. Est-ce que c'est ça la solution ?" »* (Madame Hafidi). L'ambivalence que peut représenter la figure du travailleur social pour les parents d'enfants mineurs est régulièrement notée par les associations qui accompagnent les ménages ou les services sociaux : *« C'est important d'enlever les craintes des ménages ; il y a souvent la peur du placement des enfants »* (acteur associatif du Pas-de-Calais).

Les conséquences sur la santé mentale peuvent parfois prendre des formes extrêmes : pensées suicidaires, envies de mourir... Plusieurs personnes soulignent la force nécessaire pour survivre à cette épreuve de leur vie. Les équipes professionnelles en lien avec les ménages sont rarement formées pour trouver la juste réponse et ne pas risquer involontairement de renforcer cette anxiété.

Un isolement social et la crainte d'une stigmatisation

La procédure d'expulsion met en jeu des processus de stigmatisation et d'étiquetage qui pèsent sur les personnes concernées. Conscientes de ce stigmate qui les renvoie à une situation de précarité, de pauvreté mais aussi à un jugement sur leur responsabilité individuelle pour en être arrivées là, les personnes dénoncent cette stigmatisation et cherchent à s'en distancier : *« Quand je sors de chez moi, je ne veux pas qu'on me regarde comme une cas sociaux, c'est pas possible. Ah non non, ça c'est vraiment pas possible ! »* (Madame Bille). *« Enfin je veux dire, on s'est senti un peu pestiféré. Et mon père, il a fait un peu l'autruche aussi »* (Madame Dupont).

Beaucoup des personnes rencontrées dissimulent leur situation à leur entourage, à l'exception de quelques proches, voire cherchent à prendre seules (il s'agit presque toujours de femmes) la charge des démarches à effectuer, pour préserver leur conjoint, voire parfois s'en préserver. *« C'est moi qui voulais m'en charger [des liens avec l'agence immobilière]. Mon mari est un peu plus anxieux que moi, moi je suis quelqu'un de positif, je me suis démenée. Je préfère le faire moi ; lui, toutes les nuits, il ne va pas dormir, ça va être compliqué »* (Madame Vasseur). *« J'ai eu un huissier de justice chez moi, et c'est mon mari qui a réceptionné. Et, lui, je lui avais plutôt dit sans dire. Parce que... je ne veux jamais le contrarier. »* (Madame Dupont).

Ces situations peuvent créer un fort sentiment de solitude et d'isolement et affectent parfois durablement la vie sociale et familiale des personnes.

²⁰ Unité territoriale de prévention et d'action sociale, ex-Maisons Nord Solidarité du Département du Nord.

Les conséquences financières

Au-delà des conséquences sociales et psychologiques, la procédure d'expulsion a aussi des conséquences financières, pour le locataire comme pour le bailleur. Les frais d'huissier imputés au locataire viennent grever un peu plus ses capacités de remboursement et allongent les délais de résorption des dettes.

D'une manière générale, la déstabilisation des personnes créée ou aggravée par la procédure d'expulsion est relativement peu prise en compte dans les logiques d'action des professionnels. En particulier, plusieurs bailleurs sociaux ou services de l'État présentent l'engagement des différents stades de la procédure moins comme un moyen d'aboutir à une expulsion que comme un levier d'action pour résoudre les difficultés rencontrées par ou avec des locataires. « *Un octroi du concours de la force publique peut aider à résoudre les situations car le risque d'expulsion est imminent, cela peut provoquer l'acceptation de se faire aider, mobiliser les partenaires, etc.* » (services de l'État) ; « *On peut aller jusqu'au concours de la force publique, mais on ne l'exécute pas* » (bailleur social).

Cette politique « du bâton » a néanmoins un coût humain élevé, qui pose la question des alternatives possibles pour assurer la mobilisation des partenaires et des personnes sans créer une insécurité dont les conséquences sont néfastes et durables pour les personnes.

DES STRATÉGIES D'ACTION CONTRAINTES

Les stratégies pour s'en sortir

En premier lieu, une fois que la procédure d'expulsion a été engagée, **les personnes rencontrées ont souvent opéré un nouvel arbitrage des dépenses, au profit des reprises de paiement du loyer.** Les dépenses alimentaires deviennent parfois une variable d'ajustement (suppression d'un repas par jour), après celles liés aux loisirs (cadeaux des enfants, sorties...). L'ordre de perception des différentes ressources (salaire, prestations) et de prélèvement des principales dépenses (loyer, gaz, électricité, téléphone) est scruté avec attention, nécessitant des ajustements réguliers avec la banque : « *Dès que j'ai mes allocations, ma prime d'activité, mon RSA, j'attends un petit peu, je regarde le lendemain*

si le loyer est passé [...]. Mais le mois dernier, ils me l'ont prélevé avant que j'ai les allocations donc ce n'est pas passé ; quand j'ai eu ma paie, trois quatre jours après, j'ai été à la banque, j'ai dit : " Faites le virement tout de suite ", parce qu'au moment de mon salaire, c'est souvent EDF qui passe, donc j'ai préféré jongler comme ça » (Madame Broille).

En second lieu, **lorsque c'est possible, le capital social est souvent mobilisé : l'entourage, les proches** peuvent selon les cas apporter une aide financière, un prêt, des services. « *Un accord a été trouvé avec mon bailleur. J'ai réussi à trouver l'argent, un ami m'a prêté 1 000 euros et une autre amie 1 500 euros : j'ai tout payé.* » (Madame Bille).

Dans tous les cas, les personnes rencontrées cherchent avant tout à s'en sortir par leurs propres moyens. Espérant parfois une amélioration imminente de leur situation financière, un certain nombre de personnes anticipe une dette passagère qu'elles pensent pouvoir rembourser rapidement. « *Mais après, il faut tout rattraper parce qu'il n'y a pas que les loyers : il y a l'électricité, l'eau, il y a tout à payer. Et on ne vous fait pas de cadeau* » (Madame Paquot). Le plus souvent, les aides sollicitées s'adressent d'abord aux associatives caritatives ou aux mairies, pour des aides alimentaires, beaucoup plus rarement à des organisations susceptibles de les accompagner dans la procédure et les démarches à engager. Les personnes présentant des ressources moyennes sont plus éloignées encore du tissu associatif et social et anticipent leur non-éligibilité aux dispositifs d'aides. Internet constitue enfin une ressource importante pour les personnes, pour identifier les pistes d'action possibles et les interlocuteurs à contacter.

Lorsque la procédure est avancée, **la recherche d'un nouveau logement concentre souvent les énergies**, dans le parc locatif privé notamment. Elle se confronte néanmoins à la forte tension du marché, avec des loyers élevés et un nombre de demandes bien supérieur à l'offre. « *J'ai cherché un logement sur Le Bon Coin, j'ai dû faire cinquante visites ! Mais étant mère, avec quatre enfants, pas de travail, on ne trouve pas de logement* » (Madame Bille). « *Alors j'ai fait les démarches, j'ai cherché dans le privé. On s'est dit, tant pis, on va dans le Pas-de-Calais, les loyers sont moins chers. Mais c'est la folie ! J'ai visité des maisons dans le Pas-de-Calais, dans le Nord, et je peux vous assurer que partout, c'est une catastrophe. J'allais visiter des maisons à 45 minutes de route, on était 50 à attendre !* » (Madame Vasseur).

L'attribution d'un logement social paraît souvent improbable aux locataires du parc privé. « *Je n'avais pas fait de demande de logement social avant car j'ai une amie qui attend depuis 17 ans, je pensais que ce n'était même pas la peine* » (Madame Vasseur). Pour les locataires du parc social, la mutation au sein du même bailleur ou chez un autre bailleur est perçue, souvent à juste titre, comme conditionnée à la résorption préalable de la dette. « *J'ai appelé les organismes HLM, ils m'ont dit : " Il faut faire un dossier en urgence, mais si vous avez une dette de loyer, je ne pense pas que vous serez acceptée "* » (Madame Bille).

Un sentiment d'abandon

L'ensemble des personnes rencontrées rapportent leur découragement et mettent en avant le sentiment d'abandon qu'elles ont fréquemment ressenti de la part des structures institutionnelles et associatives rencontrées (acteurs du logement, services sociaux, associations, bailleurs sociaux...). Ce sentiment repose essentiellement sur l'impression qu'aucune solution tangible ne peut leur être proposée, notamment en cas de concrétisation de l'expulsion. « *Parce qu'on ne nous a pas aidés du tout. Je me suis retrouvée, à la limite quinze jours avant, à être à la rue, avec mes enfants ! J'ai appelé le foyer, l'association X, je me suis fait refouler de partout* » (Madame Bille). « *Après avoir fait mon dossier, je n'ai pas été rappelée par le SIAO, je les harcelais du matin au soir. J'ai eu des refus et des refus, et le 115 ne peut rien faire* » (Madame Hafidi). Bien que plusieurs personnes aient apprécié les échanges ponctuels avec une association ou une institution, la plupart regrettent le manque de suivi et d'accompagnement sur le long terme. Après quelques contacts, elles disent se retrouver seules, sans avoir les outils pour continuer à lutter.

Ce sentiment est d'autant plus fort lorsque les personnes résident dans des secteurs géographiques moins dotés en services ou associations. « *Au moins si c'était du côté de Lille, je sais que je pourrais trouver l'association qui pourrait me donner un coup de pouce mais ici à Boulogne, non je ne sais pas parce que je ne connais pas, je ne connais pas* » (Monsieur Moussa). Certains bailleurs pointent également les inégalités territoriales dans l'accompagnement des personnes menacées d'expulsion. « *Le repérage des ménages est plus facile dans le bassin minier et à Arras et il y a plus de dispositifs et d'associations. D'autres territoires, plus ruraux, ont très peu*

de moyens et les situations sont moins connues. Il faudrait peut-être mettre en place plus d'aller-vers dans les territoires plus ruraux du département » (bailleur social). Dans le Nord, la Flandre Intérieure, entre Lille et Dunkerque, ou encore l'Avesnois et le Cambrésis sont également cités comme des territoires fragiles où peu de réponses ont été développées en direction des locataires en expulsion.

Une capacité d'action perçue comme limitée

Au-delà de l'isolement qu'elles peuvent ressentir, les personnes évoquent une impression « d'entrave » à leur capacité d'action : elles se sentent fréquemment « freinées », « empêchées ». Malgré les efforts et l'énergie pour s'en sortir, elles ont continuellement l'impression de faire face à des échecs, l'avancement de la procédure les faisant aller d'abattement en abattement : « *Je me vois comme quelqu'un qui essaie de sortir la tête de l'eau, et cinquante mains qui rappuient dessus* » (Madame Hafidi). L'impuissance ressentie se double d'un épuisement. « *Je suis fatiguée, je suis assommée* » (Madame Hafidi).

Lors de leurs interactions avec certains professionnels, plusieurs personnes se sentent dépossédées de leur capacité d'action et de jugement. Le regard perçu comme jugeant porté sur leurs choix ou leurs capacités présumées à assumer telle ou telle dépense est régulièrement dénoncé comme une réelle violence. « *Le permis m'a beaucoup fait défaut. J'avais trouvé un CDI, mais je n'ai pas le permis. À Pôle Emploi, on m'a dit : " Ça ne sert à rien de le passer Madame, vous n'avez pas les moyens de vous acheter une voiture. "* » (Madame Hafidi). C'est également le caractère intrusif de certains accompagnements qui est pointé, comme par exemple la prise de contact d'un travailleur social avec la banquière d'une personne qu'il accompagne, sans autorisation préalable.

La multiplicité des interlocuteurs provoque aussi une fatigue et une lassitude : « *Parce que vous vous doutez bien que c'est énervant de toujours devoir répéter son histoire à tout le monde. Des fois, sur la même semaine, j'avais quatre rendez-vous où je devais re-répéter, re-répéter...* » (Madame Bille).

Un sentiment d'injustice et de manque de considération

Plusieurs personnes expriment de la culpabilité face à leur situation, en particulier lorsque des difficultés d'ordre psychologique ont concouru à la dette locative. « *Je n'ai pas été assez forte* » (Madame Armand). « *J'avais tous les moyens pour ne pas me retrouver dans cette situation* » (Monsieur Botros).

Mais c'est souvent un sentiment d'injustice qui prévaut. Beaucoup ont l'impression qu'on leur laisse peu le temps d'accuser le coup des « accidents de parcours ». La procédure d'expulsion, souvent vécue comme soudaine, intervient comme une sanction à des événements extérieurs ayant précipité leur fragilisation financière. De même, tout au long de la procédure, naît le sentiment de n'avoir pas le droit à l'erreur, de devoir se montrer irréprochable : « *J'ai bataillé un an pour récupérer la déclaration d'impôts. Vous n'avez pas le droit au bénéfice du doute, vous n'avez pas le droit à l'erreur* » (Madame Hafidi).

Pourtant, face à ce sentiment d'injustice, les personnes ne montrent pas d'animosité particulière vis-à-vis des acteurs engagés dans la procédure, qu'il s'agisse des commissaires de justice, des bailleurs, des services de la préfecture, etc. Elles reconnaissent leur « bon droit » et leur légitimité d'action : « *Ils font leur boulot* ».

En revanche, presque toutes rapportent le manque de compréhension, et souvent de considération, qu'elles ont ressenti à un moment ou à un autre de leurs interactions avec les professionnels rencontrés. C'est notamment le cas vis-à-vis des propriétaires, qu'ils soient sociaux ou privés. « *Ils ne sont pas obligés de nous avaler et de nous raccrocher au nez. On n'est pas des bêtes. L'aspect humain, il a disparu de toute façon* » (Madame Armand). « *Pour m'aider, mon frère m'a donné sa carte pour faire le plein de courses. Au moment où je déballe mes courses, t'as Monsieur X [bailleur social] derrière moi, dans sa voiture : "Bonjour Madame, alors ça fait des pleins de courses et ça sait pas payer ses loyers ?" »* (Madame Bille).

Assez logiquement, les contacts avec les commissaires de justice provoquent souvent méfiance et crainte. Si les expériences rapportées par les personnes rencontrées sont extrêmement variables, quelques-unes dénoncent, notamment au stade du commandement de quitter les lieux, de l'agressivité, de l'intimidation et une irruption brutale dans le domicile, sans ménagement des différents membres de la famille et en

premier lieu des enfants. « *J'entends du bruit à l'intérieur de l'appartement, je vois un groupe de personnes qui s'est présenté comme des huissiers ; ils m'ont mis la pression* » (Monsieur Botros). Là encore, d'autres personnes rapportent à l'inverse l'attitude compréhensive et presque prévenante du commissaire de justice, témoignant probablement de pratiques très différentes au sein des études.

Les interactions avec le monde de la justice sont aussi parfois vécues difficilement, notamment lors de l'audience : « *Au tribunal, il y a une affaire jugée toutes les dix minutes. On est tous dans la même salle, c'est chacun son tour. Je voyais tout le monde stressé. Et il n'y a même pas un regard. La juge vous parle, sans vous regarder. Tu as l'impression de ne pas exister, qu'il n'y a aucune humanité* » (Madame Vasseur).

Une forte reconnaissance des personnes vis-à-vis des acteurs les ayant accompagnées

En revanche, les personnes pour lesquelles la procédure est derrière elles et qui ont pu compter sur un accompagnement efficace, non jugeant, de leurs différentes démarches témoignent d'une forte reconnaissance pour les professionnels qui ont été à leur écoute. C'est à la fois le rôle d'aiguillage dans un système d'acteurs et de dispositifs complexe, ainsi que la posture compréhensive de leurs interlocuteurs qui sont mis en avant. « *Si j'ai pu garder mon logement, c'est grâce à elle [travailleuse sociale du CCAS]. C'est apaisant d'avoir quelqu'un qui vous soutient et qui connaît la procédure. Elle est très humaine, elle comprend que l'on puisse avoir des difficultés, que quand cela commence, cela a du mal à s'arrêter* » (Madame Armand).

Comment mieux accompagner les personnes menacées d'expulsion ?

DES INITIATIVES RÉCENTES D'ALLER-VERS, LE PLUS EN AMONT POSSIBLE

L'enjeu de l'aller-vers et d'une intervention le plus en amont possible est particulièrement présent dans les réflexions sur l'évolution de la prévention des expulsions locatives. Ainsi, le premier plan quinquennal Logement d'abord comptait dans les axes de travail la prévention des expulsions locatives, en vue de limiter le recours au jugement d'expulsion ainsi que le nombre d'expulsions effectives, en pointant plusieurs enjeux : améliorer la coordination des acteurs, renforcer la prévention en amont du jugement, améliorer l'efficacité et l'articulation des dispositifs d'apurement de la dette locative, ainsi qu'organiser la formation interdisciplinaire des acteurs de la prévention. Le deuxième plan Logement d'abord (2023-2027) maintient la prévention des expulsions locatives comme une priorité, en **renforçant la politique d'aller-vers** et la coordination des acteurs.

Dans le parc privé : les équipes mobiles de prévention des expulsions locatives, dans le sillage des réflexions sur le renouvellement des modalités d'accompagnement

Les équipes mobiles constituent l'une des principales avancées des politiques de prévention des expulsions développées depuis la crise sanitaire. Si leur intervention s'inscrit dans la lignée des accompagnements déjà existants, leur souplesse de fonctionnement et la logique renforcée d'aller-vers permet de toucher des ménages jusqu'ici en marge des dispositifs.

Venant parfois renforcer des projets et équipes déjà existantes, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a financé l'intervention d'« équipes mobiles de visite à domicile

des personnes menacées d'expulsion » dans 26 départements, pour une durée initiale de deux ans. Dans la région des Hauts-de-France, le Pas-de-Calais et le Nord en ont bénéficié, portées par le SIAO62 et ses antennes locales²¹ dans le Pas-de-Calais et par différentes associations dans le Nord²². Le cadrage annoncé par la DIHAL concernait uniquement les locataires menacés d'expulsion du parc privé (qui « ne bénéficient pas des dispositifs sociaux et précontentieux des bailleurs sociaux »), et en affichant clairement un objectif d'« aller vers » les locataires en impayés « inconnus des services sociaux ou ne répondant pas aux sollicitations traditionnelles »²³, quel que soit le stade de la procédure.

La mise en place au niveau local a pu varier d'un territoire à un autre, au niveau du stade d'intervention, des critères relatifs au montant de la dette, des communes d'intervention ciblées, des modalités de prise de contact... On constate tout de même globalement qu'après plusieurs mois de fonctionnement, les équipes mobiles du territoire ont eu **tendance à intervenir le plus en amont possible dans la procédure**. Dans le Pas-de-Calais, l'intervention a d'emblée été située dès le commandement de payer. Dans le Nord, la plupart des équipes mobiles ont adapté au fil du temps leur intervention en ce sens également (Prim'Toit dans le Cambrésis, Soliha Sambre Avesnois...), faisant le constat qu'une intervention au stade du concours de la force publique ou même du commandement de quitter les lieux laissait peu de temps et de marge de manœuvre pour maintenir la personne dans son logement ou trouver une solution de relogement.

Les **visites à domicile** permettent de toucher des personnes qui ne se déplaceraient pas dans les locaux des services d'accompagnement social. Cet enjeu de l'aller-vers est d'autant plus fort dans les zones rurales où les personnes peuvent être relativement éloignées des lieux d'implantation

²¹ L'Audasse (Arras), Habitat Insertion (Béthune), EPDAHAA (Boulogne sur Mer), APSA (Lens), FIAC (Montreuil sur Mer), Mahra le Toit (Calais et Saint Omer).

²² Le GRAAL (Lille), Soliha Métropole Nord (Lille), la Pose (Valenciennes), Soliha Douaisis (Douai), Soliha Sambre Avesnois (Avesnes-sur-Helpe), Soliha Flandres (Dunkerque), AAES (Dunkerque), Prim'Toit (Cambrai).

²³ DIHAL, « Document de cadrage – équipes mobiles de prévention des expulsions locatives », décembre 2020.

des services. Par ailleurs, le fait de se rendre à domicile peut permettre d'apprécier l'état du logement et d'identifier parfois des situations d'habitat indigne.

Ces équipes mobiles sont également marquées par des **réflexions sur les modalités de prise de contact**, qui traversent également plus largement les acteurs de la pré-

LES ÉQUIPES MOBILES DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS DU PAS-DE-CALAIS

Les équipes mobiles de prévention des expulsions du Pas-de-Calais interviennent au plus près des ménages et des bailleurs du parc privé, dès l'établissement du commandement de payer : cette action est qualifiée de « *primo-préventive* » par le SIAO 62, qui assure sa coordination à échelle départementale. Sa mise en œuvre est portée localement par les associations du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI).

Depuis 2021, des équipes constituées de travailleurs sociaux, issues des associations locales du secteur AHI, vont à domicile à la rencontre des locataires privés ayant reçu un commandement de payer. Elles interviennent en particulier dans les communes rurales, le département étant majoritairement composé de communes de moins de 1500 habitants. Elles permettent de toucher des personnes inconnues des services sociaux, n'ayant pas spontanément exprimé de demande d'accompagnement.

L'intervention des professionnels se décline en plusieurs étapes : la première est le diagnostic téléphonique qui permet de dresser une première photographie de la situation et des besoins du locataire comme du bailleur privé. Les équipes organisent ensuite plusieurs visites à domicile, dont certaines en horaires décalés, le dispositif

concernant en majorité des personnes salariées. Ces deux étapes sont réalisées dans un délai global de 4 semaines. Elles peuvent être complétées par un accompagnement de deux mois, permettant de suivre les publics les plus fragilisés sur du plus long terme.

Les premiers bilans de l'intervention de ces équipes mobiles rendent compte de l'intérêt de cette démarche d'aller-vers, qui parvient à toucher la grande majorité des locataires ciblés (le taux de « portes closes » n'est que de 10 %). Elle permet notamment de faire connaître et de mobiliser des aides jusqu'alors inconnues des personnes. Elle favorise également la reprise d'un dialogue entre locataires et propriétaires. La phase d'accompagnement, qui concerne 15 % environ des ménages, révèle l'importance des problématiques de précarité énergétique, de handicap ou encore de santé mentale, soulignant l'intérêt d'envisager un accompagnement pluridisciplinaire lorsque la situation le nécessite.

Les équipes mobiles sont financées par la Stratégie pauvreté, avec un financement complémentaire du Département dans le cadre du Logement d'abord pour une intervention plus large dans les arrondissements de Béthune et de Lens.

vention des expulsions. Plusieurs acteurs ont ainsi retravaillé leurs courriers pour ne pas « faire peur », pour qu'ils ne soient pas « incompréhensibles », avec des outils de prise de rendez-vous à disposition des personnes afin qu'elles aient la main sur la modification du créneau proposé. L'importance d'une première prise de contact par téléphone est également mise en avant par différents acteurs. Ces équipes mobiles, pour beaucoup, se caractérisent enfin par un **élargissement des horaires** en soirée ou le samedi. La « capacité à intervenir en horaires "décalés" » est d'ailleurs explicitement citée comme critère de sélection des opérateurs dans le document de cadrage de la DIHAL. Il faut néanmoins noter que certaines associations, indépendamment des équipes mobiles, ont développé des méthodes parfois très entrepreneurantes pour entrer en contact avec les

personnes, avec le risque de dévoyer la logique de l' « aller vers » qui doit rester une invitation à la rencontre et non une visite imposée à domicile.

Plusieurs acteurs mettent en avant la **plus-value de l'intervention d'une association**, ce statut associatif permettant de toucher des publics qui seraient plus effrayés par un courrier avec le logo « État » ou « département ». L'intervention du département en particulier est souvent associée par les personnes concernées au risque de perte de la garde des enfants.

« Le fait qu'on n'ait pas la casquette Département ou État, qu'on soit associatifs, les locataires nous laissent rentrer, ils sont plus ouverts, on discute avec eux, ils arrivent mieux à accepter l'accompagnement. Et le fait qu'on intervienne à

domicile, cela évite que les locataires se déplacent, c'est plus facile pour eux. » (équipe mobile du Nord)

Si les modalités d'intervention de ces « équipes mobiles » ne sont pas forcément nouvelles, le dispositif tel que financé actuellement offre un **cadre d'accompagnement y compris pour des personnes dont les ressources se situent au-dessus des barèmes FSL** et qui ne pourraient donc pas bénéficier d'une mesure d'accompagnement FSL pour cette raison.

Ce dispositif se confronte cependant à la question des **moyens alloués à ces équipes**. Le nombre d'ETP financés par la DIHAL (4 dans le Pas-de-Calais, 5 dans le Nord, selon le document de cadrage) amène nécessairement à un cadrage restrictif de l'intervention ; et un élargissement des moyens humains permettrait de fait d'accompagner plus de situations de locataires en impayé.

Si on dispose à ce jour de peu d'éléments d'étude d'impact et de suivi harmonisé, ces dispositifs permettent effectivement de toucher des personnes inconnues des services sociaux et qui ne répondaient pas aux sollicitations classiques, et qui pour certaines se pensent non-éligibles aux dispositifs d'aide. Mais la capacité à résoudre positivement les situations est aussi très lié à l'intervention en amont afin de limiter l'évolution à la hausse de la dette et de travailler dans la mesure du possible à un maintien dans le logement ou à un relogement dans de bonnes conditions.

Dans le parc social : des expériences de contractualisation entre bailleurs et associations

Les bailleurs sociaux, en plus de l'accompagnement qu'ils peuvent réaliser *via* leurs services (accompagnement social, pré-contentieux, ou prévention des expulsions selon les bailleurs), contractualisent aussi parfois avec des associations pour l'accompagnement social de leurs locataires.

L'accompagnement dans le cadre de ces conventions, suivant leur cadrage, permet d'intervenir sur la prévention des impayés, potentiellement avant tout démarrage d'une procédure d'expulsion. Ainsi, Soliha Douaisis accompagne certains locataires de Partenord Habitat dans le cadre d'une

convention, et les équipes sont susceptibles de se voir orienter des situations avant même une éventuelle procédure, là où leur financement *via* la DDETS pour les locataires du parc privé est cadré pour une intervention à compter de l'assignation.

« Quand le bailleur estime que la famille va être en capacité de se mobiliser, et quand la difficulté est plus large que le logement, pour laquelle l'agent social du bailleur ne va pas pouvoir intervenir, il préfère orienter vers un service social où l'accompagnement sera plus large. » (Soliha Douaisis)

Le bailleur Pas-de-Calais Habitat a lui conventionné avec neuf associations pour un projet dans le cadre du FNAVDL, co-financé par le bailleur et l'État²⁴. Dans ce cadre, ces associations sont mandatées pour des accompagnements de locataires de Pas-de-Calais Habitat en impayé qui ne bénéficient pas d'un accompagnement FSL ou Action Logement (avec un cadrage revu au fil du temps pour le situer plus en amont, au moment du jugement ou du commandement de quitter les lieux, au lieu du concours de la force publique initialement), ou pour des locataires qui présentent des problématiques de santé mentale face auxquelles les conseillers sociaux du bailleur se trouvent démunis.

Maisons & Cités conventionne également avec plusieurs associations²⁵ pour des accompagnements financés pour une durée de six mois, renouvelable une fois, suite auxquels un accompagnement FSL doit prendre le relais. L'orientation vers ces associations est possible après un premier diagnostic réalisé par les chargés d'action sociale du bailleur avec les locataires concernés, ceux-ci pouvant être saisis par les chargés de recouvrement s'ils détectent une situation avec difficultés sociales et budgétaires.

Ces conventionnements, démarche proactive dans laquelle les bailleurs sociaux s'impliquent y compris financièrement, permettent d'élargir la palette mobilisable pour les locataires des bailleurs sociaux en situation d'impayé, et de mobiliser également des interlocuteurs plus outillés sur certains sujets (en particulier en cas de problématiques liées à la santé mentale). Ils permettent également de faire intervenir un « tiers » plus neutre dans une relation bailleur-locataire qui peut rendre difficile un accompagnement.

²⁴ L'APSA, l'AUDASSE, Habitat et insertion, Blanzly Pourre, le FIAC, Le Cheval bleu, SOLFA, l'ADIS et Mahra Le Toit.

²⁵ L'APSA, l'AUDASSE, La Pose, le Cheval Bleu et Ensemble Autrement.

« Au début des procédures, l'intervention du bailleur est extrêmement importante, elle doit être rapide, et je pense qu'elle est acceptée globalement. Par contre, quand les problèmes commencent à arriver, et que cela commence à s'envenimer un petit peu, c'est là où avec le bailleur ça devient compliqué. [...] Quand ça s'envenime, il faut parfois qu'un tiers entre dans le jeu, pour renouer le contact, et c'est là où on a besoin des associations. Mais avant aussi. Une fois qu'il y a quelqu'un qui est entré dans la famille, qu'il y a un peu de confiance qui s'est instaurée, c'est plus facile. C'est là où il y a besoin d'un intermédiaire. » (Représentant d'un bailleur social)

Cependant, si la possibilité d'orientation dépend d'un premier échange et diagnostic social effectué par le bailleur, elle reste conditionnée au fait que la communication ne soit pas complètement rompue entre le bailleur et le locataire. Or certains locataires en impayé ont parfois du mal à se tourner vers le bailleur pour faire état de leurs difficultés financières (et les représentants des bailleurs le reconnaissent, si certains locataires ne réagissent pas aux propositions de prise de contact du bailleur, c'est parfois qu'ils ont « perdu pied », par résignation ou par honte). Des situations de conflit ancrées peuvent aussi faire obstacle à un échange. Si les représentants des bailleurs estiment souvent que la casquette « chargé d'accompagnement social » du bailleur permet de changer d'interlocuteur et de faciliter l'échange, certains locataires ne voient peut-être pas de cet œil la prise de contact d'une personne qui reste un agent représentant leur bailleur. Par ailleurs, deux bailleurs du département du Nord, SIA et Partenord Habitat, participent à l'expérimentation « aide budget »²⁶ développée pour un an dans 11 départements avec des bailleurs sociaux, des fournisseurs d'énergie et des points conseils budget²⁷. L'objectif est de favoriser l'information et les orientations des personnes rencontrant des difficultés financières, notamment de la part de créanciers potentiels, en fonction d'indicateurs de fragilité prédéfinis (deux impayés de loyer consécutifs par exemple pour les bailleurs sociaux). L'orientation vers un accompagnement pourra être réalisée

soit vers un service en interne, soit en externe, et notamment vers des points conseils budgets labellisés « aide budget ». Il s'inscrit dans la même perspective d'intervenir le plus en amont possible en allant au contact des personnes. Il reste à voir comment cette expérimentation sera concrètement déployée et son articulation avec les dispositifs existants.

Des rapprochements encore ponctuels entre accompagnement social et soins

Les acteurs de la prévention des expulsions disent souvent être démunis face à des situations où se mêlent des problématiques de santé mentale. Ici et là, des rapprochements ponctuels entre accompagnement social et soins sont opérés pour tenter d'apporter des réponses les plus adaptées possibles aux locataires confrontés à ces difficultés, dont certains en impayé de loyer.

Par exemple, dans le Nord, l'association La Pose a développé un dispositif d'accompagnement global interdisciplinaire logement (« dispositif AGIL ») mis en œuvre par une équipe de travailleurs sociaux et de psychologues intervenant auprès de personnes en rupture avec le bailleur ou l'environnement, et repérés comme ayant des difficultés au travers de leur logement. Les personnes accompagnées souffrent de difficultés psychiques, du syndrome de Diogène, du syndrome de Noé, sont dans des situations d'incurie dans le logement. Initialement développé sur sollicitation d'un bailleur social, le dispositif se déploie désormais aussi bien dans le parc social comme parc privé, suite à orientation de différents prescripteurs. Depuis peu, le projet est également renforcé par le dispositif ARLIPSY financé par l'ARS, qui permet l'intervention de compétences spécifiques : psychologue, infirmière, socio-esthéticienne. Si ces démarches ne sont pas spécifiquement liées à la prévention des expulsions locatives, elles pourraient être élargies à l'accompagnement des ménages en dette locative.

²⁶ Union Sociale pour l'Habitat, « [Surendettement : onze départements expérimentent le dispositif «aide-budget»](#) », 24 mars 2023.

²⁷ Les points conseils budget existent depuis 2019. Ils proposent un conseil personnalisé et gratuit de gestion budgétaire, accompagnent les particuliers dans des procédures de surendettement et peuvent les orienter vers d'autres partenaires pour l'ouverture de droits ou l'accès à des aides financières.

LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS DE LA PRÉCARITÉ LOCATIVE SUR LA SANTÉ MENTALE L'EXPÉRIENCE DE L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT

L'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre a été créé à Paris il y a vingt ans. Il propose un accompagnement sociojuridique aux personnes mal-logées, c'est-à-dire en habitat indigne, menacées d'expulsion ou dépourvues de logement personnel (c'est-à-dire vivant dans des structures d'hébergement, en foyer, résidences sociales etc). L'objectif est de permettre aux ménages de faire des choix éclairés quant à la stratégie, y compris juridique, à mettre en œuvre pour faire valoir leurs droits et pour que leur situation de mal-logement puisse être résolue.

Dans le cadre de leur accompagnement, les équipes de l'ESH ont fait le constat d'une importante fragilisation psychologique des personnes menacées d'expulsion. La précarité locative conduit souvent à des états de stress et d'anxiété qui affectent leur équilibre et peuvent susciter des réactions de défense ou de protection : suractivité et sur-sollicitation des professionnels ou à l'inverse désengagement et repli sur soi, mise en danger de soi ou d'autrui... Cette fragilisation psychologique oriente aussi la manière dont les personnes se mobilisent face à la menace d'expulsion et peut être interprétée par les parties prenantes de la procédure comme des manifestations de mauvaise foi, de négligence, d'absence de volonté de s'en sortir, d'incompétence budgétaire, etc.

Or, la question de la santé mentale dans les politiques de prévention des expulsions a émergé uniquement sous

l'angle de l'amélioration des réponses à apporter aux troubles psychiques, avec l'enjeu de mieux mobiliser, parallèlement aux accompagnements logement, les professionnels de la psychiatrie. Les effets psychologiques propres à l'insécurité résidentielle liée au risque d'expulsion sont à l'inverse peu étudiés et peu accompagnés. Il est indispensable d'y apporter une réponse adaptée, en dehors du champ de la psychiatrie, pour ne pas tomber dans le risque d'une « psychiatisation de la précarité ». Or, les acteurs au contact des ménages ne sont pas formés pour prendre au mieux en compte cette fragilité psychologique dans leurs pratiques.

Face à ces constats, l'ESH a développé un partenariat avec l'association Soutien Insertion Santé pour proposer aux personnes qui le souhaitent des espaces d'accueil et d'écoute avec des psychologues. Ces derniers assurent des permanences trois jours par semaine pour recevoir les personnes en entretiens individuels. L'accompagnement se poursuit dans la même temporalité que l'accompagnement sociojuridique de l'ESH.

Les psychologues apportent également un appui technique aux équipes d'accompagnement de l'ESH via des sessions de formation annuelles, ouvertes aux partenaires, et des temps d'échanges mensuels pour outiller les professionnels et bénévoles accompagnant les personnes menacées d'expulsion.

L'outillage des travailleurs sociaux

Les travailleurs sociaux des services de droit commun se trouvent parfois démunis pour accompagner les ménages menacés d'expulsion. Plusieurs initiatives ont été développées pour renforcer leur outillage.

Par exemple, au sein des services du Département du Nord, certains territoires ont une dynamique de qualification interne des travailleurs sociaux. Ainsi, dans le Valenciennois, chaque Maison Nord Solidarité (ex UTPAS, Unités Territoriales de Prévention et d'Action Sociale) comprend dans ses équipes une ou deux personnes ressources sur la question du logement, qui participent à un « groupe ressource logement » animé au niveau du pôle de proximité par une

chargée de mission logement. Un groupe « opérateurs logement » a également été mis en place pour faciliter les liens entre les opérateurs logements et professionnels des Maisons Nord Solidarité.

Dans le Pas-de-Calais, le PDALHPD 2022-2027 se fixe également comme objectif de former les professionnels (en particulier des CCAS) pour faciliter le repérage et l'orientation, sur les sujets relatifs à la prévention des expulsions locatives notamment.

Les ADIL (agences départementales d'information sur le logement) constituent également un point d'appui pouvant être mobilisé par les travailleurs sociaux. Ainsi, l'ADIL du Nord Pas-de-Calais rapporte avoir des liens assez réguliers

avec les CCAS et les services sociaux du département, qui appellent pour bénéficier de conseils et d'informations juridiques de l'ADIL, et orientent régulièrement des ménages. Dans le cadre du nouveau Diagnostic Social et Financier, les ADIL pourraient intervenir plus fortement en appui des travailleurs sociaux sur le volet juridique. Certains territoires réfléchissent à les mobiliser également sur le volet bailleurs du DSF, pour les logements locatifs privés. Par ailleurs, un effort important de formation des travailleurs sociaux a été réalisé par les ADIL au début à la fin des années 2000 qui reprend progressivement depuis la crise sanitaire. Il mériterait probablement d'être intensifié pour renforcer la qualité de l'information, des conseils et des orientations apportés aux locataires menacés d'expulsion.

Il faut ainsi souligner le foisonnement d'initiatives pour tenter d'apporter des réponses les plus adaptées possibles aux situations d'impayés et de menaces d'expulsion, avec des réflexions sur les modes d'intervention et l'amélioration de la coordination des acteurs. Les récentes évolutions législatives risquent néanmoins de réduire les marges de manœuvre et les capacités d'actions des locataires et des partenaires de la prévention.

Les bilans d'activités des organisations intervenant en faveur de la prévention des expulsions permettent de rendre compte de besoins croissants et de l'augmentation des ressources du territoire pour y répondre. Les actions engagées n'ont néanmoins pas fait l'objet d'une réelle évaluation permettant d'en apprécier la portée et l'efficacité. Si la présente étude ne portait pas cette ambition, en s'intéressant plutôt à la manière dont les personnes concernées ont vécu la menace d'expulsion et les interactions avec les professionnels, elle permet de mettre en avant quelques enjeux complémentaires pour améliorer l'accompagnement des personnes.

UN ENJEU DE MÉDIATION POUR DÉPASSER DES RELATIONS SOUVENT CONFLICTUELLES ENTRE BAILLEURS ET LOCATAIRES

L'entrée en procédure d'expulsion va souvent de pair avec une dégradation des relations entre bailleurs et locataires. L'intervention du commissaire de justice pour transmettre le commandement de payer est une étape décisive, que la

plupart des locataires rencontrés, occupant majoritairement des logements privés, ont vécue comme rapide et soudaine. Dans certains cas, les relations étaient déjà conflictuelles, souvent alimentées par des litiges concernant l'état de décence du logement. La procédure d'expulsion vient alors envenimer les rapports locatifs, avec des procédures judiciaires mêlant les manquements du propriétaire et ceux du locataire. *« Pour les travaux, j'ai fait intervenir l'assistance juridique de mon assurance. J'ai aussi trouvé un avocat, pour la procédure d'expulsion et pour demander l'exécution des travaux. »* (Madame Paquot).

Pour quelques situations, dans le parc social notamment, le commandement de payer a donné lieu à de nouveaux échanges entre bailleurs et locataires, conduisant à une analyse plus précise de la situation financière du locataire et à un arrangement. *« Je lui ai tout sorti, toutes mes opérations. Elle a dit : " Ah oui, je comprends que vous ayez été dans cette impasse ; quand on voit les sommes, vous ne pouviez pas payer ; mais pourquoi vous ne nous l'avez pas dit ? " »* (Monsieur Durieux). Les bailleurs sociaux et les services de l'État présentent d'ailleurs souvent l'étape du commandement de payer comme un moyen *« de faire réagir le locataire »* (bailleur social), ou *« d'enclencher un accompagnement »* (services de l'État).

Néanmoins, l'engagement de la procédure peut aussi être un point de rupture entre bailleurs et locataires, y compris dans le parc social. **Les acteurs de la prévention des expulsions sont souvent amenés à jouer un rôle de médiation entre propriétaires et locataires.** Dans le parc privé, les équipes mobiles l'ont presque toujours intégré à leurs missions. *« Les propriétaires bailleurs sont souvent contents d'avoir un contact. » ; « Il est important de les rassurer et de les informer sur les démarches à suivre avec le locataire. Il faut avoir en tête que les propriétaires rencontrent aussi souvent de grosses difficultés financières, notamment lorsqu'ils ont un remboursement de crédit immobilier en cours et de petits revenus »* (équipes mobiles de prévention des expulsions). Le GRAAL a notamment développé une convention tripartite entre l'association, le locataire et le propriétaire pour formaliser l'arrangement trouvé pour un maintien du locataire dans le logement. Elle prévoit, outre les engagements du locataire et du propriétaire, une aide financière ponctuelle pour le paiement d'une partie du loyer de la part de l'association et une remise partielle de dette par le bailleur. Cette convention a été entérinée par le

juge lors d'une audience pour une première situation, avec l'espoir de systématiser cette homologation par le tribunal d'instance. Cependant, le contexte actuel rend de plus en plus difficile la négociation de ces conventions tripartites : des situations complexes qui demandent une prise en charge par des équipes pluridisciplinaires, intégrant notamment une compétence médicale, moins de délais obtenus devant le juge de l'exécution, plus de concours de la force publique accordés même en présence d'un accompagnement social, délais de relogement très longs...

Les services sociaux du Département et du CCAS peuvent également, dans le cadre du nouveau formulaire de diagnostic social et financier, être amenés à contacter le propriétaire privé pour compléter le formulaire, les plaçant dans une position qu'ils jugent souvent inconfortables : *« Le propriétaire, une fois qu'il a été en contact avec nous, nous rappelle pour savoir comment a évolué la situation ; ils cherchent des éléments d'information sur le locataire ; on sort de notre rôle d'accompagnement social. »* (CCAS).

Dans le parc social, ce rôle de médiation peut être joué par certaines ADIL, les CCAS ou par les associations intervenant pour le compte de bailleurs sociaux pour un accompagnement social. *« Les bailleurs sociaux ont souvent des services dédiés à la prévention des expulsions. Mais les équipes représentent le bailleur, ce n'est pas une approche neutre et ça peut être un frein pour les personnes. La médiation est aussi intéressante dans le parc social ».* (acteur associatif du Nord). Ces démarches de conventionnement avec des associations restent néanmoins à l'appréciation des bailleurs sociaux et nécessitent souvent une implication financière de leur part.

Enfin, les conciliateurs de justice proposent des permanences dans des lieux publics (tribunal, mairie, CCAS, point justice, Maison France Services, etc.) et peuvent, sur demande, convoquer les deux parties pour essayer de trouver une solution avant l'issue d'une procédure judiciaire. En matière d'impayé locatif, les conciliateurs semblent être sollicités très majoritairement par des administrateurs de biens ou des bailleurs sociaux, de manière extrêmement marginale par des locataires ou sur orientation des associations. *« Ce serait intéressant que les associations orientent et informent sur la conciliation »* (un conciliateur de justice). L'intervention d'un conciliateur de justice peut permettre d'éviter une pro-

cedure judiciaire, avec des échelonnements de dettes parfois plus longs que ceux pouvant être prononcés par une décision de justice, et des abandons partiels de dette : *« Il vaut mieux un bon accord consenti qu'un accord imposé en audience »* (un conciliateur de justice). 80 % environ des conciliations, quel qu'en soit le motif, aboutissent à un constat d'accord. Il est en revanche impossible d'en connaître les suites et la proportion d'accords effectivement respectés.

SUSCITER DES DYNAMIQUES COLLECTIVES POUR RENFORCER LE POUVOIR D'AGIR DES PERSONNES MENACÉES D'EXPULSION

Les personnes menacées d'expulsion font valoir un isolement très fort et une capacité d'action limitée, dans un système d'acteurs et de dispositifs complexes. Si l'accompagnement individuel d'un professionnel permet d'engager les démarches nécessaires pour faciliter un maintien dans le logement ou un relogement, il n'est pas toujours de nature à restaurer le pouvoir d'agir des personnes.

L'atelier populaire d'urbanisme (APU) du Vieux-Lille, dans le cadre d'une recherche sur les expulsions locatives, a réuni en 2023 un groupe d'une petite dizaine de personnes menacées d'expulsion qui étaient déjà en lien avec l'APU. L'objectif était de proposer un espace de solidarité, voire d'organisation collective, entre personnes faisant face à la violence de la menace d'expulsion. En premier lieu, le partage, entre pairs, d'expériences individuelles comparables est un premier pas pour sortir de l'isolement et de la stigmatisation que peut créer la menace d'une expulsion. *« C'est un espace où on se sent à l'aise de parler, où on ne se sent pas jugé. On peut enfin parler de choses qui nous pèsent, qu'on cache parfois à la famille, aux voisins... »*. De ces échanges émergent également des conseils, des « tuyaux », des solutions qu'un professionnel ne serait pas en mesure de transmettre de la même manière. Enfin, une véritable dynamique collective s'est constituée, permettant par exemple à une partie des participants d'accompagner l'un des membres du groupe dans ses démarches ou lors de rencontres avec son bailleur, de manière à réduire l'asymétrie des rapports locatifs.

Dans un autre registre, l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre, à Paris, organise tous les mois des ateliers collectifs sur les expulsions locatives. Ils sont des lieux

d'information et d'échanges entre pairs, avec l'intervention régulière de professionnels (avocats, Défenseur des droits, etc.). Ces ateliers ont pour objectif d'outiller les personnes pour comprendre la procédure d'expulsion, indépendamment de leurs situations individuelles. Ils permettent de créer des espaces de rencontres et de développer le pouvoir d'agir des personnes, qui se sentent parfois dépossédées de leur capacité d'action face à la complexité des démarches à engager (demandes d'aide, dispositifs sollicités, multiplicité des acteurs...).

En dehors de quelques initiatives de ce type, l'appui à l'émergence de dynamiques collectives avec les personnes menacées d'expulsion est un angle mort des projets d'accompagnement à la prévention des expulsions.

AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT JURIDIQUE

Accès à l'information et complexité administrative

L'exercice effectif des droits repose en premier lieu sur un accès simple à l'information et aux démarches qui y sont liées. Or la complexité attachée à la procédure d'expulsion et la multiplicité d'acteurs qui y concourent ou qui sont en charge de sa prévention sont un frein important pour les personnes concernées.

L'une des premières difficultés rencontrées par les personnes en procédure d'expulsion est de connaître les différents stades de la procédure et leurs implications. Une équipe-mobile du Pas-de-Calais précise ainsi : « *Nous allons rencontrer [les ménages menacés d'expulsion] avec un schéma de la procédure, ça permet d'expliquer qu'ils ne sont pas au bout du processus et qu'il y a encore des choses possibles à faire* ». L'enjeu est bien, aux différentes étapes de la procédure, d'identifier les leviers d'action sociaux, juridiques, de médiation, etc. de nature à favoriser la sortie de procédure.

L'ensemble des professionnels intervenant à un stade ou l'autre de la procédure ont conscience de cette complexité. Le rôle des ADIL en matière d'information et de conseil a ainsi été progressivement renforcé. Un numéro vert spéci-

fique à la prévention des expulsions locatives a été développé dès 2007 dans le département du Nord puis élargi au Pas-de-Calais en 2015, en complément des consultations juridiques classiques. Dans ces deux départements, l'ADIL a répondu à 1 750 consultations de bailleurs ou de locataires en 2022.

L'accès à l'information semble d'autant plus compliqué pour les locataires du parc privé, plus isolés. Les acteurs soulignent également l'enjeu de mieux renseigner et accompagner les propriétaires privés particuliers, souvent démunis face à une situation de dette locative et connaissant peu les procédures associées. Partant de ce constat, l'ADIL de la Somme adresse depuis le printemps 2023 aux bailleurs un courrier, au stade du commandement de payer, les informant des possibilités existantes pour régler la situation à l'amiable. Des séances d'information sont également proposées sous le format des « cafés bailleurs ».

Beaucoup d'acteurs ont également travaillé la forme des courriers envoyés aux locataires, à la fois pour simplifier les informations communiquées et en atténuer la coloration injonctive et procédurale. L'ADIL de la Somme s'est par exemple fait accompagner par une agence de communication pour que les courriers envoyés encouragent plus les locataires à prendre attache avec elle. L'AIVS 80 a également travaillé en ce sens, entre autres suite aux retours de locataires accompagnés : « *Il est flippant votre courrier, on ne sait pas si vous êtes là pour nous aider ou pas !* ». L'enquête sociologique confirme ces perceptions : « *C'est leur langage à eux* » (Madame Broille).

En partant des informations communiquées par les acteurs concernés, on peut néanmoins estimer qu'un locataire allant au terme de la procédure est susceptible de recevoir **près d'une vingtaine de courriers d'organismes différents** (bailleurs, préfecture, CAF, ADIL, tribunal, associations...). La nature des informations, l'empreinte institutionnelle et le message plus ou moins injonctif des courriers varient selon l'émetteur et peuvent se compléter. Ils rendent compte néanmoins d'une multitude de parties prenantes au sein desquelles il peut être complexe de se retrouver.

Plus largement, les démarches à engager sont décrites par les personnes comme un parcours du combattant. « *J'ai dû courir chercher des attestations d'un côté, aller au tribunal de l'autre, aller voir l'éducateur, aller voir les services sociaux, m'arranger avec le bailleur.* » (Madame Bille) ; « *Il faut faire des dossiers, il faut faire ceci, il faut faire cela*

[...] *On est envahi par les papiers, c'est trop écrasant, c'est trop* » (Madame Armand).

Les professionnels qui accompagnent les ménages soulignent cette complexité, y compris pour leurs équipes. « *Je me pose la question de savoir si c'est vraiment les personnes qui ont des parcours complexes, ou si ce n'est pas nous qui sommes complexes dans notre façon d'appréhender les choses et dans la multitude de dispositifs* » (acteur associatif du Pas-de-Calais) ; « *C'est agaçant de trouver des dispositifs différents qui sont au final les mêmes, mais qui ne sont pas pilotés par les mêmes personnes car ce sont des financements différents, ça rend complexe la compréhension de tous ces dispositifs pour tout le monde* » (bailleur social).

Un accompagnement juridique variable selon les territoires

Au-delà de la complexité d'information et des démarches à effectuer, le conseil juridique reste encore le parent pauvre de l'accompagnement des ménages en procédure d'expulsion, malgré de nombreuses initiatives pour le développer. **Les ADIL sont montées en puissance depuis une dizaine d'années en matière de prévention des expulsions**, avec un rôle d'information et de conseil de plus en plus connu et reconnu, de la part des particuliers comme des professionnels. Certaines ont développé des outils spécifiques de préparation des locataires à l'audience, comme l'ADIL de l'Oise par exemple. Les ADIL restent néanmoins en position d'information et de conseil, et non d'accompagnement dans le temps des personnes. Les interactions avec les équipes d'accompagnement social, lorsqu'elles existent, restent ponctuelles.

Plusieurs associations portent l'enjeu d'un accompagnement à la fois social et juridique des personnes en situation de mal-logement, notamment menacées d'expulsion. Elles s'inscrivent dans le réseau Accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH) animé par la Fondation Abbé Pierre et qui repose sur les principes et leviers d'action suivants :

- **Informier :**
 - donner aux personnes les éléments de compréhension de leur environnement ;
 - Leur permettre de se situer dans le système administratif et juridique et d'en comprendre les modalités de fonctionnement.
- **Éclairer une stratégie :**
 - présenter aux personnes l'ensemble des alternatives qui s'offrent à elles compte tenu de leur situation ;
 - en expliciter les conséquences et leur permettre de procéder à un « choix éclairé ».
- **Activer des droits :**
 - accompagner les personnes dans le cadre des démarches administratives et juridiques, amiables ou contentieuses, leur permettant de faire valoir leurs droits et d'accéder à la Justice.
- **Faire évoluer le cadre légal :**
 - faire connaître aux pouvoirs publics les dysfonctionnements dans l'application du droit ;
 - faire évoluer l'existant, notamment par la jurisprudence et les normes juridiques ;
 - montrer le caractère inégalitaire de certaines dispositions juridiques afin de faire évoluer la loi.

Les trois ateliers populaires d'urbanisme (APU) de Fives, Moulins et du Vieux-Lille interviennent en ce sens au sein de la Métropole Européenne de Lille. Malgré le constat d'une augmentation du nombre de sollicitations relatives aux expulsions (+ 28 % en trois ans), leur action est aujourd'hui fragilisée par le retrait de partenaires financiers importants, notamment le Département du Nord, qui estime que ces missions sortent de son champ de compétences. Le rôle de pilotage du Département dans la prévention des expulsions est pourtant clairement réaffirmé dans le PDALHPD.

Ces principes d'accompagnement sociojuridique ont inspiré la mise en place par la MEL, en partenariat avec le CDAD du Nord (Conseil départemental d'accès au droit), de **permanences associant un avocat et un travailleur social**. « *Travailler avec une assistante sociale permet un accompagnement plus complet des personnes. Cela nous permet également d'avoir une meilleure connaissance du dossier et de faciliter la constitution du dossier de défense.*

PERMANENCES AVOCATS ET PERMANENCES SOCIOJURIDIQUES

Dans l'agglomération lilloise, plusieurs permanences associant des avocats ont été progressivement créées.

Des initiatives pour faciliter l'accès à un avocat pour les locataires en procédure d'expulsion :

De la permanence de consultation...

Sous le pilotage de la Métropole européenne de Lille, des permanences sociojuridiques ont été mises en place il y a plusieurs années dans l'agglomération, à Lille, Roubaix et Tourcoing, pour certaines tenues conjointement avec des travailleurs sociaux, ce qui permet une prise en compte plus globale de la situation. Ces permanences n'ont pas vocation à traiter uniquement des problématiques liées aux expulsions locatives, mais plus largement de questions liées au droit du logement, et ne sont d'ailleurs pas réservées aux locataires. Les personnes en procédure d'expulsion qui sollicitent la permanence se présentent souvent quelques jours avant l'audience.

Ces permanences de consultation permettent aux locataires de bénéficier d'une première information juridique pouvant aboutir à une orientation vers un acteur susceptible de proposer un accompagnement sur les problématiques logement.

... à la permanence d'assistance

Par ailleurs, à Lille, la commission logement du Barreau a mis en place fin 2022 des permanences d'assistance en amont des audiences relatives aux résiliations de baux dans le parc social. La permanence se tient avant le début de l'audience, les avocats de permanence se signalant aux personnes présentes pour qu'elles puissent être assistées par un avocat si elles le souhaitent pour l'audience. Dans ce cas, l'avocat s'entretient rapidement avec la personne pour faire le point sur sa situation et examiner les documents dont celle-ci dispose, voire avec le représentant du bailleur. Si la situation le nécessite, la possibilité de solliciter un renvoi est également étudiée. C'est le cas par exemple s'il semble y avoir une problématique d'insalubrité, pour pouvoir examiner la situation de manière plus poussée.

Alors que les locataires se présentent souvent seuls à l'audience (parfois sans les documents nécessaires pour l'examen de leur situation, avec une vision parfois peu

claire du montant de leur dette), l'assistance par un avocat permet de bénéficier d'une information sur les enjeux de l'audience et son déroulement, d'un examen du dossier pour faire valoir la situation du locataire de la manière la plus adaptée possible, de pouvoir solliciter des délais avec la mise en place d'un plan d'apurement qui ne mette pas en difficulté le locataire. Pour faire preuve de leur bonne volonté, « les locataires peuvent avoir tendance à surestimer le montant qu'ils pourront payer chaque mois en plus pour apurer la dette » (avocat du Barreau de Lille), ce qui peut se retourner contre eux par la suite.

Au vu des évolutions récentes liées à la loi Kasbarian-Bergé, l'assistance par un avocat pour les locataires s'avère d'autant plus cruciale, le juge ne pouvant désormais suspendre la résiliation du bail si le locataire ou le propriétaire ne le demande pas.

Et ailleurs en France ?

D'autres initiatives de permanences sociojuridiques pluridisciplinaires associant travailleurs sociaux et avocats existent en France. Ainsi, depuis 25 ans dans le Rhône, les permanences APPEL (Action Permanente de Prévention des Expulsions Locatives) ont lieu dans les locaux du tribunal judiciaire à Lyon, Villeurbanne et Villefranche-sur-Saône, tenues par un avocat, un travailleur social de la CAF ou de la Métropole et un conseiller logement associatif (ALPIL, AVDL, CLLAJ Lyon Métropole). Environ 600 ménages par an bénéficient de ces permanences. Les personnes peuvent s'y présenter sans rendez-vous, ce qui permet une réactivité dans la réponse à la sollicitation par le locataire. Si un besoin d'accompagnement à plus long terme est identifié, la personne peut être orientée vers le service social, juridique ou associatif adapté à ses besoins. La permanence a lieu le jour des audiences en résiliation de bail, ce qui permet aux magistrats d'orienter vers la permanence des locataires qui se présenteraient seuls à l'audience, avec une situation complexe.

Il faut aussi avoir en tête que l'accompagnement social du locataire par un travailleur social est un argument favorable pour le juge » (avocat du Barreau de Lille). Dans d'autres territoires, les liens avec les avocats pour développer des permanences ou conseils juridiques sont plus difficiles à établir. Ainsi, le déploiement dans l'ensemble du département du Nord des permanences sociojuridiques n'a pas été possible faute de partenariat solide avec les barreaux des autres tribunaux. C'est le cas aussi du Pas-de-Calais, où les liens amorcés entre les acteurs locaux de la prévention des expulsions et les barreaux sont restés sans suite.

L'assistance juridique des locataires en amont de l'audience au tribunal reste pourtant un enjeu important. Elle est déterminante pour préparer les éléments du dossier de défense, objectiver la situation financière du locataire, les démarches effectuées et orienter la décision du juge quant à la résiliation ou non du bail, l'octroi de délais de paiement et la fixation d'un échéancier de paiement compatible avec les capacités effectives de remboursement du locataire.

Encore peu de locataires en procédure d'expulsion ont recours à l'assistance juridique d'un avocat. Dans le département de la Somme, le CDAD propose par l'intermédiaire de l'ADIL un bon de consultation gratuite auprès d'un avocat au moment de l'assignation en justice, qui reste néanmoins sous-utilisé par les personnes. Le barreau de Lille a mis en place des permanences d'assistance baux institutionnels avant les audiences pour proposer aux locataires du parc social passant en audience l'après-midi d'être assistés d'un avocat. Les personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête n'ont, pour certaines, pas fait appel à un avocat du fait de son coût, lorsque leurs ressources dépassaient les plafonds de l'aide juridictionnelle²⁸. D'autres ont préféré concentrer leurs efforts sur les démarches de sollicitations d'aides sociales qui, du fait de leur caractère chronophage, ne leur laissaient pas le temps et l'énergie de faire appel à un avocat : *« Je n'ai pas cherché l'aide d'un avocat, je n'avais pas le temps, je faisais des dossiers, je bataillais*

avec l'administration. Avoir un avocat, c'est encore des dossiers, des paperasses... » (Madame Armand).

Outre l'assistance juridique, **la présence du locataire à l'audience est souvent présentée comme déterminante dans le jugement rendu.** Camille François montre ainsi que, parmi les 622 affaires d'expulsion pour dettes qu'il a suivies, 65 % des locataires non présents à l'audience ont fait l'objet d'une décision d'expulsion, contre 24 % des locataires présents à la barre²⁹. Il faut pourtant rappeler qu'outre l'appréhension que peut représenter la participation à l'audience des personnes peu socialisées au monde de la justice, elle nécessite une grande disponibilité. Au tribunal de Lille par exemple, les personnes sont convoquées à 13h30. Les audiences se succèdent tout au long de l'après-midi, sans que les personnes n'aient pu anticiper à quelle heure leur dossier serait appelé. En fin de journée, plusieurs locataires sont contraints de quitter le tribunal avant l'audience, pour des gardes d'enfant notamment.

Enfin, des initiatives ont également été développées pour appuyer le conseil juridique à l'issue de la décision de justice. Le Département du Pas-de-Calais a par exemple expérimenté des visites explicatives de jugement, qui visaient à partager avec les personnes, à domicile, les termes et le contenu de la décision et prévoir les actions à engager. Cette expérimentation a néanmoins pris fin car n'ayant pas donné de résultats significatifs.

²⁸ Le plafond pour une prise en charge à 100 % de l'aide juridictionnelle est un revenu fiscal de référence de 12 271 € maximum.

²⁹ Camille François, *De gré et de force*, op.cit.

LES CONGÉS DONNÉS PAR LE BAILLEUR, UN HORS-CHAMP DES POLITIQUES DE L'HABITAT

A moins que le locataire se maintienne dans lieux à l'issue du préavis et qu'une procédure soit engagée, les congés donnés au locataire pour vente, pour reprise ou pour motif légitime et sérieux se situent en dehors des politiques de prévention des expulsions locatives. Ils constituent pourtant pour les locataires un risque important de perte de logement, d'autant plus fort que leur ancienneté dans le logement peut faire apparaître un décalage entre le loyer du logement occupé et les loyers de marché.

Qui plus est, les conditions légales de délivrance des congés sont loin d'être toujours réunies. Une étude de l'ADIL de Paris en novembre 2022 montrait ainsi que, sur un échantillon de 200 congés étudiés, un tiers présentait des irrégularités de fond et/ou de forme.

D'après les acteurs locaux, les commissions de médiation - droit au logement opposable (DALO) semblent de plus en plus saisies de recours de locataires à qui un congé a été

donné par le bailleur. Comme il ne s'agit pas d'un critère de reconnaissance DALO (à moins que le locataire se maintienne dans les lieux à expiration du délai de préavis et qu'il y ait jugement d'expulsion), la plupart des recours donnent lieu à un refus. Il est également fréquemment constaté, sans qu'une analyse statistique exhaustive ait été menée, que les délais de préavis et l'échéance de fin de bail ne sont pas respectés, alors que les locataires connaissent peu les dispositions légales s'appliquant.

La DDETS du Pas-de-Calais s'inquiète du phénomène : *« Il est dur à qualifier et à quantifier. Les congés pour vente semblent toucher des logements sous procédure d'indécence ou d'insalubrité. Il est même peut-être parfois utilisé par les bailleurs en cas d'impayé. Or, les locataires ne sont éligibles à rien : ni au DALO, ni au PDALHPD... ».*

Propositions - Conclusion

PROPOSITIONS

MAÎTRISER LE TAUX D'EFFORT DES LOCATAIRES

Réguler plus fortement le parc locatif privé

- Elargir l'encadrement des loyers à d'autres villes tendues des Hauts-de-France ;
- Améliorer le contrôle des dépassements de loyer et renforcer les sanctions ;
- Abaisser les loyers plafonds.

Renforcer l'accessibilité financière des logements sociaux

- Prévoir un minimum de 40 % de PLAI au sein des logements locatifs sociaux financés annuellement ;
- Développer des politiques de loyer ajustées au profil socio-économique des locataires, voire flexibles en fonction de l'évolution de leur situation ;
- Renforcer le soutien aux organismes de logement social.

Redonner aux aides au logement toute leur portée

- Doubler le forfait charges des APL ;
- Augmenter de 10 % les APL ;
- Supprimer le mois de carence des APL.

MIEUX ACCOMPAGNER LES LOCATAIRES EN DETTE LOCATIVE

Abroger la loi Kasbarian-Bergé

Améliorer l'information des locataires et des propriétaires bailleurs

- Lancer une vaste campagne d'information dans les territoires sur les aides existantes et les structures d'accompagnement ;
- Développer l'information aux locataires et aux bailleurs sur leurs droits et obligations.

Renouveler les formes d'accompagnement des locataires et rendre possible une intervention le plus en amont possible

- Renforcer les moyens des services sociaux et poursuivre la qualification des professionnels sur la question des

expulsions locatives ;

- Étendre les démarches d'aller vers à l'ensemble des territoires, le plus en amont possible ;
- Accroître l'accompagnement sociojuridique des locataires selon les principes du réseau ADLH ;
- Assurer une continuité d'accompagnement, à un rythme et d'une durée adaptés aux attentes des personnes ;
- Développer la médiation locataires/bailleurs *via* l'intervention d'un tiers dans le parc social comme dans le parc privé.

Renforcer les aides

- Mettre en place la garantie universelle des loyers ;
- Abonder les FSL et assouplir leurs règlements intérieurs ;
- Simplifier et rendre plus complémentaires les aides existantes ;
- Assurer le maintien ou le rétablissement rapide des aides au logement en cas de suspension.

METTRE FIN AUX EXPULSIONS SANS SOLUTION D'HEBERGEMENT OU DE RELOGEMENT

Surseoir à toute expulsion tant qu'aucune solution alternative n'est pas trouvée

- Faciliter les mutations dites « économiques » dans le parc social pour les personnes dont le logement n'est pas adapté à leur situation socio-économique ;
- Renforcer la priorisation des ménages menacés d'expulsion pour l'accès au logement social (PDALHPD, DALO) ;
- Assurer, en dernier recours, une place en hébergement avant expulsion.

Faire du fonds d'indemnisation des bailleurs un vrai levier de prévention des expulsions

- Abonder le fonds d'indemnisation des bailleurs et le mobiliser plus largement le temps qu'une solution de relogement soit trouvée ;
- Transférer sa gestion du ministère de l'Intérieur au ministère du Logement.

CONCLUSION

La tension du marché immobilier, la pression croissante de la demande en logement social et la précarisation des ménages les plus pauvres dans un contexte d'inflation des prix de l'énergie et de l'alimentation font craindre une augmentation des difficultés rencontrées par les locataires modestes pour s'acquitter de l'ensemble des coûts liés au logement. Si le nombre d'assignations au tribunal pour impayés de loyer connaît depuis plusieurs années une certaine stabilité, le contexte socio-économique, auquel s'ajoutent les nouvelles dispositions de la loi Kasbarian-Bergé, risquent d'accroître considérablement le nombre de procédures et d'aggraver l'augmentation du nombre d'expulsions effectives déjà constatée à l'issue de la crise sanitaire.

En particulier, le raccourcissement des délais des procédures est loin d'être neutre. Les entretiens menés avec les personnes menacées d'expulsion et les acteurs de la prévention des expulsions montrent l'importance de disposer de temps pour résoudre durablement les situations des personnes concernées : du temps, pour retrouver une stabilité financière, sociale, familiale permettant de réunir de nouveau les conditions d'une stabilité résidentielle ; du temps également pour prendre en compte les délais administratifs d'ouverture ou de rétablissement des droits sociaux, ou encore pour accéder à un logement adapté, en attendant son tour dans la longue liste des demandeurs de logement social...

Raccourcir les délais, c'est mettre à mal le temps mis à profit par les personnes et les professionnels qui les accompagnent pour trouver des solutions acceptables pour l'ensemble des parties. **Car personne n'a en soi intérêt à une expulsion** : elle coûte cher aux locataires, aux propriétaires et à la

collectivité et a des conséquences sociales et psychologiques dramatiques pour les personnes concernées.

Les actions développées dans le cadre de la crise sanitaire sont un premier pas pour améliorer la prévention des expulsions locatives et l'accompagnement des locataires menacés d'expulsion. Les démarches d'aller-vers, le plus en amont possible, permettent d'activer le plus tôt possible les leviers mobilisables pour résoudre les situations d'impayé. L'accompagnement des locataires gagnerait néanmoins à associer plus fortement des compétences juridiques pour permettre aux personnes de faire valoir leurs droits, et à s'inscrire dans des dynamiques collectives de nature à atténuer l'isolement et le sentiment d'impuissance rencontrés par les personnes menacées d'expulsion. Plus largement, les dispositifs existants ne sont pas toujours opérants (critères d'éligibilité, appréciation de la bonne volonté des personnes à s'en sortir, démarches préalables attendues) et manquent de moyens pour être réellement efficaces. La meilleure prise en compte de la parole et du vécu des personnes concernées doit également permettre de construire des réponses plus adaptées, dans le respect de la dignité de chacun.

Enfin, la prévention des expulsions n'a de sens que si elle s'inscrit dans des politiques sociales de l'habitat ambitieuses, qui s'attaquent au décrochage croissant entre loyers et revenus des personnes et permettent à chacun de vivre durablement dans des conditions de logement dignes et adaptées à sa situation sociale, financière et familiale.

Pour aller plus loin :

« Et demain ? » Vivre sous la menace d'une expulsion locative. Six témoignages illustrés d'habitants des Hauts-de-France.



Annexes

ANNEXE 1

LES EXPULSIONS DE LIEUX D'HÉBERGEMENT – UN RECOURS RARE AUX PROCÉDURES CONTRADICTOIRES

Les expulsions de lieux d'hébergement, non traitées dans le présent éclairage régional, sont également une réalité à ne pas occulter, et il apparaît important de rappeler le cadre juridique existant, moins protecteur que pour les expulsions locatives et qui mène souvent les personnes à quitter leur lieu d'hébergement sans procédure contradictoire qui pourrait leur permettre de faire valoir leurs droits.

Une personne hébergée peut se voir notifier d'une fin de prise en charge de par le **non renouvellement** de son contrat d'hébergement ou par la **résiliation du contrat d'hébergement**. Les conditions du non-renouvellement doivent respecter celles prévues par le règlement intérieur de la structure. Quant à la résiliation du contrat d'hébergement, celle-ci doit être fondée sur une des bases légales prévues par la loi selon le type d'hébergement concerné (non-respect des clauses du contrat d'hébergement, abandon / non-présence dans les lieux, manquement grave aux règles de fonctionnement, comportement dangereux envers les autres personnes hébergées ou le personnel, refus de l'entretien social proposé, refus d'une proposition d'orientation sauf dans le cas où la proposition serait inadapté et si la personne a bien été informée des conséquences d'un refus...), motivée et portée à la connaissance de la personne.

La résiliation ou le non-renouvellement du contrat d'hébergement n'ont pas à être prononcés par un juge, la décision est simplement signifiée à la personne. Cependant, **si la personne ne quitte pas les lieux après résiliation ou non-renouvellement du contrat, l'expulsion ne peut être mise en œuvre que sur décision du juge**. Les actions menaçantes, les pressions, les interventions forçant ou contraignant les personnes à partir sont illégales¹. Les forces de police ne peuvent pas mettre à exécution une expulsion sans décision de justice.

Par ailleurs, le droit au maintien en hébergement d'urgence est consacré par l'article L345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles, et toute personne qui fait l'objet d'une fin de prise en charge en hébergement d'urgence doit se voir proposer une orientation vers une autre structure d'hébergement :

*« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et **y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.** »*

Si ce droit au maintien n'est pas consacré explicitement en ce qui concerne l'hébergement d'insertion, il est considéré que les missions propres à l'hébergement d'insertion définies par le code de l'action sociale et des familles impliquent également un principe de continuité. En revanche, l'hébergement des demandeurs d'asile fait l'objet d'une procédure moins protectrice en ce que la trêve hivernale ou encore le principe de continuité de l'hébergement ne sont pas applicables. De même, l'hébergement au titre de l'aide sociale à l'enfance n'est pas soumis au principe de continuité, le maintien étant conditionné à l'éligibilité des personnes à l'aide sociale à l'enfance. Certaines jurisprudences précisent néanmoins que le Département ne doit pas remettre à la rue les personnes concernées sans avoir apprécié les circonstances exceptionnelles qui pourraient nécessiter la poursuite de la prise en charge, même si celle-ci ne relèverait plus en théorie de leurs compétences. Dans tous les cas, en cas de maintien dans les lieux après notification d'une fin de prise en charge dans ces différents types d'hébergement, l'expulsion ne peut être mise en œuvre sans décision de justice en ce sens.

¹ Article 226-4-2 du code pénal : « Le fait de forcer un tiers à quitter le lieu qu'il habite sans avoir obtenu le concours de l'État dans les conditions prévues à l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution, à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contraintes, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. »

En pratique, les personnes quittent bien souvent le lieu d'hébergement avant tout engagement d'une procédure d'expulsion et donc sans aucune procédure contradictoire devant la justice. Les situations menant à une fin de prise en charge peuvent être diverses : parfois comportement agressif, mais aussi consommation d'alcool alors qu'interdite par le règlement intérieur, quand bien même la consommation ne suscite pas de troubles au sein du lieu d'hébergement ; ou personne ne s'étant pas présentée le soir sur le lieu d'hébergement ou s'étant présentée en retard... Les fins de prise en

charge ne sont parfois pas même notifiées par écrit et sont uniquement précisées à l'oral aux personnes. Un certain nombre de décisions sont également prises sur des motifs non prévus par la loi ou sont mises en œuvre en rupture avec le principe de continuité de l'hébergement. Les conditions d'exécution relèvent enfin parfois de pratiques abusives (changement de serrure, affaires jetées...), au mépris de la loi. Bien souvent, les personnes quittent leur lieu d'hébergement sans réussir à faire valoir leurs droits.

ANNEXE 2

LES EXPULSIONS DE LIEUX DE VIE INFORMELS

Dans la région, de nombreuses personnes (sur)vivent dans des lieux de vie informels. Même si le cadre juridique diffère de celui des expulsions locatives, ces lieux de vie informels ne peuvent être expulsés que sur décision de justice, ou sur arrêté du maire ou du préfet dans certaines situations prévues par la loi.

L'instruction du 25 janvier 2018 visant à donner « une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et bidonvilles », venue prolonger la circulaire de 2012, met l'accent sur la notion de résorption, avec la volonté de « dépasser l'approche centrée sur les évacuations et d'inscrire l'intervention publique dans une dimension plus large »². L'objectif étant de pouvoir travailler à une résolution durable des situations de mal-logement, un diagnostic social et un accompagnement doivent être effectués le plus en amont possible pour travailler avec les personnes à identifier des solutions de relogement pérenne et adaptées à leurs besoins. Dans l'attente, des mesures doivent être mises en œuvre pour améliorer les conditions de vie sur site, notamment en garantissant l'accès à l'eau.

Cette instruction, en plus d'être non contraignante, exclut de son périmètre d'application les ressortissants extra-européens. Dans la région, on en constate toutes les limites :

les personnes exilées survivant sur le littoral nord dans des conditions extrêmes sont confrontées à des expulsions sans diagnostic social ni solutions pérennes ou hébergement inconditionnel ; celles qui vivent sur des lieux de vie informels dans la métropole lilloise ne se voient proposer aucune solution d'accompagnement ; et les bidonvilles de la métropole lilloise où résident des ressortissants européens ne font plus l'objet d'une stratégie de résorption depuis l'été 2021, les expulsions sans solutions pérennes s'enchaînant depuis en accentuant la précarité des personnes.

Sur le littoral nord, la spirale sans fin des expulsions

Sur le littoral nord, entre 1 600 et 4 000 personnes vivent en lieu de vie informel sur les territoires du Calaisis et du Dunkerquois selon les périodes de l'année. La politique de « lutte contre les points de fixation » se traduit par des expulsions extrêmement fréquentes, en particulier dans le Calaisis, un accès aux besoins de première nécessité extrêmement précaire.

Dans le Calaisis, des opérations policières ont lieu plusieurs fois par semaine, conduisant les personnes à déplacer leur lieu de vie jusqu'à la fin de l'opération, avec bien souvent

² Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, 25 janvier 2018, NOR : TERL1736127J, page 3.

saisie des affaires personnelles voire destructions de biens (un lieu de récupération des affaires étant prévu mais aux modalités de récupération peu adaptées et dont les personnes exilées sont très peu informées). Certaines expulsions d'ampleur sont accompagnées de « mises à l'abri » considérées par de nombreux acteurs associatifs présents sur place comme « contraintes », celles-ci étant mises en œuvre avec intervention de la police, sans information sur la localisation des lieux d'accueil, et avec menace de placement en centre de rétention administrative en cas de refus. Les lieux d'hébergement mobilisés sont presque exclusivement des CAES (centres d'accueil et d'examen des situations) où les personnes ne peuvent rester que pour un temps très limité si elles ne sont pas prêtes à déposer rapidement une demande d'asile. Or, un certain nombre d'entre elles ne souhaite pas déposer de demande d'asile en France, par crainte d'être renvoyées vers le pays d'entrée dans l'Union européenne (en lien avec le Règlement Dublin III), ou parce qu'elles souhaitent rejoindre leurs proches au Royaume-Uni par exemple.

Dans le Dunkerquois, le lieu de vie principal a été expulsé et déplacé à plusieurs reprises ces dernières années, poussant les personnes à se déplacer vers des zones toujours plus précaires et en marge de tout accès à des services de droit commun. Dans le Dunkerquois, en décembre 2021, le site principal situé sur la commune, qui abritait environ 1000 personnes, a été expulsé et les arbres coupés. Les personnes se sont déplacées vers une zone plus éloignée de tout centre-ville, dans une zone naturelle proche d'un canal appartenant au port autonome de Dunkerque, entre Loon-Plage et Dunkerque. Début décembre 2022, ce campement principal a également été expulsé et déplacé plus loin de la voie ferrée, toujours sur un terrain du port autonome, près d'une raffinerie sur un terrain marécageux dans une zone classée SEVESO, dans des conditions d'enclavement jugées particulièrement alarmantes par les associations³. Au cours de l'année 2022, les expulsions avaient parfois lieu à la fréquence d'une à deux fois par semaine.

Les associations et collectifs tentent de pallier les insuffisances de l'État en matière d'accès à l'alimentation et à l'eau potable, à l'hygiène, d'accès aux soins de santé, d'information sur l'accès aux droits, de mise à l'abri... Dans le Dunkerquois, l'accès à l'eau et à l'alimentation est entièrement dépendant d'associations non mandatées et non financées par l'État. À Calais, suite à certaines actions contentieuses, l'État prend en charge des distributions d'eau depuis 2017 et de distributions alimentaires depuis 2018, mises en place par la Vie Active, qui sont cependant jugées insuffisantes et trop éloignées des lieux de vie. Les acteurs associatifs non mandatés assurent également des services d'accès à l'eau *via* des cuves remplies quotidiennement sur les lieux de vie et des services de distributions alimentaires. Ils ont été largement entravés par des arrêtés anti-distributions alimentaires pris régulièrement par la mairie de Calais dans des périmètres de la ville toujours plus étendus entre 2020 et mi-septembre 2022 (avec une période de non-renouvellement de ces arrêtés constatée entre mai et mi-août 2022), ceux-ci ayant finalement été annulés par la justice en octobre 2022. L'État a cependant fait appel.

Dans la métropole lilloise, une résorption des bidonvilles à l'arrêt

En 2023, environ 650 personnes de culture rom vivaient en bidonvilles sur la métropole (à Lille, Lomme, Roubaix, Villeneuve d'Ascq, Wasquehal, Lezennes, Ronchin, Lambertsart, Sainghin...) sur des terrains aux interstices de la ville. De plus, environ 350 personnes de culture rom vivent également en squat dans la métropole, avec une augmentation sensible de la population en squat depuis un an et demi. Dans la métropole lilloise, si la Préfecture était engagée dans une dynamique de résorption des bidonvilles jusqu'en 2021, l'arrivée du nouveau préfet à l'été 2021 a marqué un réel coup d'arrêt à la résorption. Depuis, de nombreuses expulsions sont constatées sans que des solutions adaptées et pérennes ne soient proposées à l'ensemble des personnes,

³ Utopia 56 Grande-Synthe, Médecins du Monde, Refugee Women's Centre, [Dunkerquois : l'État enclave et isole les personnes exilées](#), 10 mars 2023.

menant à l'errance et à la précarisation accentuée des personnes concernées, à des ruptures dans la scolarisation des enfants, les parcours de soins, l'accès aux droits. Au cours de l'année 2022, 38 expulsions de terrains ou de squats ont été recensées, ayant concerné 386 personnes, dont la moitié d'enfants.

Par ailleurs, la métropole lilloise compte aussi d'autres personnes en situation d'habitat précaire ou de fortune, plutôt des ressortissants extra-européens, en nombre moindre, sur quelques sites. La friche Saint Sauveur, dont l'expulsion a été mise en œuvre fin août 2023, était marquée par des situations de vie dramatique et plusieurs décès ces dernières années. Certains militants associatifs avaient alerté sur des situations de traite, et ont déploré l'absence de réel diagnostic social en amont de l'expulsion. Le lieu de vie informel de Lille Sud, où vivent dans des conditions très précaires plus de quarante jeunes mineurs isolés étrangers dont la minorité est contestée par le département mais en cours de recours devant le juge des enfants⁴, ne fait l'objet d'aucune recherche de solution pérenne pour les personnes concernées. Or, une grande majorité des jeunes sont ensuite reconnus mineurs par le juge des enfants et pris en charge par le département à ce titre, ce qui ne peut qu'interroger sur le délaissement dont ils font l'objet pendant le temps de leur recours. Les seules possibilités de mise à l'abri qui leur sont offertes dépendent d'associations non financées par les pouvoirs publics, dont les moyens sont nécessairement limités.

⁴ Utopia56, « [Communiqué - Jeunes à la rue : 40 mineurs survivent dans la rue à Lille](#) », 1^{er} octobre 2023.

ANNEXE 3

Acteurs rencontrés

Structure	Nom	Prénom
Action Logement	DECAYEUX – BROUZES	Sandrine
ADIL 80	DUPONT-BOSIO	Sarah
AIVS Duo Immobilier	DERCOURT	Pauline
AIVS Duo Immobilier	TISGOUINE	Leila
APSA	MAYEUX	Yann
APSA	OLIVIER	Audrey
APU du Vieux Lille	DELFINI	Antonio
APU du Vieux Lille	FREGOSI	Lise
APU du Vieux Lille	LERAY	Marie
Association des conciliateurs Nord-Pas-de-Calais	DECARNE	Didier
Banque de France	DARTOIS	Philippe
Banque de France	DELEVILLE	Anne-Sophie
Barreau de Lille, commission logement	MALOLEPSY	Cindy
CAF du Nord	HERBIN	Catherine
CAF du Nord	HOULZE	Roselyne
CAF du Nord	OLZER	Sonia
CAF du Nord	SIMONIN	Juliette
CCAS Valenciennes	DANHIEZ	Dominique
CCAS Valenciennes	LUTUN	Marie-Pierre
CUD	BODO	Alexandra
CUD	DAVEAU	Déborah
DDETS du Nord	LABARE	Sylvie
DDETS du Nord	WYART	Delphine
DDETS du Pas-de-Calais	VAN MACKLEBERG	Antoine
Département du Nord	DESPRES	Amandine
Département du Nord	DUPUIS	Delphine
Département du Pas-de-Calais	BRISEBARRE	Sylvie
Département du Pas-de-Calais	DELAVAL	Amélie
FIAC	COUPE	Pauline
FIAC	TOP	Morgane
FNAIM	CHAMBAT	Emmanuel
GRAAL	PARENT	Maité

La Pose	BRIET	Pauline
La Pose	GOBERT	Séverine
La Pose	CAUDRELIER	Camille
La Pose	GODIN	Manon
Maisons & Cités	NICOLAS	Anne-Sophie
Maisons & Cités	SZEWIAK	Marie-Noëlle
Opal 02	EMERY	Delphine
Pas- de- Calais Habitat	CARIDROIT	Frédéric
Préfecture du Pas-de-Calais	SEU	Julie
Prim'toit	DOMANIECKI	Véronique
Prim'toit	PREUVOT	Aurélie
Sénateur	TELLIER	Jean-Marc
SIAO 62	AOUES	Sofia
SIAO 62	JASINSKI	Christelle
Soliha Douaisis	BAILLEUX	Antoine
Soliha Douaisis	CARLINO	<i>Sylvia</i>
Soliha Douaisis	PEREZ	Gersande
Soliha Sambre Avesnois	CHOPIN	Aurélie
Soliha Sambre Avesnois	VOLKMAR	Virginie
URH	PRUVOST	Paméla
URH	RUIN	Sylvie

ANNEXE 4

Lexique

Assignation : acte d'un commissaire de justice par lequel le locataire est convoqué devant la justice.

CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives) : instance établie au niveau de chaque département et coprésidée par les services de l'État et le Département, ainsi que, depuis la loi du 27 juillet 2023, la Métropole si elle assure la gestion d'un FSL. Elle réunit des représentants des bailleurs sociaux comme privés, des associations de locataires, des associations de lutte contre les exclusions, de la chambre départementale des commissaires de justice, d'Action Logement, des CCAS, des UDAF, les ADIL... Elle assure un rôle de pilotage départemental de la politique de prévention des expulsions et de traitement de situations individuelles.

Clause résolutoire : clause insérée dans le contrat qui prévoit qu'en cas de manquement du locataire à ses obligations contractuelles, le propriétaire peut résilier le bail. Même si le bail prévoit une clause résolutoire, le propriétaire doit tout de même saisir le juge pour lui demander de constater la résiliation du bail. Le juge dispose cependant de moins de marge d'appréciation quand il constate la résiliation du bail par rapport aux situations où il doit décider de la résiliation du bail (en l'absence de clause résolutoire dans le bail). Il peut tout de même, dans certaines conditions, suspendre les effets de la clause résolutoire : le bail n'est donc pas résilié à l'issue de l'audience, mais si le locataire ne respecte pas les termes de la décision du juge, alors la résiliation prend effet sans passer de nouveau par le juge. Depuis la loi du 27 juillet 2023, les baux doivent systématiquement comporter une clause résolutoire.

Commandement de payer : premier acte de la procédure d'expulsion pour impayé, qui fixe un délai de six semaines pour rembourser la dette ; si ce n'est pas le cas la personne pourra être assignée en justice par le propriétaire (voir plus haut, « assignation »).

Commandement de quitter les lieux : acte d'un commissaire de justice remis suite à résiliation du bail décidée par le juge ou si les délais de paiement fixés par le juge n'ont

pas été respectés. Après expiration du délai pour quitter les lieux, le commissaire de justice peut se présenter pour mettre en œuvre l'expulsion si le locataire se maintient dans le logement (délais de deux mois en principe, mais des délais supplémentaires entre un mois et un an peuvent être accordés par le juge ; ce délai de deux mois peut désormais être supprimé dans certaines situations).

Commissaire de justice : les commissaires de justice ont remplacé en juillet 2022 les huissiers tout en reprenant l'ensemble de leurs missions, et en les fusionnant avec celles des anciens commissaires-priseurs judiciaires.

Concours de la force publique : participation des forces de l'ordre à la mise en œuvre de l'expulsion. Si les délais pour quitter les lieux après résiliation du bail ont expiré, le commissaire de justice peut se rendre au domicile pour mettre en œuvre l'expulsion, mais il ne peut contraindre la personne à l'expulsion si celle-ci refuse de quitter le logement. Dans ce cas, le propriétaire doit solliciter l'octroi du concours de la force publique et la Préfecture doit étudier sa demande dans les deux mois.

DSF (diagnostic social et financier) : formulaire devant être transmis au juge des contentieux de la protection qui doit statuer sur la résiliation du bail, pour le renseigner sur la situation du locataire.

Fonds d'indemnisation des bailleurs : fonds pouvant être mobilisé pour indemniser le propriétaire bailleur en cas de refus d'octroi du concours de la force publique, s'il en fait la demande.

FSL (fonds de solidarité pour le logement) : géré par le Département ou la Métropole, le FSL a pour vocation de faciliter l'accès ou le maintien dans un logement des personnes rencontrant des difficultés sociales ou financières, *via* des aides financières ou le financement de mesures d'accompagnement social. Les FSL sont alimentés en premier lieu par le Département ou les métropoles, et sont également abondés par les communes, la CAF, les bailleurs sociaux, les fournisseurs d'énergie, les opérateurs de téléphonie, les distributeurs d'eau, etc.

Juge des contentieux de la protection (JCP) : juge devant statuer sur la résiliation du bail.

Juge de l'exécution (JEX) : juge pouvant notamment être saisi après résiliation du bail afin de solliciter des délais supplémentaires pour quitter les lieux.

PDALHPD (plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) : copiloté par l'État et le département, le PDALHPD définit les objectifs et les moyens mis en œuvre au niveau départemental afin de permettre aux personnes défavorisées d'accéder et de se maintenir dans un logement digne et adapté à leurs besoins, ou d'accéder à un hébergement.

Protocole de cohésion sociale : accord pouvant être signé entre un bailleur social et un locataire après résiliation du bail. Il vaut titre d'occupation (il permet au locataire de se maintenir légalement dans le logement) si le paiement du loyer est repris (sous forme d'une « indemnité d'occupation ») et un plan d'apurement est mis en place et respecté. La signature d'un tel protocole a également pour effet de rétablir l'aide au logement. Le protocole est d'une durée de deux ans au plus et peut faire l'objet d'un avenant de trois ans supplémentaires au maximum si le plan d'apurement est renégocié. Si l'occupant respecte les obligations fixées par le protocole de cohésion sociale, une fois que la dette est apurée, un nouveau bail est signé dans un délai qui ne peut excéder les trois mois. En cas de non-respect du protocole, le bailleur peut faire exécuter la décision judiciaire déjà existante relative à la résiliation du bail, il n'a donc pas besoin d'engager une nouvelle procédure d'expulsion.

SIAO (service intégré d'accueil et d'orientation) : dispositif de veille sociale en charge de l'orientation de personnes en besoin d'hébergement ou de logement adapté.

Tableau de bord du mal-logement

Contexte socio-démographique

I. L'absence de logement personnel

II. Les difficultés d'accès au logement

III. Les mauvaises conditions de logement

IV. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

V. Le blocage des parcours résidentiels

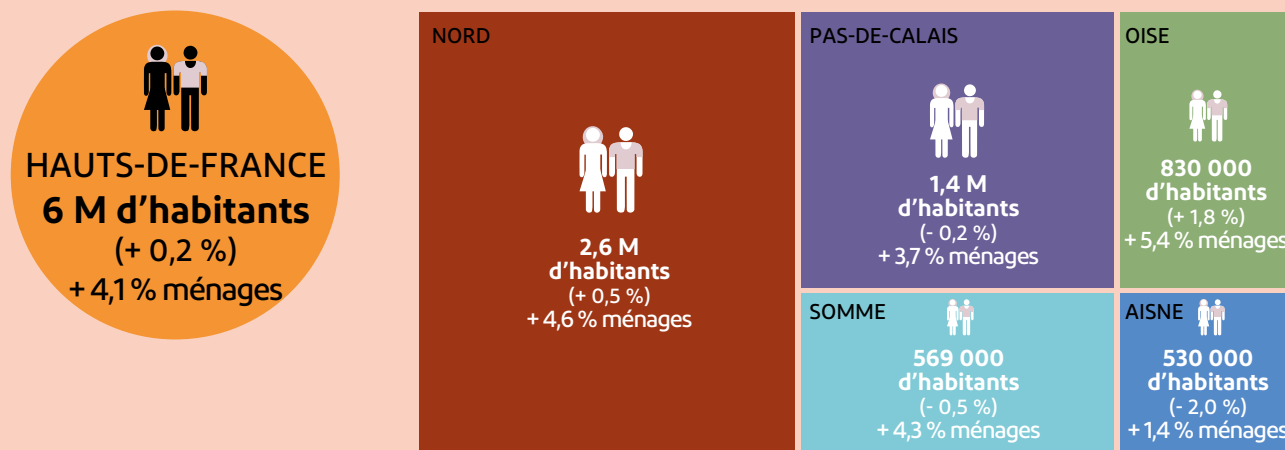
Contexte socio-démographique

1. LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES

La région compte 6 millions d'habitants, en faible évolution depuis 2013. Seuls les départements de l'Oise et dans une moindre mesure du Nord ont gagné des habitants. En revanche, **le nombre de ménages poursuit sa progression** (+ 4,1 % entre 2013 et 2020), sous l'effet du vieillissement, des séparations et des décohabitations, **alimentant les besoins en logements du territoire**. Le nombre moyen de personnes par ménage reste plus élevé qu'à l'échelle nationale (2,28 contre 2,17 France entière).

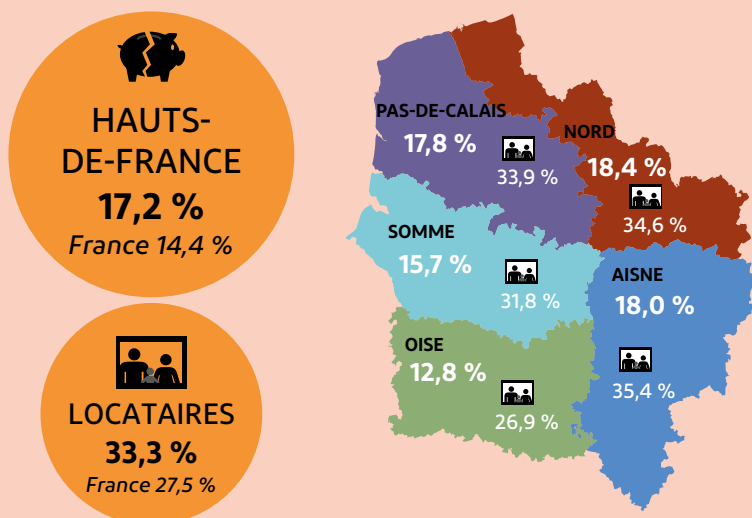
POPULATION, ÉVOLUTION 2013 - 2020 PAR DÉPARTEMENT

Source : Insee, Recensement de la population 2020



TAUX DE PAUVRETÉ EN 2020

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi).



2. LE NIVEAU DE PAUVRETÉ

La région des Hauts-de-France est la **2^{ème} région la plus pauvre de France** après la Corse. La part de foyers sous le seuil de pauvreté s'élève à 17,2 %, soit 3 points de plus que la moyenne nationale.

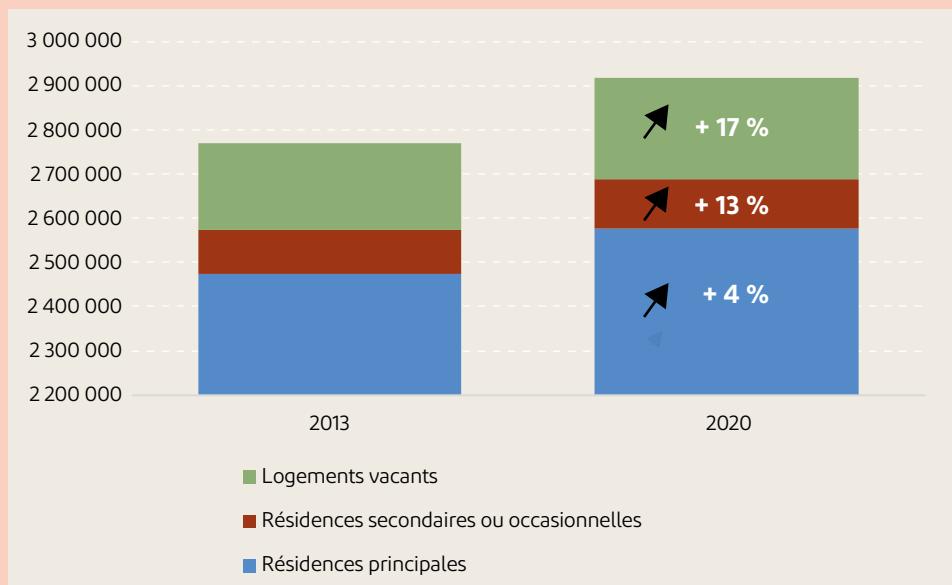
Cette part est plus élevée encore au sein des locataires : un tiers des locataires de la région vit sous le seuil de pauvreté (26,5 % des locataires privés et 39,3 % des locataires du parc social). **C'est la proportion la plus élevée parmi les régions françaises.**

3. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS

Le parc de logements a connu une croissance de 5 % en 6 ans. **Le nombre de logements vacants a augmenté de manière significative (+ 17 %)**, notamment dans le Nord, le Pas-de-Calais et l'Aisne. Les résidences secondaires ont également fortement progressé, en particulier sur la côte littorale.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS 2013 – 2020

Source : Insee, Recensement de la population 2020.



I. L'absence de logement personnel

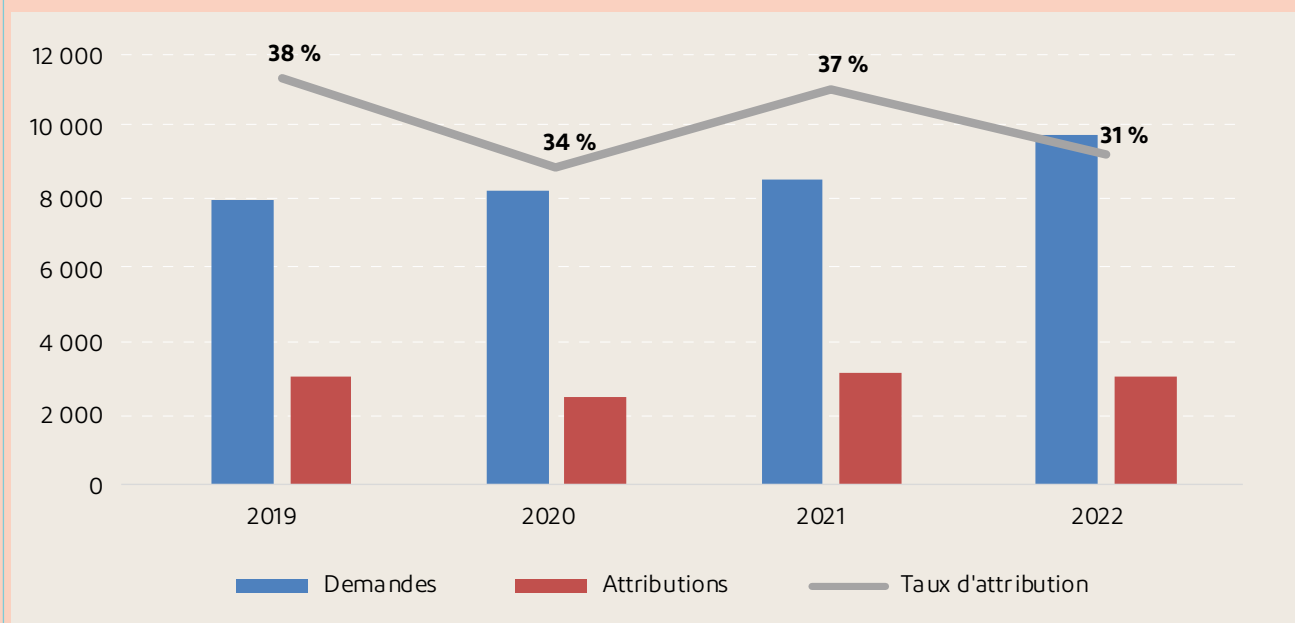
1. LES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL SANS ABRI OU HÉBERGÉS

Dans les Hauts-de-France, le nombre de personnes sans abri et en hébergement en attente d'un logement social a augmenté de 23 % depuis 2019. Cette augmentation est même de 74 % dans la Somme.

Parallèlement, le nombre d'attributions à leur profit est resté globalement stable (autour de 3 000 attributions annuelles), faisant chuter le taux de satisfaction des demandeurs sans domicile dans tous les départements de la région : il est passé de 38 % à 31 % entre 2019 et 2022.

ÉVOLUTION DES DEMANDES ET DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAL AUX PERSONNES SANS ABRI ET HÉBERGÉES

Source : SNE 2019, 2020, 2021, 2022.



2. LA TENSION SUR L'HÉBERGEMENT

Le nombre de places d'hébergement a augmenté significativement ces dernières années, en réponse notamment à la crise sanitaire, et s'est stabilisé depuis. La région compte actuellement près de 14 000 places, soit une augmentation de 18 % depuis fin 2017. 10% d'entre elles sont des places en hôtel, situées principalement dans l'Oise.

Malgré cette augmentation, le nombre de personnes en attente d'un hébergement continue sa progression (+9 % en un an), auxquelles il faut ajouter les personnes qui, découragées de ne pas avoir de réponse, n'appellent plus le 115. En décembre 2022, au sein de l'agglomération lilloise, 2 000 personnes différentes ont appelé le

115 sans qu'aucune solution ne puisse leur être proposée. À l'échelle régionale, en septembre 2023, 65 % des personnes ayant sollicité le 115 n'ont pas eu de place d'hébergement proposée, faute de disponibilité.

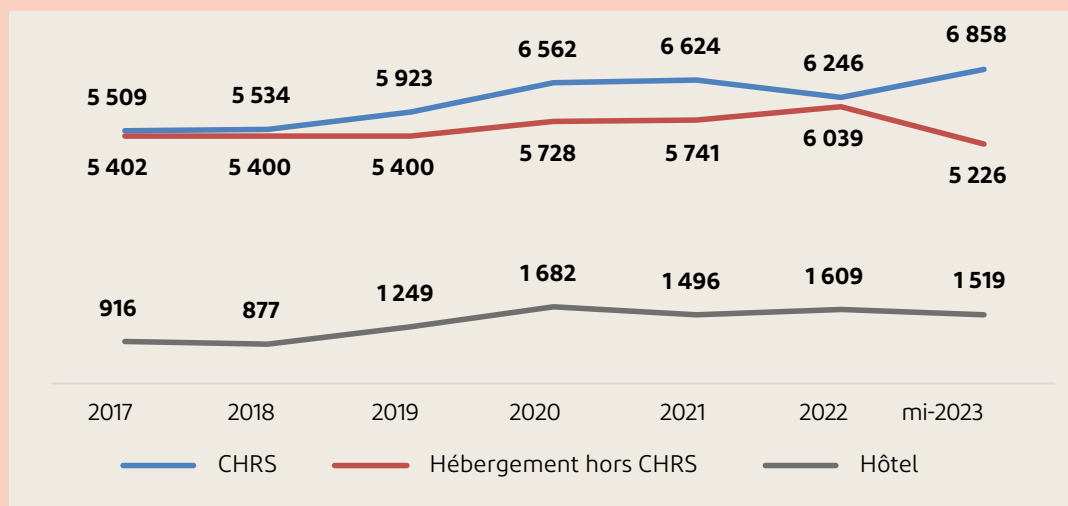
Le nombre d'enfants à la rue a atteint des niveaux inédits : dans la nuit du 21 au 22 août 2023 par exemple, 416 personnes en familles, et parmi elles 218 enfants, n'ont pu être hébergées dans les Hauts-de-France faute de places disponibles.

Malgré l'annonce du gouvernement en septembre 2023 d'une stabilisation du nombre de places, 347 places ont été fermées depuis le 1^{er} juillet 2023, entraînant la remise à la rue de 133 personnes.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT DANS LES HAUTS-DE-FRANCE 2017 - 2022

Source : DREETS Hauts-de-France.

NB : les évolutions constatées en 2023 s'expliquent par la transformation de places d'hébergement d'urgence en places CHRS.



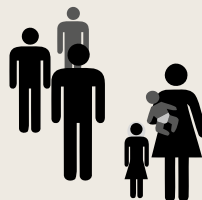
NOMBRE DE PERSONNES DIFFÉRENTES AYANT APPELÉ LE 115 AU COURS DU MOIS

Source : DREETS Hauts-de-France.



5 147 appels au 115
en décembre 2022

4 714 en décembre 2021



3. LES BIDONVILLES ET L'HABITAT PRÉCAIRE

Environ 1 000 personnes, dont la moitié d'enfants, vivent encore en bidonville ou en squat dans l'agglomération lilloise. Suite au coup d'arrêt donné depuis deux ans à la politique de résorption, 386 personnes ont été expulsées en 2022 (pour 38 sites expulsés, bidonvilles ou squats), sans proposition de relogement ou d'hébergement pour la très grande majorité d'entre elles. **Le rythme des expulsions s'est encore intensifié début 2023**, avec 245 personnes expulsées au cours du premier semestre, les contraignant à se réinstaller dans des lieux de vie toujours plus indignes et provoquant la déscolarisation de bon nombre d'enfants.

Dans le Calaisis et le Dunkerquois, selon les périodes de l'année, entre 1 600 et 4 000 personnes exilées (sur)vivent dans des tentes dans des conditions extrêmes, sans accès à l'eau, victimes de harcèlement policier et de destructions de leurs biens personnels¹. **Dans le cadre de la politique de « lutte contre les points de fixation », les expulsions des lieux de vie informels se succèdent à un rythme très élevé : entre le 1^{er} novembre 2022 et le 31 octobre 2023, 729 expulsions ont été recensées par l'Observatoire des expulsions des lieux de vie informels sur ce territoire, soit une expulsion toutes les douze heures en moyenne.**

NOMBRE DE PERSONNES EN BIDONVILLES ET SQUATS DANS L'AGGLOMERATION LILLOISE

Source : Plateforme résorption des bidonvilles, septembre 2023.



¹ Cf. notes mensuelles de Human Rights Observers

II. Les difficultés d'accès au logement

1. L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX

Avec un taux de logements sociaux de 22 %, les Hauts-de-France disposent d'une offre sociale plus importante qu'à l'échelle nationale (17 %). Aucun département de l'ex-Picardie ne dépasse néanmoins le seuil de 20 % de logements sociaux.

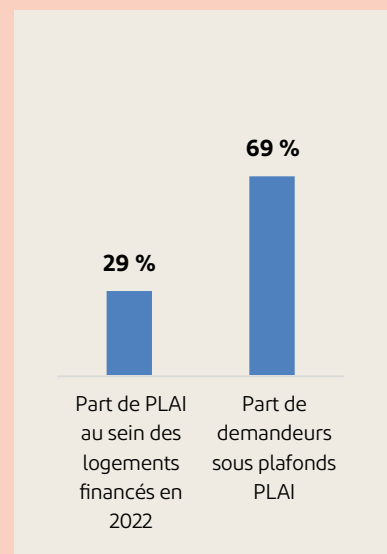
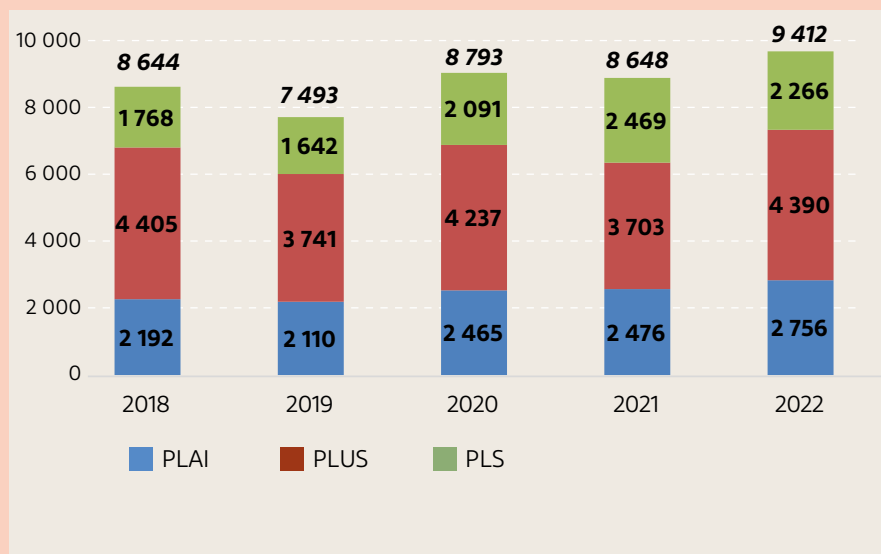
Si le nombre annuel de logements sociaux financés n'a pas connu le même infléchissement qu'à l'échelle nationale, le parc Hlm compte encore trop peu de logements à faible loyer : alors que 69 % des demandeurs ont des revenus inférieurs aux plafonds PLAI, on compte seulement 29 % de PLAI au sein des logements sociaux financés en 2022.

Enfin, le financement de nouveaux logements sociaux (plus de 9 000 en 2022) ne permet d'augmenter l'offre globale que dans des proportions limitées, compte tenu des démolitions liées aux projets de renouvellement urbain ou encore de l'allongement des délais de construction : sur les cinq dernières années, le parc social n'a augmenté que de 2,75 % (à peine 4 000 logements par an), soit moitié moins qu'à l'échelle nationale.

Si les objectifs de production dans les communes SRU ont été globalement atteints, 29 communes n'ont pas répondu à leurs obligations sur la période 2020-2022. Douze d'entre elles ont été placées en constat de carence par le Préfet, dont 5 l'étaient déjà au titre de la période triennale 2017 - 2019. Les communes de Bousbecque, Lambersart, Laventie, Marck ont un taux de réalisation de leurs objectifs inférieurs à 25 %.

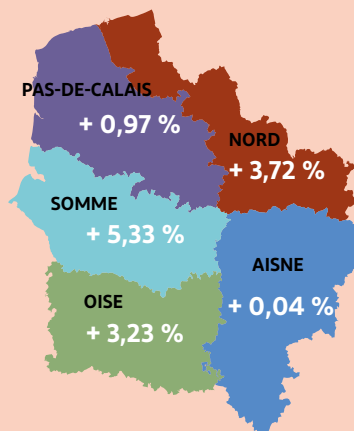
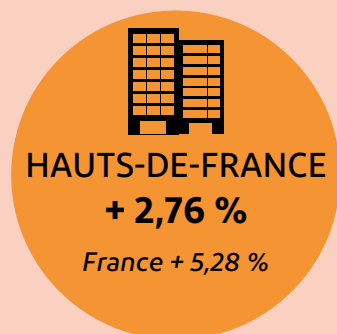
NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS 2018 - 2022

Source : DREAL - Infocentre SISAL, SNE.



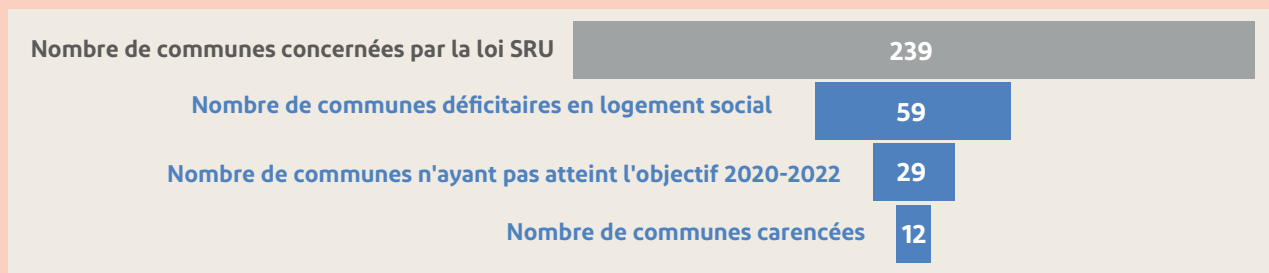
TAUX D'AUGMENTATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX 2018 - 2022

Source : RPLS 2018 à 2022.



BILAN SRU 2020 - 2022

Source : CRHH, 2023.



COMMUNES EN CONSTAT DE CARENCE 2020 - 2022

Source : Commission nationale SRU, 2023.

Département	Commune	Taux de logement social au 01/01/2022	Taux de réalisation de l'objectif	Objectif SRU
Nord	Pérenchies	17,8 %	56 %	25 %
Nord	Baisieux	12,2 %	41 %	25 %
Nord	Bousbecque	15,3 %	18 %	25 %
Nord	Leers	19,4 %	59 %	25 %
Nord	Estaires	15,9 %	69 %	20 %
Nord	Wasquehal	23,4 %	42 %	25 %
Pas-de-Calais	Vitry en Artois	18,3 %	35 %	20 %
Nord	Marcq-en-Baroeul	19,0 %	38 %	25 %
Nord	Mouvaux	14,5 %	39 %	25 %
Nord	Lambersart	17,3 %	25 %	25 %
Pas-de-Calais	Laventie	8,7 %	14 %	20 %
Pas-de-Calais	Marck	15,6 %	0 %	20 %

Communes nouvellement carencées

Communes une nouvelle fois carencées

2. LA TENSION SUR LES LOGEMENTS SOCIAUX

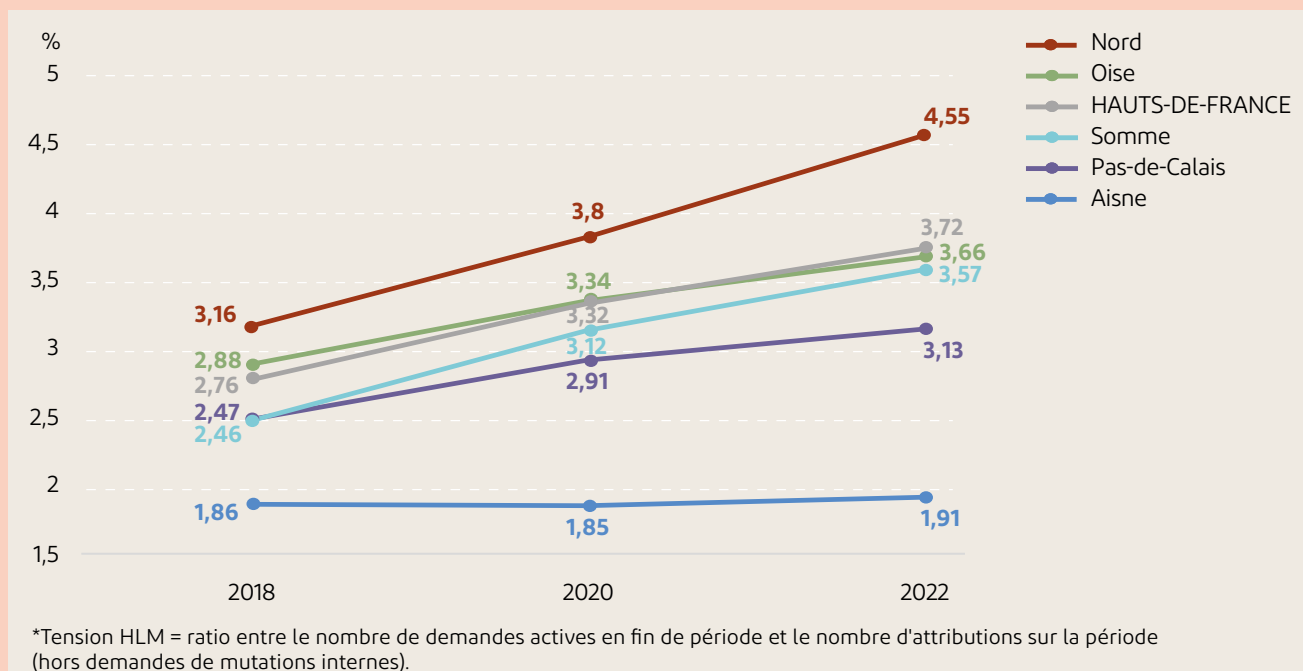
Avec une diminution du nombre d'attributions de 16 % depuis cinq ans, et une augmentation dans les mêmes proportions du nombre de demandeurs Hlm, l'accès au logement social s'est considérablement resserré, en particulier dans le Nord où l'on compte en 2022 une attribution pour 4,5 demandes (contre une attribution pour 3,16 demandes en 2018).

Le nombre de recours DALO a parallèlement progressé de plus de 44 % entre 2020 et 2022. Si le taux de personnes reconnues prioritaires au titre du DALO a légèrement augmenté en 2022, il reste très disparate d'un département à l'autre et se situe en deçà de la moyenne nationale dans le Nord et l'Oise (respectivement 34 % et 28 %). Alors que les délais de relogement de six mois étaient jusqu'ici globalement respectés dans la majorité des départements (à l'exception de l'Oise), le nombre de ménages en attente d'un relogement augmente significativement en 2022 : 259 ménages reconnus prioritaires DALO n'ont pas été relogés dans les délais légaux et sont toujours en attente de relogement (contre 145 en 2021).

La part des attributions aux ménages les plus pauvres (18,2 %) reste très en deçà de celle qu'ils représentent au sein des demandeurs (25 %), confirmant le paradoxe selon lequel l'accès au logement social est d'autant plus difficile que les ressources sont faibles¹.

ÉVOLUTION DE LA TENSION* SUR LE PARC LOCATIF SOCIAL 2018 - 2022

Source : DREAL - Infocentre du SNE.



¹ Voir le rapport inter-associatif sur l'analyse comparée des conditions d'accès au logement social des ménages à faibles ressources dans 12 métropoles régionales, septembre 2022.

NOMBRE DE DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2022

Source : DREAL - Infocentre du SNE. Données intégrant les demandes de mutation.



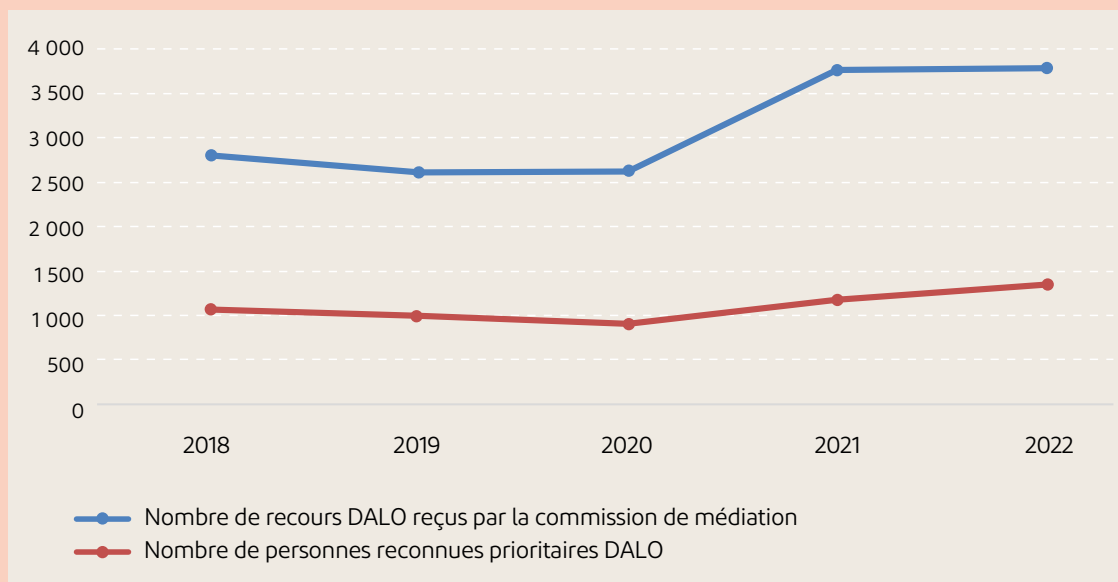
HAUTS-DE-FRANCE
2018-2022

+ 16 % de demandeurs
- 16 % d'attributions

Départements	Demandes en cours fin 2022	Nombre d'attributions en 2022
Aisne	10 655	4 821
Nord	107 915	20 952
Pas-de-Calais	46 775	13 153
Oise	24 936	5 744
Somme	15 627	3 766
Hauts-de-France	205 908	48 436

NOMBRE DE RECOURS DALO LOGEMENT REÇUS ET NOMBRE DE DEMANDES RECONNUES PRIORITAIRES ET URGENTES

Source : InfoDALO, 2022.



TAUX DE DECISIONS FAVORABLES DES COMMISSIONS DE MEDIATION DALO (RECOURS LOGEMENT)

Source : InfoDALO, chiffres DHUP.

Départements	2018	2019	2020	2021	2022
Aisne	40 %	40 %	44 %	71 %	76 %
Nord	18 %	23 %	28 %	27 %	34 %
Oise	40 %	40 %	44 %	37 %	28 %
Pas de Calais	42 %	37 %	27 %	30 %	45 %
Somme	55 %	55 %	52 %	49 %	59 %
France entière	31 %	35 %	35 %	34 %	35 %

PART DES ATTRIBUTIONS AUX MENAGES LES PLUS PAUVRES EN 2022

Source : DREAL - CRHH, 03-2023, infocentre n° unique et SYPLO (données extraites le 23/01/23) - rapport national LDA du 30/01/2023.

Départements	Nombre d'attributions aux ménages les plus pauvres*	% des attributions totales
Aisne	995	20,6%
Nord	3621	17,3%
Pas-de-Calais	932	16,2%
Oise	2420	18,4%
Somme	863	22,9%
Hauts-de-France	8831	18,2%

* sous le seuil du premier quartile de ressources parmi les demandeurs Hlm.

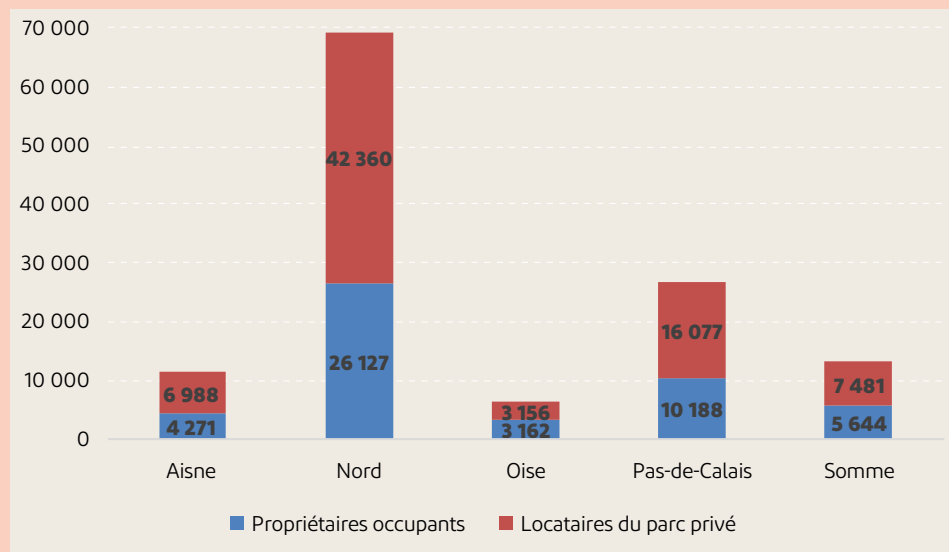
III. Les mauvaises conditions de logement

1. L'HABITAT INDIGNE

Près de 130 000 logements privés présentent une présomption d'indignité dans les Hauts-de-France, soit 6,3 % des résidences principales privées. Ce taux atteint 14 % dans le parc locatif. Bien que le nombre de logements potentiellement indignes ait diminué de 20 % depuis 2015, le recours aux aides de l'Anah destinées à la lutte contre l'habitat indigne au sein des logements occupés en propriété reste faible : seuls 191 propriétaires occupants ont été accompagnés en 2022.

NOMBRE DE LOGEMENTS POTENTIELLEMENT INDIGNES PAR STATUT D'OCCUPATION EN 2019

Source : FILOCOM 2019, MTE d'après DGFIP, traitement PPPI Anah.



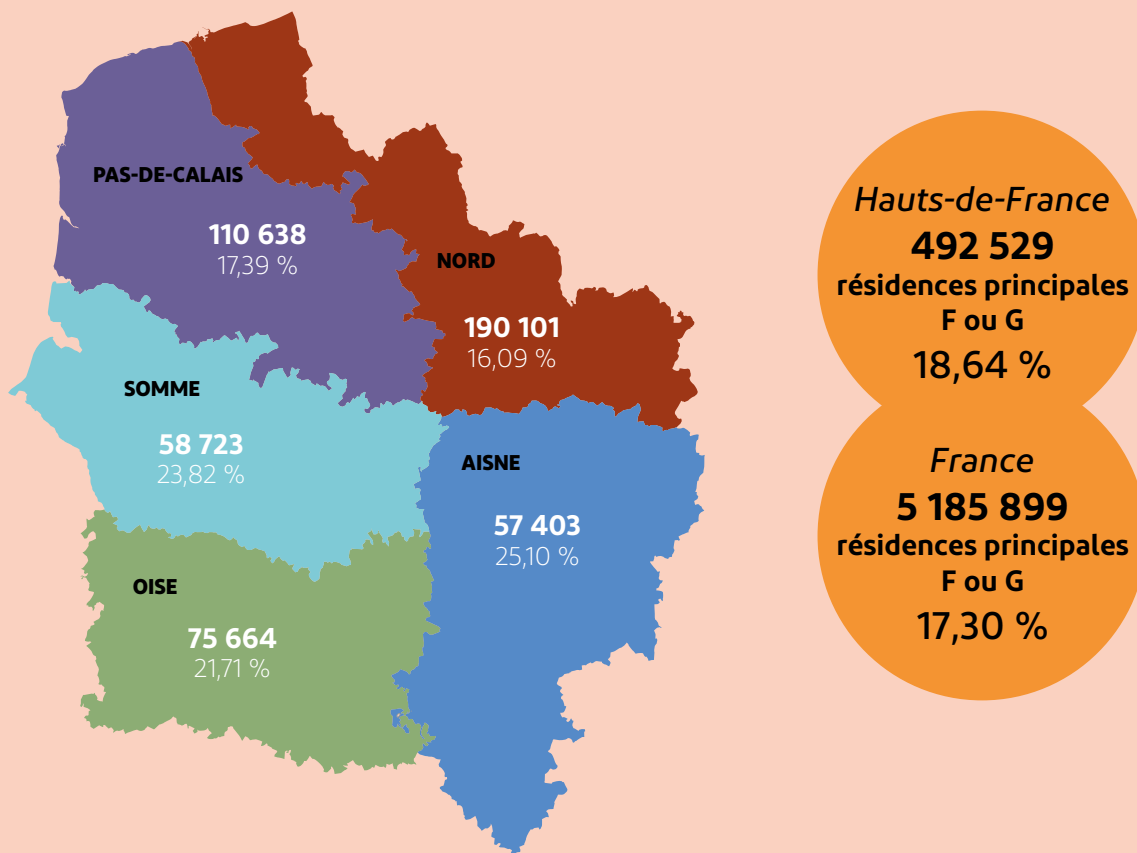
2. LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Près de 500 000 logements, soit 18 % des résidences principales, sont des passoires énergétiques (étiquette énergétique F ou G). Il s'agit principalement de logements privés. Néanmoins, 5 % des logements sociaux sont également concernés.

Dans tous les départements des Hauts-de-France, la part de ménages en précarité énergétique¹ est plus élevée que dans le reste de la France (17,1 % contre 14 % à l'échelle nationale). Dans l'Aisne, les dépenses énergétiques dépassent 8 % des revenus pour plus d'un ménage modeste sur cinq.

PART DES LOGEMENTS EN ÉTIQUETTE ÉNERGÉTIQUE F ET G EN 2022

Source : Fidéli 2020 ; base des DPE décembre 2021-mars 2022 de l'Ademe. Calculs SDSE.



¹ Sont considérés en précarité énergétique les 30 % de ménages les plus pauvres dont les dépenses d'énergie dépassent 8 % de leurs revenus, ainsi que les ménages ne disposant pas de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires.

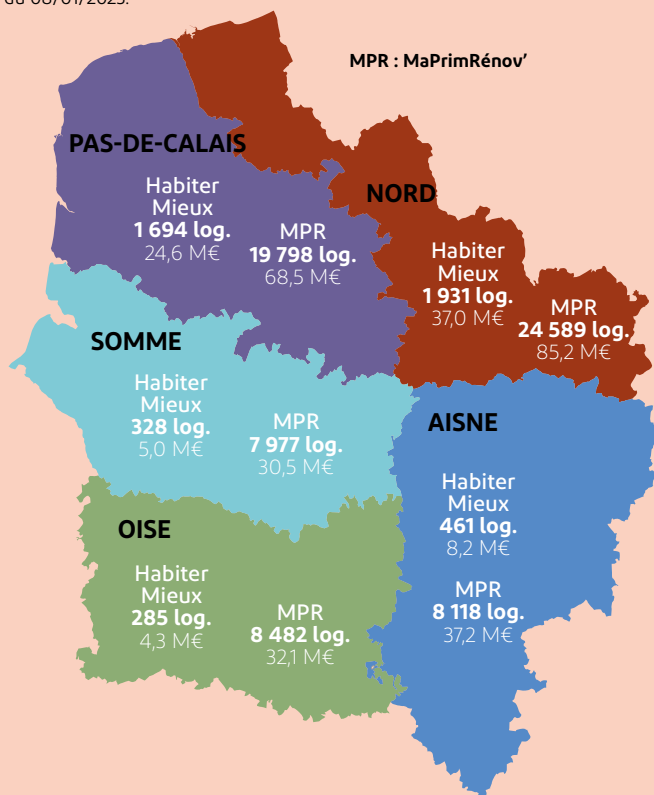
3. L'AMÉLIORATION DES LOGEMENTS PRIVÉS EXISTANTS

Les aides de l'Anah ont permis d'accompagner l'amélioration d'un peu plus de 8 000 logements par an. Le nombre de propriétaires bailleurs et de copropriétés accompagnés est en progression.

MaPrimeRénov' a été légèrement moins mobilisée dans la région en 2022 qu'en 2021 (68 964 dossiers en 2022 contre 76 574 en 2021). Une nouvelle fois, la grande majorité des aides a concerné un seul geste, essentiellement l'installation d'un poêle ou d'une pompe à chaleur, plutôt que des rénovations globales.

NOMBRE DE LOGEMENTS RÉNOVÉS ET MONTANT DES SUBVENTIONS OU PRIMES PAR DÉPARTEMENT AU 1^{ER} JANVIER 2023

Source : Infocentre Anah, édité le 09/01/2023 sur les données du 08/01/2023.



4. LA SUROCCUPATION

Source 2019 : Insee, Recensements de la population (base logement 2019).



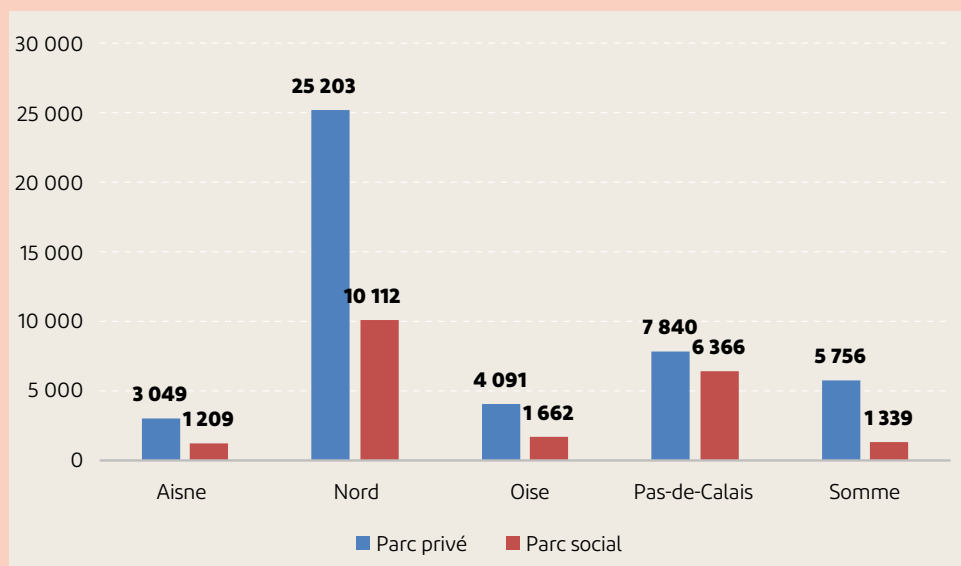
IV. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

1. LE TAUX D'EFFORT

En 2021, parmi les 600 000 foyers allocataires d'une aide au logement dans les Hauts-de-France, 12 % consacrent plus de 40 % de leurs revenus au paiement du loyer et des charges. Cette part atteint 19 % pour les allocataires du parc locatif privé.

NOMBRE D'ALLOCATAIRES CAF CONSACRANT PLUS DE 40 % DE LEURS REVENUS AU PAIEMENT DU LOYER ET DES CHARGES

Source : portraits sociaux Caf 2022, Aisne, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Somme.



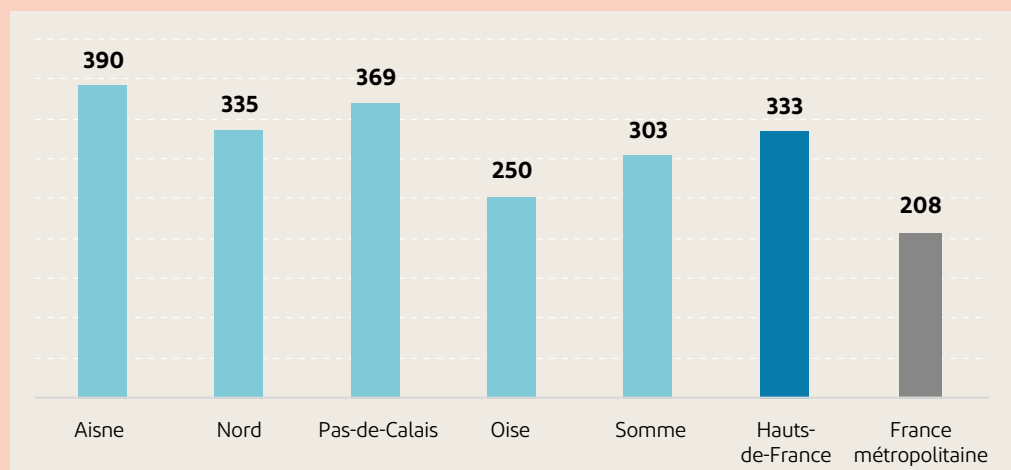
2. LE SURENDETTEMENT

La région des Hauts-de-France est marquée par un taux de surendettement bien supérieur à la moyenne nationale (333 situations de surendettement pour 100 000 habitants dans les Hauts-de-France, contre 208 en moyenne nationale). Si le nombre de situations de surendettement a évolué à la baisse depuis 2019, l'impact de l'inflation se fait ressentir depuis le début de l'année 2023 : le nombre de dossiers déposés a connu, d'après la Banque de France, un pic inédit depuis 10 ans (+ 8,4 % au premier semestre 2023, atteignant même + 14,2 % dans l'Aisne et + 10,9 % dans le Pas-de-Calais).

La structure des dettes est comparable à celle de l'échelle nationale, avec néanmoins une plus forte représentation des dettes d'énergie.

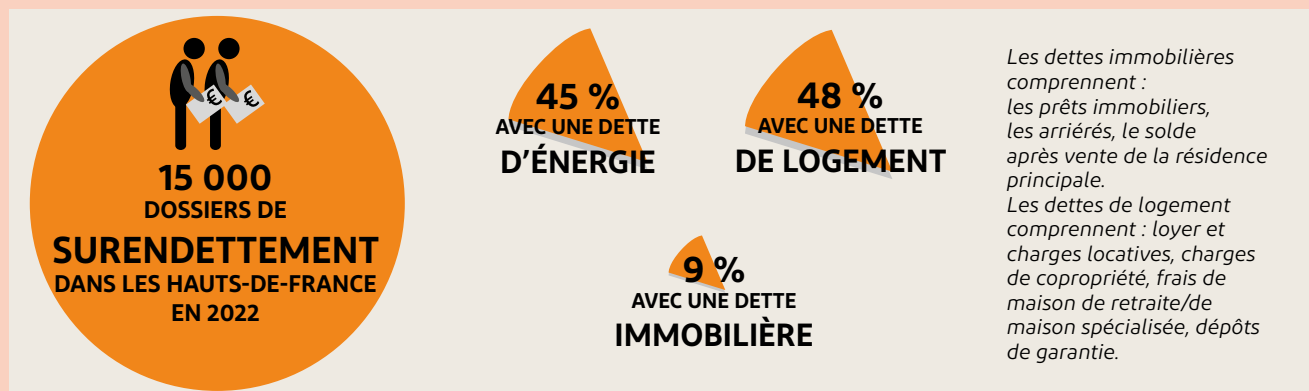
NOMBRE DE SITUATIONS DE SURENDETTEMENT POUR 100 000 HABITANTS EN 2022

Source : Banque de France, Enquête typologique surendettement des ménages 2022.



PART DES DETTES RELATIVES AU LOGEMENT ET À L'ÉNERGIE PARMIS LES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT DES HAUTS-DE-FRANCE

Source : Banque de France, Enquête typologique surendettement des ménages 2022.

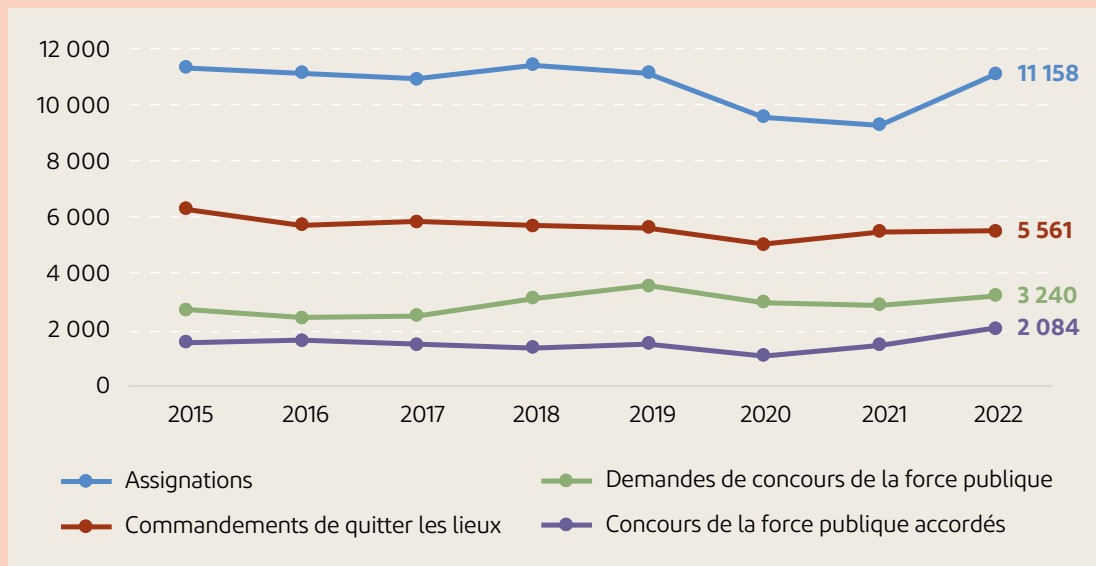


3. LES EXPULSIONS LOCATIVES

Après un infléchissement du nombre d'assignations en 2020 et 2021, lié à la crise sanitaire, on compte 11 158 assignations en 2022, soit un niveau équivalent à 2015. Si le nombre de commandements de quitter les lieux est relativement stable sur la période, le recours à la force publique connaît une augmentation inquiétante en 2022 (+ 40 % par rapport à 2021 dans les Hauts-de-France, + 63 % dans le département du Nord).

ÉVOLUTION DES PROCÉDURES D'EXPULSION 2015 - 2022

Source : DREAL - Infocentre du SNE.



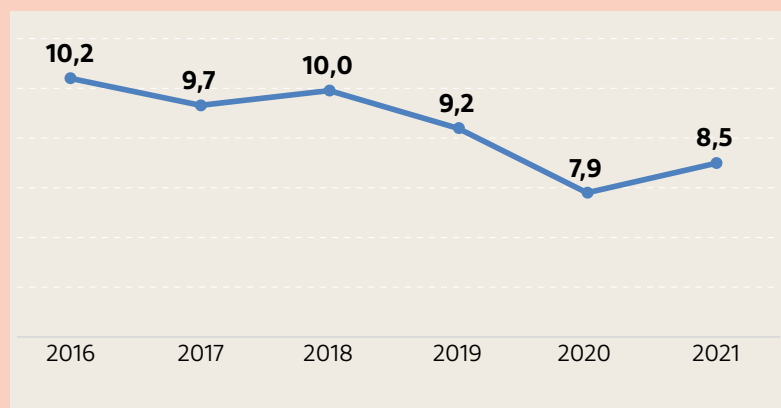
V. Blocage des parcours résidentiels

1. LA MOBILITÉ AU SEIN DU PARC SOCIAL

La mobilité au sein du parc social poursuit une baisse continue depuis 2015, limitant d'autant les capacités d'attributions des bailleurs sociaux. Bien que le nombre de demandes de mutations au sein du parc social ait augmenté moins fortement que les demandes de premier accès au logement social, leur part au sein de l'ensemble de la demande reste élevée dans les Hauts-de-France (40 % contre 33 % à l'échelle nationale) et leurs délais de satisfaction très longs (17 mois en moyenne). L'ambition de mieux accompagner les parcours résidentiels des personnes au sein du parc locatif social commence à être portée par les acteurs locaux, sans résultat encore tangible à ce jour.

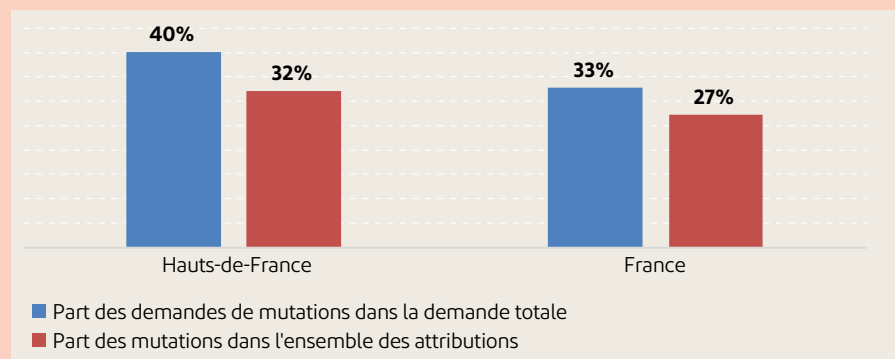
ÉVOLUTION DU TAUX DE MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL 2016 - 2021

Source : RPLS 2015 à 2022.



PART DES MUTATIONS DANS LES DEMANDES ET LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX EN 2022

Source : SNE.



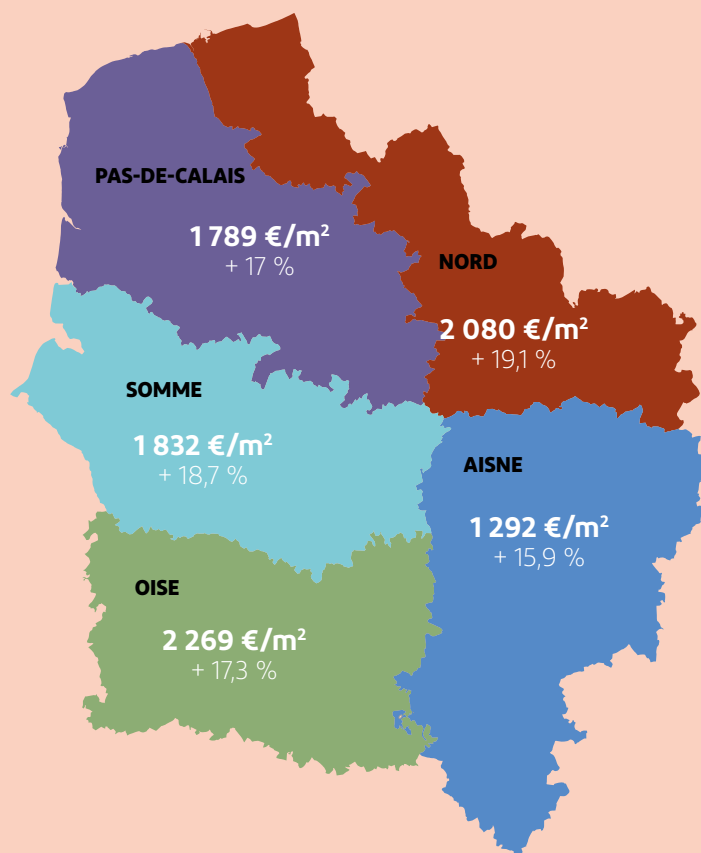
2. LE COÛT DU LOGEMENT

Les prix immobiliers à la vente ont augmenté en moyenne de 18 % en cinq ans dans la région, excluant une part croissante des ménages de l'accession à la propriété. Cette tendance s'aggrave avec l'augmentation récente des taux d'intérêt.

Si les loyers connaissent une hausse plus modérée, celle-ci reste très importante dans les territoires du Pas-de-Calais (+ 7,9 %) et de l'Aisne (+ 8,6 %) ; dans les territoires les plus tendus, ils atteignent des niveaux incompatibles avec les revenus des ménages modestes (14 €/m² à Lille ; 11,6 €/m² à Amiens).

PRIX DE VENTE DES LOGEMENTS EN 2023 ET EVOLUTION 2018 - 2023

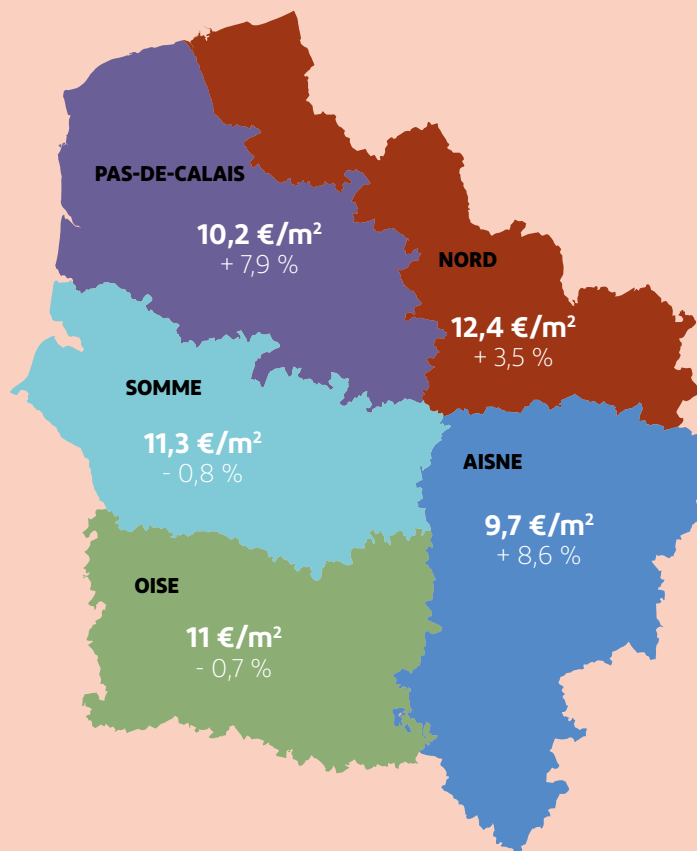
Source : FNAIM - Baromètre mensuel de l'immobilier - juin 2023.



Hauts-de-France
1 933 €/m²
 + 18 %
France
3 088 €/m²
 + 25 %

NIVEAUX DES LOYERS DE MARCHÉ EN 2023 ET ÉVOLUTION 2018 - 2023

Source : FNAIM - Baromètre mensuel de l'immobilier - juin 2023.







Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

AGENCE RÉGIONALE HAUTS-DE-FRANCE

55, rue Pascal - 59000 Lille

Téléphone 03 20 14 34 54

hauts.de.france@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr