



UN TOIT EST UN DROIT

ENQUÊTE SUR LES EXPULSIONS
LOCATIVES DANS L'AGGLOMÉRATION LILLOISE

**DÉCEMBRE
2024**

PAR L'APU DU VIEUX-LILLE,
D'APRÈS UN TRAVAIL DE LISE FREGOSI

Atelier Populaire d'Urbanisme du Vieux-Lille — 14 rue des tours, 59800 Lille

APUVIEUXLILLE.ORG

INTRODUCTION	5
– Éléments de définition et construction de l'objet d'étude	8
– Méthodologie	5
– Une enquête en pleines crises	6
1. LOYERS ÉLEVÉS, PRÉCARITÉ ACCRUE ET DÉFAILLANCES ADMINISTRATIVES : LES RESSORTS DE L'ENDETTEMENT LOCATIF	12
1.1 LOYERS IMPAYÉS OU LOYERS IMPAYABLES ?	
LES DÉTERMINANTS IMMOBILIERS DES IMPAYÉS DE LOYERS	14
1.1.1 – Un taux d'effort des locataires de plus en plus important dans la MEL	14
1.1.2 – La forte tension du parc social pousse les ménages pauvres vers un parc privé trop cher pour eux	17
1.1.3 – De la crise sanitaire à la crise économique : inflation et explosion des charges locatives	18
1.1.4 – Les ressorts de l'endettement des ménages pauvres : stratégies de gestion d'un budget serré	20
1.2 LES ENTRAIVES ADMINISTRATIVES DU PAIEMENT DU LOYER	22
1.2.1 – La CAF : entre retards, contrôles et consignation des APL	23
1.2.2 – Les délais et blocages de renouvellement des titres de séjour, les conséquences en cascade des ruptures de droit pour les locataires	26
1.3 LES EXPLICATIONS DE LA DETTE PAR LES RUPTURES CONJUGALES ET FAMILIALES	28
1.3.1 – « Les accidents de la vie » : une catégorie d'analyse qui euphémise un contexte d'inégalités	29
1.3.2 – Un système d'aides conditionnées aux événements de la vie	31
2. LES STRATÉGIES DE RECOUVREMENT DES BAILLEURS SOCIAUX : LA MENACE D'EXPULSION AU CENTRE DU PROCESSUS	34
2.1 FAIRE DU SOCIAL DANS LE CONTENTIEUX ?	38
2.1.1 – Le pré-contentieux, un recouvrement « amiable » insuffisant pour une bonne partie des ménages concernés	39
2.1.2 – Le passage en contentieux signe souvent la fin de l'accompagnement social	39
2.1.3 – Assignation : l'entrée en jeu des huissiers	40
2.1.4 – Du commandement de quitter les lieux à l'expulsion : menaces et tentatives d'expulsion	40
2.1.5 – La réquisition du concours de la force publique : expulser de force les locataires qui se maintiennent	42
2.2 LA THÉORIE DE L'ÉLECTROCHOC : JUSTIFIER L'INTIMIDATION DES LOCATAIRES	44
2.2.1 – « Faire réagir » les locataires dans leur propre intérêt	45
2.2.2 – L'accélération de la procédure : une stratégie perdante pour les locataires	46
2.3 DES LOCATAIRES DE MAUVAISE FOI ET DES BAILLEURS DE BONNE FOI ?	48
2.3.1 – Séparer les locataires en deux catégories selon un principe de bonne foi	49
2.3.2 – Une prévention des expulsions à deux vitesses en fonction de la bonne foi présumée du locataire	51
2.3.3 – Entre habitat indigne et expulsions abusives : la bonne foi des bailleurs en question	54
3. UNE IMPUISSANCE LOURDE DE SENS : ÉTAT DES LIEUX DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES.	61
3.1 DE L'INACTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'EXPULSIONS LOCATIVES : ENTRE RÉDUCTION DES EFFORTS DE PRÉVENTION ET DÉMANTÈLEMENT DU DROIT AU LOGEMENT	62
3.1.1 – Au niveau national, un recul historique du droit au logement	63
3.1.2 – Les services déconcentrés de l'Etat, entre initiatives insuffisantes...	66
3.1.3 – ... et agent d'expulsion	68
3.2 MALGRÉ DES MARGES DE MANGEUVRE, UN MANQUE D'AMBITION ET DE MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	70
3.2.1 – Le Fonds Solidarité pour le Logement de la MEL, un outil de prévention des expulsions limité	71
3.2.2 – Quel rôle pour les communes, au-delà des services sociaux ? Le travail des services sociaux des CCAS	74
CONCLUSION	76

INTRODUCTION

Le chiffre est tombé le 31 mars 2024 : en France, les expulsions locatives ont augmenté de 23% entre 2022 et 2023, passant de 17 500 à 21 500 expulsions annuelles.



Pour un grand nombre d'acteurs du droit au logement, ces chiffres sont venus confirmer et objectiver les remontées de terrain tout au long de l'année 2023 : nous vivons actuellement une crise du logement sans précédent dont les conséquences s'abattent en priorité sur les plus pauvres. Et l'agglomération lilloise est particulièrement concernée.

Si l'intensité de la crise est inédite, elle ne date pourtant pas d'hier. Depuis plus de vingt ans, environ 3000 familles de l'agglomération lilloise reçoivent chaque année une assignation en justice de la part de

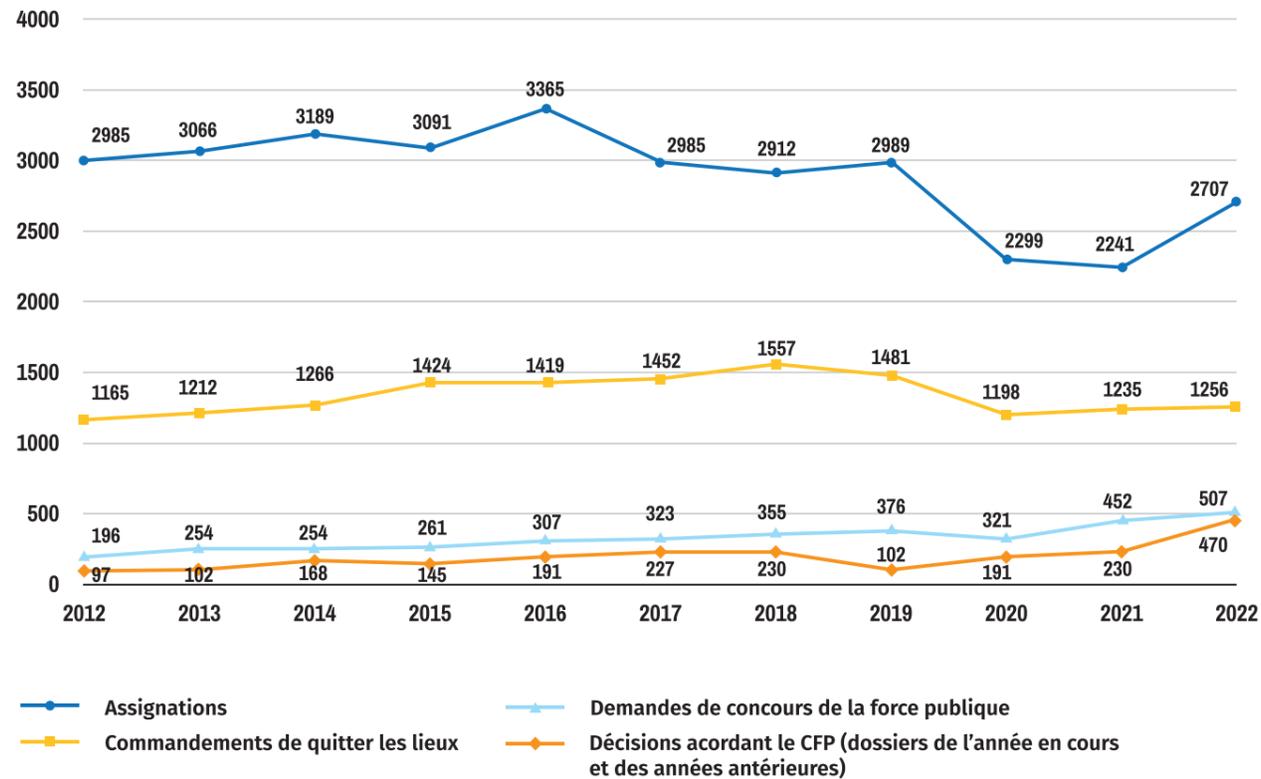
leur propriétaire en vue de les expulser de leur logement. C'est 1% des locataires du territoire, huit ménages par jour, 250 par mois qui sont concernés. Dans leur écrasante majorité, ces procédures sont engagées pour une dette de loyer.

L'arrondissement de Lille¹ est particulièrement touché par le phénomène : il représente plus de 57% des procédures à l'échelle du Département du Nord et plus d'un quart (26%) à l'échelle de la Région des Hauts-de-France. Pour comprendre en détail ce phénomène, on peut se référer au tableau suivant produit à partir des données transmises par la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) de la préfecture du Nord.



¹ — L'arrondissement de Lille est une division administrative du département du Nord, composée des 95 communes de la Métropole Européenne de Lille et d'une partie (29 communes) de la communauté de communes du Pévèle Carembault, soit 124 communes au total. Elle a été privilégiée dans cette recherche sur les expulsions dans la MEL car c'est l'échelle la plus fines à laquelle il est possible d'obtenir des données préfectorales. Comme expliqué dans la première préconisation ci-après : les chiffres de la prévention des expulsions au niveau local ne sont pas harmonisés territorialement. L'enquête utilise alternativement ces deux échelles, MEL et arrondissement, eu égard au poids démographique conséquent de la première au sein de la deuxième.

UN TOIT EST UN DROIT !
ENQUÊTE SUR LES EXPULSIONS LOCATIVES DANS L'AGGLOMÉRATION LILLOISE



ÉVOLUTION DES PROCÉDURES D'EXPULSIONS DANS L'ARRONDISSEMENT DE LILLE (2012-2022)

À l'exception des années 2020 et 2021 avec les mesures mises en place dans le cadre de la crise sanitaire, **le nombre annuel d'assignations au tribunal pour des procédures d'expulsions** (courbe bleue foncé) **est globalement stable**, autour de 3000 par an donc. Il en va de même pour le nombre des commandements de quitter les lieux – acte qui intervient après le jugement d'expulsion pour sommer les locataires de quitter leur logement (courbe jaune) – compris entre 1000 et 1500 chaque année. En revanche, on constate dans la plus récente période une forte augmentation des demandes (courbe bleue claire) et des accords (courbe orange) du concours de la force publique qui ont été multipliés respectivement par deux et cinq en dix ans. Et encore : ces chiffres ne sont relatifs qu'aux expulsions dont la procédure légale est allée jusqu'à son terme.

La Fondation Abbé Pierre estime que « deux à trois fois plus de ménages se sentent contraints de quitter leur logement du fait de la procédure ou de la pression du propriétaire »².

Les expulsions avec concours de la force publique ont été multipliés par dix entre 2012 et 2022 dans l'arrondissement de Lille.

2 – Bilan plateforme téléphonique « Allô prévention expulsion », Fondation Abbé Pierre, 2022, URL : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2022-11/Bilan%20plateforme%20APE%202022%20VF.pdf>



Si la période de la crise sanitaire a marqué une certaine accalmie quant aux expulsions locatives, la sortie de cette crise semble être marquée par **une très forte augmentation des impayés de loyers liés à la crise énergétique** des années 2022 et 2023. À la CAF du Nord, les dossiers d'impayés de loyers ont augmenté de 10% entre novembre 2022 et juin 2023, passant d'environ 12 000 à 13 500³. Au printemps 2023, les principaux bailleurs de l'agglomération comptabilisaient entre 16% et 21% de foyers en situation d'impayé de loyers.

À titre indicatif, au sein du bailleur SIA, 1931 ménages sur 9000 avaient contracté un impayé de loyer au printemps 2023, soit plus de 20% des locataires. Sur ces 1931 ménages, 1631 étaient en phase amiable et 300 en phase contentieuse soit près de 3%. Autre exemple :

en 2022 chez le bailleur Vilogia, 1807 locataires qui ont reçu un commandement de payer, soit près de 4,5% de ses locataires. Parmi eux, 792 locataires ont reçu une assignation devant le tribunal et 293 locataires un commandement de quitter les lieux. Pour cette même année 2022, Vilogia a demandé le concours de la force publique pour expulser 28 ménages-locataires. Ces chiffres montrent donc l'évolution et l'ampleur du phénomène des expulsions locatives à l'échelle de l'arrondissement de Lille.

3 – Chiffres obtenus lors d'un entretien avec une salariée de la CAF de Lille en charge des impayés de loyer.

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION ET CONSTRUCTION DE L'OBJET D'ÉTUDE

Cette étude se concentre sur les expulsions judiciaires, qui représentent la majorité des expulsions auxquelles sont confrontés les ménages accompagnés par l'APU du Vieux-Lille. Elle ne prend donc pas en compte les départs de logement dus à des sinistres, des saisies de biens occupés par des propriétaires, des expropriations de propriétaires-occupants, des déménagements contraints liés à des projets urbains ou des expulsions d'occupant.es sans droit ni titre.

98% des expulsions judiciaires ayant pour cause l'impayé de loyer, nous nous concentrerons ici sur les menaces d'expulsions pour impayés de loyer. On parle d'impayé de loyer lorsque le locataire ne paie pas l'intégralité du montant de sa part à charge ou qu'il ne paie pas selon l'échéance prévue. Juridiquement, on considère que l'impayé de loyer commence à partir de deux parts à charge non réglées dans leur intégralité. Alors, le premier acte d'huissier peut être transmis au locataire: le commandement de payer.

Si aucun accord amiable n'a été trouvé entre le propriétaire et le locataire dans les deux mois qui suivent le commandement de payer, le propriétaire est en droit d'assigner le locataire devant le tribunal. A partir de l'assignation, on considère que la procédure d'expulsion est entamée à partir de cette assignation. La procédure d'expulsion est un processus long, au cours duquel le juge décide ou non de la résiliation du bail, et qui se termine par l'expulsion effective de l'occupant par un commissaire de justice accompagné des forces de l'ordre. Même si les ménages quittent souvent leur logement avant sous la pression. En France, aucune expulsion locative judiciaire ne peut être légalement réalisée durant la trêve hivernale, entre le 1er novembre et le 31 mars de chaque année. Du point de vue des ménages qui la vivent, la procédure d'expulsion est surtout un processus humiliant et angoissant duquel il est difficile de sortir indemne.

L'expulsion locative est une procédure judiciaire et administrative complexe qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs disparates dans son instruction, son exécution et sa prévention.

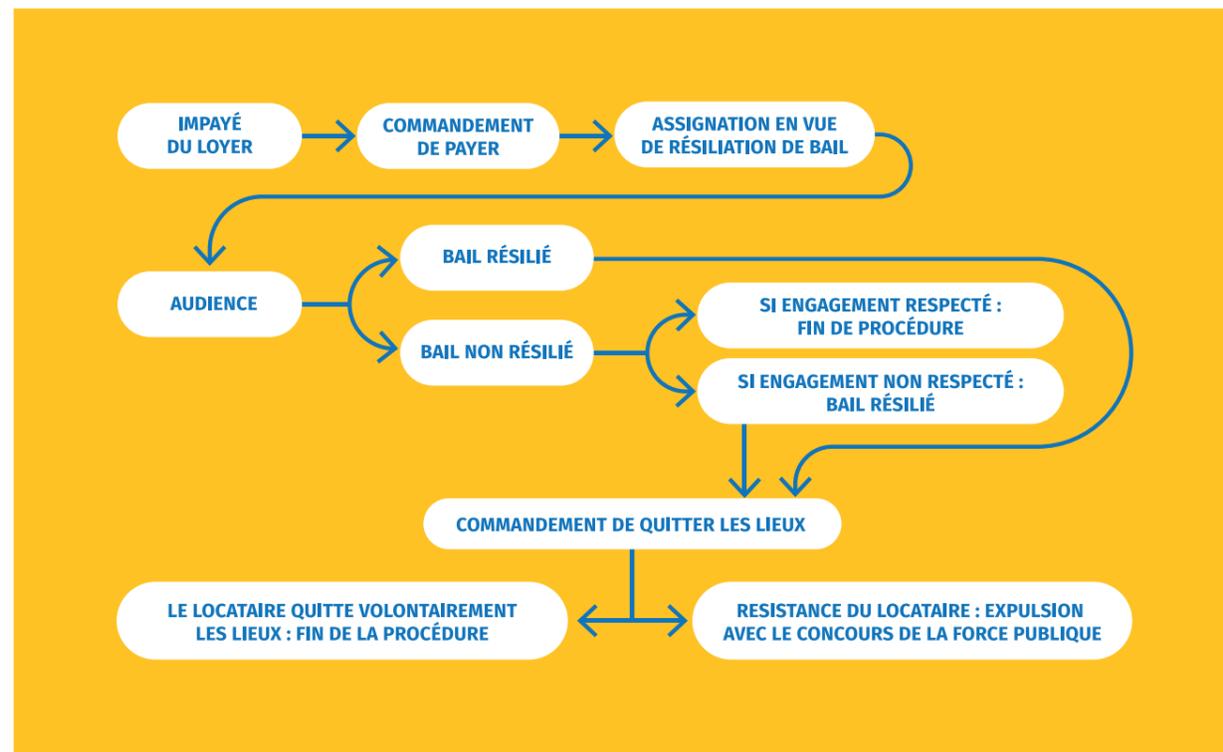


SCHÉMA DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION

MÉTHODOLOGIE

La première partie de ce travail a consisté dans la recherche de données quantitatives à l'échelle de l'arrondissement de Lille. Je me suis rapidement rendu compte que peu de données étaient encodées de manière homogène, et que, lorsqu'ils existaient, les chiffres étaient très difficiles à obtenir de la part des institutions. Ce qui témoigne d'un manque de quantification et d'une invisibilisation du phénomène sur lequel je reviendrais.

L'enquête s'est ensuite poursuivie à travers 21 entretiens semi-directifs avec des acteurs locaux des procédures d'expulsion et de leur prévention. Du côté des bailleurs sociaux, six entretiens ont été menés avec cinq bailleurs qui représentent 85% du parc de logements sociaux de la MEL⁴: deux avec Lille Métropole Habitat (LMH): directrice de l'agence Lille Filature; puis manager contentieux au siège; deux avec Partenord: directrice adjointe au DGA client et directrice de l'innovation sociale; un entretien avec le responsable recouvrement (ESH) de Vilogia; un autre avec le responsable recouvrement et directeur de la gestion locative de SIA et, enfin, un dernier avec le responsable du Pôle recouvrement et contentieux de LogisMétropole. Ces entretiens ont été complétés par l'analyse de documents statistiques fournis par ces bailleurs et de la « littérature grise » (rapports d'activités, rapports de l'ANCOLS, etc.). Du côté des associations d'accompagnement et de défense des locataires, des travailleurs.euses sociaux de proximité, des bailleurs sociaux, des représentant.es d'institutions et de collectivités locales, et des avocats...

L'APU du Vieux-Lille a choisi de mener cette enquête sur les expulsions en se concentrant sur le territoire de l'arrondissement de Lille. Le choix de cette échelle repose sur deux motifs. D'abord, cela correspond au territoire d'intervention de l'APU du Vieux-Lille, qui accompagne chaque année près de 200 ménages en procédure d'expulsion provenant de toute l'agglomération lilloise. Ensuite, l'ensemble des travaux sur la question des expulsions locatives indiquent une forte hétérogénéité territoriale des pratiques des différents acteurs de la procédure d'expulsion. C'est pourquoi il est important d'observer la mise en œuvre concrète des politiques sur le terrain plus que les intentions gé-



nérales qui disent souvent assez peu de choses des modalités d'appropriation locales par les services de l'État et les travailleurs sociaux.

Ce travail a pour objectif de comprendre les déterminants économiques, sociaux et institutionnels des expulsions locatives dans l'arrondissement de Lille et les difficultés de leur prévention. Cette étude cherche tout d'abord à donner des pistes d'explication à l'endettement locatif sur le territoire de l'arrondissement de Lille, pour réfléchir à une prévention des expulsions adaptée. Elle s'interroge aussi sur les stratégies de recouvrement des bailleurs, en particulier celles des bailleurs sociaux qui doivent jongler entre leurs injonctions d'acteur de la prévention des expulsions et celui d'expulseurs. À l'aide de ces éléments, et en étudiant les politiques et dispositifs publics de prévention des expulsions, nous tenterons de comprendre pourquoi les expulsions continuent d'augmenter, et d'explorer des pistes de luttes collectives pour endiguer ce phénomène.

4 — 119 000 logements sociaux sur les 139 000 que compte la MEL en 2022.



UNE ENQUÊTE EN PLEINES CRISES

L'APU du Vieux-Lille est une association de défense des locataires qui lutte contre les expulsions locatives depuis 1979.

En 2022, elle a souhaité réaliser une enquête pour mieux comprendre les déterminants des expulsions et les rôles des différents acteurs qui travaillent à prévenir ce phénomène dans l'agglomération lilloise. Pour réaliser cette enquête, l'association a bénéficié d'un financement de l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre dans les Hauts-de-France, ainsi qu'un soutien AIL (Actions d'intérêt local) du Conseil Départemental du Nord. Cette étude a bénéficié de l'accompagnement d'un comité scientifique composé de chercheurs en sciences sociales et spécialistes dans les questions de logement et des inégalités sociales: Clément Barbier (Maitre de conférences à l'Université de Valenciennes), Pierre Bonneval (journaliste indépendant), Camille François (Maitre de conférences à l'Université de Paris 1), Cécile Vignal (Professeure à l'Université de Lille/CLERSE). L'enquête a duré huit mois, entre janvier et août 2023.

La commande de départ poursuivait plusieurs objectifs: synthétiser les connaissances pratiques de l'association sur la thématique des expulsions locatives, cerner l'écosystème associatif et institutionnel au sein duquel l'association mène son travail d'accompagnement des ménages, le tout afin d'améliorer les pratiques d'accompagnement et de poser les bases d'un plaidoyer local contre les expulsions locatives. La commande demandait également à ce que l'enquête soit conduite dans une perspective de « recherche-action » afin de mobiliser les membres de l'association sur la thématique ainsi que les personnes directement concernées accompagnées par l'association. Dans ce cadre, nous avons organisé plusieurs événements autour des expulsions locatives: arpentage du livre de Camille François *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*⁵ et organisation d'une rencontre-débat avec l'auteur, animation de temps de formation sur la procédure d'expulsion, mobilisation régionale contre la fin de la trêve hivernale, etc. L'APU du Vieux-Lille a également favorisé la création d'un collectif de solidarité entre personnes menacées d'expulsions, le « collectif actif » qui a notamment participé à la construction des grilles d'entretiens utilisées durant l'enquête.

Cette enquête a été menée dans un contexte multi-crisis qui a fortement impacté le travail de l'association. Au niveau national, elle s'est déroulée dans une période de sortie de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 et d'entrée dans une crise sociale et économique, avec notamment une augmentation exponentielle du coup de l'énergie. En effet, dans une instruction du 3 avril 2023, la Délégation interministérielle à l'hébergement et au logement (DIHAL) engageait les préfets à « achever la sortie de crise [...] et revenir à une situation normale de l'octroi de la force publique tout en continuant le travail de prévention des expulsions »⁶. Cette consigne traduisait la fin des mesures prises pendant la crise sanitaire pour endiguer les expulsions locatives. Mais ce désengagement de l'État a coïncidé avec une augmentation très forte des impayés dû notamment à l'augmentation des loyers et des charges énergétiques. Quelques mois plus tôt, en décembre 2022, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH)

s'inquiétait que la moitié des bailleurs sociaux observaient une augmentation de 10% des impayés de loyers dans le parc social sur l'année 2022⁷. Et il est à craindre que la situation se soit largement empirée depuis. Au niveau national toujours, l'enquête s'est aussi déroulée dans un contexte de transformations législatives importantes sur le sujet avec les discussions et l'adoption le 27 juillet 2023 de la loi visant à protéger le logement contre l'occupation illicite, dite loi « Kasbarian-Bergé » ou loi « anti-squat ». Aux côtés de toutes les associations nationales de droit au logement, l'APU du Vieux-Lille s'est mobilisée contre l'instauration de cette loi qui précarise et criminalise les locataires en impayés de loyer en accélérant les procédures et en limitant le pouvoir des juges. Comme nous le verrons à plusieurs reprises, l'application de cette loi aura des incidences sur le travail de nombreux acteurs rencontrés au cours de l'enquête.

Au niveau local, la première phase de cette étude a été réalisée dans les locaux de l'APU du Vieux-Lille en pleine période de reprise des expulsions après la trêve hivernale 2022/2023. Plus que les années précédentes, cette période voit l'association entrer dans un intense travail: sonnerie permanente du téléphone, rendez-vous réguliers avec des familles souvent inquiètes ou paniquées, d'annonces d'expulsions en cours ou réalisées qui impactent l'ensemble des salariées de l'association, etc. Elle a, enfin, été menée dans une période de grande mobilisation de l'ensemble des APU de Lille face aux coupures de subventions du Département du Nord et aux menaces d'autres institutions qui déstabilisent très fortement les budgets contraints de ces associations. La sortie tardive de ce rapport s'explique aussi en raison de la coupure brutale de subvention de la Métropole européenne de Lille qui a mobilisé au printemps 2024 le Contrat d'engagement républicain contre notre association entraînant une baisse du tiers de notre budget⁸.

5 — La Découverte, 2022.

6 — « Expulsions locatives: la Dihal vise un retour à la « normale » d'ici 2024, tout en protégeant « les plus vulnérables », *AEInfo*, 05/04/2023, URL: <https://www.aefinfo.fr/depeche/690310-expulsions-locatives-la-dihal-vise-un-retour-a-la-normale-d-ici-2024-tout-en-protectant-les-plus-vulnerables>

7 — « L'Union sociale pour l'habitat fait état d'une forte montée des impayés de loyers des locataires HLM », Communiqué de presse, *USH*, 19 décembre 2022, URL: <https://www.union-habitat.org/communiqués-presse/l-ush-fait-etat-d-une-forte-montee-des-impayes-de-loyers-des-locataires-hlm>

8 — « À Lille, une association d'aide aux mal-logés, nouvelle victime de la loi séparatisme », *Médiapart*, 30 avril 2024.

1.

LOYERS ÉLEVÉS, PRÉCARITÉ ACCRUE ET DÉFAILLANCES ADMINISTRATIVES:

LES RESSORTS DE L'ENDETTEMENT LOCATIF

Les causes d'une dette de loyer sont multiples. Le stéréotype du ménage qui dispose des moyens financiers pour régler son loyer chaque mois mais refuse de le faire pour des raisons abusives ou par simple mauvaise intention ne correspond en rien à la réalité éprouvée au sein de l'APU du Vieux-Lille. Il s'agit donc d'un préjugé qui entrave la reconnaissance des difficultés et des solutions à envisager dans la prévention d'une expulsion.

S'il est souvent possible d'identifier des facteurs déclencheurs de la dette de loyer, il existe aussi des déterminants qui maintiennent les familles en situation de dette. Ces déterminants sont à la fois structurels et liés aux situations personnelles des familles endettées. Structurelles, car les familles sont dépendantes de leurs revenus, du marché du logement, de l'inflation et de l'augmentation des charges (première partie), et des institutions publiques dans le règlement de leur loyer (deuxième partie). Personnelles et individuelles, car la dette de chaque ménage est contractée pour des raisons différentes. Ces raisons découlent souvent de stratégies budgétaires rationnelles qui ne privilégient pas toujours le loyer, en particulier quand certains événements viennent perturber des budgets déjà serrés (troisième partie).



1.1

LOYERS IMPAYÉS OU LOYERS IMPAYABLES ? LES DÉTERMINANTS IMMOBILIERS DES IMPAYÉS DE LOYERS

1.1.1 UN TAUX D'EFFORT DES LOCATAIRES DE PLUS EN PLUS IMPORTANT DANS LA MEL

Les dettes locatives des ménages ne peuvent pas être analysées sans prendre en compte la structure du marché immobilier locatif, des loyers et l'évolution des budgets des ménages. En France, on constate une paupé-

risation des locataires des différents parcs de logement et une augmentation du taux d'effort des dépenses de logement dans le budget des ménages (Insee / ANIL). Dans l'arrondissement de Lille, le montant des loyers augmente toujours plus vite que les revenus. Le taux d'effort, qui est selon l'Insee le rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale et les revenus des ménages, explose. En parallèle, le marché des logements locatifs privés comme les attributions des logements sociaux sont en tension. Quand le loyer devient impayable, et que changer de logement est un combat de plusieurs années, les risques de se trouver en situation d'impayés et menacé d'expulsion sont multipliés.

A — Des niveaux de loyers très élevés dans le parc privé et en augmentation dans le parc social

Le coût du logement augmente chaque année en France, en particulier dans les métropoles. Cette augmentation résulte tout d'abord de l'application par les propriétaires de l'indice de référence des loyers (IRL) qui plafonne les possibilités d'augmentation des loyers des parcs privés et publics chaque année. Depuis 2022, cet indice a augmenté de manière plus rapide que les années précédentes : 3,50% au dernier trimestre 2022 et 3,49% au premier trimestre 2023. Ainsi, entre 2020 et 2023, l'IRL a augmenté autant qu'entre 2011 et 2020⁹.

Dans le parc social, les loyers moyens augmentent aussi avec cet indice de référence : entre 2013 et 2022, le prix du loyer moyen au m² dans le parc social de la MEL a augmenté de plus de 8%, en passant en moyenne de 5,38€ par m² à 5,85€ par m². Mais c'est dans le parc privé que l'augmentation du prix des loyers est la plus significative dans l'arrondissement de Lille. Selon une étude de l'observatoire des loyers de 2018 comparant le montant des loyers des métropoles strasbourgeoise, rennaise, lyonnaise et grenobloise avec celle de Lille, c'est dans la MEL que le prix du loyer médian au m² dans le parc privé est le plus élevé. En particulier pour les petites typologies. Là où un T1 coûte en moyenne 15,9€ au mètre carré dans la MEL, il coûte 14,4€ à Grenoble Alpes Métropole, 14,5€ dans l'Eurométropole de Strasbourg, 14,7€ à Rennes Métropole et 15,6€ dans la Métropole du Grand Lyon¹⁰.

Pour contrôler la cherté des loyers et ralentir leur augmentation, l'État a mis en place depuis mars 2020 un dispositif d'encadrement des loyers concernant plusieurs territoires français. D'abord déployé à Paris et Lille-Lomme-Hellemmes, le dispositif concerne actuellement aussi Plaine Commune (93), Lyon, Villeurbanne, Est Ensemble (93), Montpellier et Bordeaux. Il se

fonde sur un découpage de la ville en zones, et associe à chaque zone un loyer de référence qu'il est interdit de dépasser. Il est calculé en fonction du prix médian des loyers dans cette zone et selon la typologie du logement et de l'ancienneté du bâtiment.

Cependant, comme en témoigne le rapport 2023 de la Fondation Abbé Pierre, et comme le démontrait d'ores et déjà l'enquête menée par l'APU de Fives en 2021, non seulement ce dispositif est peu ambitieux car il ne permet nullement de réduire le coût du logement pour les Lillois, mais il n'est pas non plus respecté par les propriétaires¹¹. Sur l'année 2022, 43% des annonces de locations immobilières dans le parc privé lillois dépassent les plafonds¹². C'est le taux de dépassement le plus important des territoires dans lesquels s'appliquent l'encadrement des loyers. Ces dépassements peuvent s'expliquer de plusieurs manières. Le volet coercitif de la loi, prévoyant des amendes jusqu'à 5 000€ pour un propriétaire privé et 15 000€ pour une personne morale, ne semble pas dissuasif. En effet le Préfet, dont c'est la compétence, n'a mis en place aucune instance de contrôle, et les propriétaires sont très rarement sanctionnés. Ensuite, les propriétaires mettent en place différentes stratégies pour justifier les dépassements de loyers, comme la minimisation des typologies de logement, la justification d'un complément de loyer, le gonflement des montants de charges demandés, ou la facturation de services supplémentaires au locataire¹³. Par ailleurs, la procédure de saisine de la commission de conciliation pour faire réviser un loyer doit être effectuée dans des délais courts de 3 mois après la signature du bail. Elle est complexe, et la mairie n'a pas mis en place de communication conséquente sur ce point : à Lille, pour 60 605 ménages dans le parc locatif privé, la commission de conciliation (CDC) a été saisie seulement 73 fois en presque trois ans d'existence et n'a rendu que 42 avis, les autres dossiers ayant été refusés majoritairement pour le motif de dépassement de délais¹⁴.

9 — INSEE

10 — Métropole Européenne de Lille, Programme Local de l'Habitat, Graphique « Approche comparée des niveaux de loyer dans le parc privé ». Données de l'Observatoire des loyers (2018)

11 — Une année d'encadrement des loyers à Lille : ballon d'essai ou naufrage annoncé ?, Atelier populaire d'Urbanisme de Fives, janvier 2021, URL : <https://www.apufives.org/wp-content/uploads/2023/09/etude-un-an-encadrement-des-loyers-lille.pdf>

12 — Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2023, rapport annuel #28

13 — Une année d'encadrement des loyers à Lille : ballon d'essai ou naufrage annoncé ?, Atelier populaire d'Urbanisme de Fives, janvier 2021, URL : <https://www.apufives.org/wp-content/uploads/2023/09/etude-un-an-encadrement-des-loyers-lille.pdf>

14 — <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/saisines-loyer-cdc-lille/>

B — Des revenus faibles et irréguliers, des taux d'effort en augmentation

En parallèle du prix élevé des loyers, les ressources des ménages pauvres stagnent et se trouvent dans une tension grandissante. Le coût des dépenses liées à la consommation augmente depuis la période d'inflation qui a commencé à l'été 2021, et en particulier les prix des énergies. Entre décembre 2020 et octobre 2021, les prix du gaz ont augmenté de 41%, ceux des carburants de 21% et ceux de l'électricité de 3%¹⁵. Ces augmentations se sont accrues depuis, donnant lieu à une explosion des régularisations de charges, notamment dans le parc social, comme on le constate à l'APU du Vieux-Lille depuis l'été 2023. Ces augmentations ont eu un effet particulièrement fort dans la MEL où le revenu moyen est le plus bas de toutes les grandes agglomérations de France¹⁶.

Dans le même temps, les aides de l'État aux ménages modestes chutent : le nombre d'allocataires d'aides au logement (APL) et leur montant diminuent au cours des dernières années. La loi ELAN instaure en effet une austérité budgétaire dans la politique du logement. Le montant total des prestations versées pour les APL est passé de 18 milliards en 2017 à 15,7 milliards en 2021, soit une chute de presque 13% suite au durcissement des conditions pour y avoir droit. Le nombre de bénéficiaires a également subi une forte chute en 2021 suite à l'entrée en vigueur de la loi ELAN, qui a entraîné une chute de presque 9% des foyers bénéficiaires et une diminution des APL pour 30% des allocataires de 73€ en moyenne¹⁷.

Il ne semble pas exister de profil spécifique de ménages menacés d'expulsion, si ce n'est leur faible niveau de ressources économiques¹⁸. Cependant, à l'occasion des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, plusieurs acteurs (bailleurs sociaux et travailleurs sociaux) expliquent avoir remarqué une augmentation de la part des ménages salariés en situation de menace

d'expulsion. L'ANIL constate que la part des ménages bénéficiaires des minimas sociaux qui consultent les ADIL pour des impayés de loyers a diminué en 2020, en parallèle de l'apparition des travailleurs indépendants (commerciaux, libéraux, auto-entrepreneurs, etc.) et des étudiants¹⁹. À l'échelle des familles menacées d'expulsion accompagnées par l'APU du Vieux-Lille depuis 2019, on constate également une forte présence des locataires salariés et/ou indemnisés par Pôle Emploi qui sollicitent l'association. Entre 2019 et 2022, 32% des personnes accompagnées par l'association pour la prévention des expulsions étaient au RSA, 13% étaient indemnisées par Pôle Emploi, 8% étaient à la retraite et 29% étaient salariées. Pour la seule année 2022 ce pourcentage de personnes salariées bondit à 39% par rapport à 2021.

L'appauvrissement des locataires dans un contexte d'inflation des loyers et des prix des biens de première nécessité crée un « effet de ciseaux » sur leur budget. En outre leurs revenus sont marqués par leur instabilité. Ces ménages pauvres souvent peu qualifiés sont cantonnés aux marges précaires du marché du travail : ils occupent des emplois de courte durée, peinent à trouver des emplois à temps plein et enchaînent souvent différents statuts de travail²⁰. La non-mensualité des ressources, définie par Camille François comme le « fait de ne pas percevoir chaque mois, à date unique et fixe, un montant équivalent et donc prévisible de revenus » peut être considérée comme un ressort de l'endettement locatif des ménages pauvres²¹. Il explique que « la temporalité des revenus des locataires tend soit à excéder l'échéance mensuelle, comme dans le cas des primes, ou des retraites complémentaires versées tous les trois mois ; soit à précéder l'échéance mensuelle, comme dans le cas des locataires alternant missions d'intérim, vacations et périodes de chômage, souvent payés plusieurs fois pendant un même mois. » Ainsi, le caractère mensuel et régulier du paiement des loyers ne correspond pas à la temporalité des revenus de beaucoup de ménages pauvres, entraînant des difficultés de paiement.

15 — Blavier, Pierre, et al. « Inflation : que sait-on ? », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 30, no. 1, 2023, pp. 5-27.

16 — Les revenus moyens des habitant.es de la MEL par unité de consommation ne dépassent pas 20 000€, pour 20 600€ à Marseille, 21 582€ à Lyon et plus de 22 000€ à Toulouse, Rennes et Nantes. Voir INSEE, Diagnostic intermédiaire du Programme Local de l'Habitat 2022-2028 de la MEL

17 — Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2023, rapport annuel #28

18 — Vincent, Pascale. « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », *Informations sociales*, vol. 184, no. 4, 2014, pp. 42-51.

19 — ANIL, rapport « Prévention des impayés et expulsions locatives », 2022

20 — Thierry Léa, « Les conditions sociales des trajectoires d'expulsion. Enquête sociologique sur des femmes précaires appartenant à des ménages monoparentaux. », 2021

21 — François Camille, *De gré et de Force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023, p.30.

1.1.2 LA FORTE TENSION DU PARC SOCIAL POUSSE LES MÉNAGES PAUVRES VERS UN PARC PRIVÉ TROP CHER POUR EUX

Au regard des revenus des habitant.es sur le territoire de MEL et des prix dans le parc privé, il existe un besoin élevé en logement social abordable. Presque 62 761 familles étaient en attente d'un logement en 2022²², soit d'un accès au logement social, soit d'une mutation pour un logement plus adapté à leurs besoins. Pendant la même année, seuls 10 117 logements sociaux ont été attribués, ce qui équivaut à 6,2 demandeurs pour une attribution (contre 4,2 en 2015). Cette situation de déséquilibre entre l'offre et la demande de logements sociaux se traduit par des délais d'attente très longs pour accéder au parc social : le délai moyen d'attente pour un logement social est de plus d'un an et demi, et peut aller jusqu'à plus de trois ans pour les grandes typologies.

Malgré ces constats, la moyenne de logements construits pour 1000 habitants dans la MEL en 2022 était à peine supérieure à la moyenne nationale, avec 7 logements pour 1000 habitants contre 6 à l'échelle nationale. En outre, les loyers du parc social sont de plus en plus inabordables. Hadrien Herrault²³ explique comment les logiques de rentabilité imposées aux bailleurs sociaux et les mécanismes de privatisation (ventes et démolitions) ont transformé l'accessibilité du parc social dans la MEL. Les loyers des nouveaux logements sont en moyenne bien supérieurs à ceux qui ont été vendus ou démolis. En conséquence, il existe une contradiction croissante entre les loyers et les revenus des locataires. Parmi les demandeurs de logements sociaux, 77 % sont éligibles aux logements dits très sociaux (PLAI)²⁴. Or, entre 2017 et 2021, sur les 11 985 logements sociaux mis en service dans la MEL, on comptait seulement 2 202 PLAI, soit 18 % du total. Plus inquiétant encore, ces nouveaux logements très sociaux ne permettent pas de compenser ceux démolis ou vendus, entraînant une diminution absolue du nombre de ces logements dans la totalité du parc.

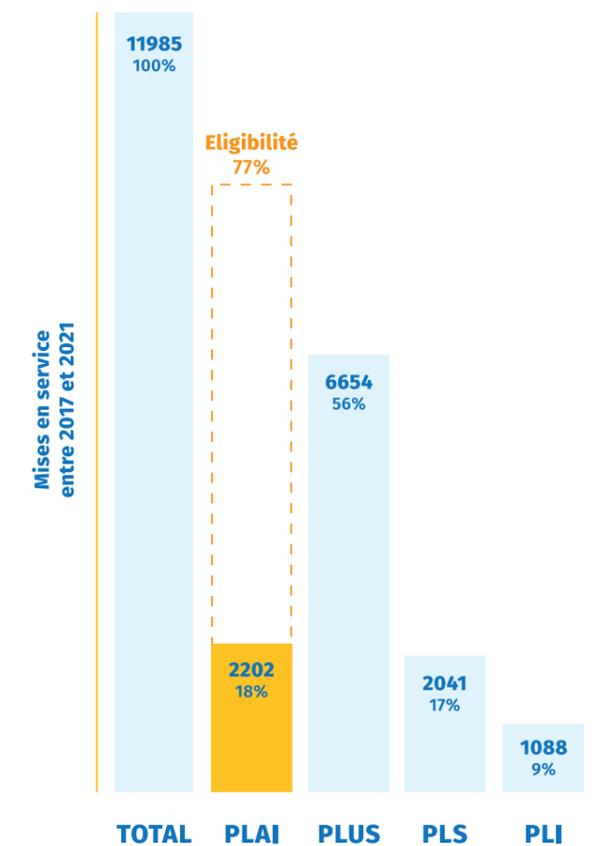
22 — Nombre de demandeurs au 31 décembre 2022 - RPLS.

23 — Herrault Hadrien, 2024, « Unravelling social housing exclusion. Marketization, privatization and neoliberal reforms in the Métropole européenne de Lille », *Housing Studies*, p. 22.

24 — Décembre 2022, SNE.

25 — FILOCOM, 2015

Ainsi, de nombreux ménages sont contraints de se loger dans un parc privé difficilement abordable, alors même qu'ils sont éligibles au logement social. En conséquence, dans les territoires de Lille, Roubaix et Tourcoing, en 2015, entre 14% et 20% des ménages du parc privé vivaient sous le seuil de pauvreté²⁵.



LOGEMENTS SOCIAUX MIS EN SERVICE DANS LA MEL ENTRE 2017 ET 2021. SOURCE : RPLS 2022.



1.1.3 DE LA CRISE SANITAIRE À LA CRISE ÉCONOMIQUE: INFLATION ET EXPLOSION DES CHARGES LOCATIVES

L'endettement des ménages locataires s'inscrit dans un contexte de crises macroéconomiques successives qui touchent leurs capacités à payer le loyer et les charges du logement. La crise structurelle du logement liée aux pénuries de logements abordables a en effet été accentuée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020 puis par l'inflation des prix de l'énergie et des prix à la consommation depuis l'été 2021. Or la gestion très inégalitaire de ces crises a eu des incidences sur les niveaux d'impayés de loyers et le nombre d'expulsions locatives. En effet, alors que les mesures d'exception mises en place pendant la crise sanitaire ont permis de solvabiliser le paiement des loyers et de contenir les procédures d'expulsion en 2020 et 2021, la forte augmentation des prix de l'énergie a depuis déséquilibré les budgets logement des ménages et a précipité les impayés de loyer.

26 — Démoulin Nicolas, rapport parlementaire «Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19)», 2020

A — Les mesures prises pendant la crise sanitaire de 2020: une accalmie temporaire

Pour prévenir les expulsions locatives dans le contexte de pandémie mondiale de la Covid-19 et rendre possible l'injonction à rester chez soi durant les périodes de confinements et de couvre-feu, **des mesures exceptionnelles ont été mises en place en France.** Parmi ces mesures de protection, on retrouve²⁶:

- Une enveloppe de 100 millions d'euros par Action Logement pour prévenir les impayés de loyers à travers une aide ponctuelle destinée aux ménages dont les ressources ont baissé de manière significative (sur conditions de revenus).
- La prolongation de la trêve hivernale à deux reprises, jusqu'au 31 mai 2020 puis jusqu'au 10 juillet 2020.
- Une instruction du Ministre chargé du logement du 2 juillet 2020 qui enjoint les préfets à éviter les remises à la rue à l'issue de la trêve hivernale et à conditionner les concours de la force publique à une proposition de relogement adaptée.
- La mise en place d'un observatoire des impayés de loyers.

Ces mesures ont permis de réduire les expulsions locatives le temps de la crise sanitaire montrant ainsi qu'une volonté politique forte pouvait venir endiguer durablement ce phénomène. Sur l'arrondissement de Lille, le nombre d'assignations a baissé de 23% entre 2019 et 2021, et le nombre de commandements de quitter les lieux a baissé de 19%. On constate cependant que, dans l'arrondissement de Lille, le préfet n'avait octroyé que 102 concours de la force publique en 2019, alors qu'il en a octroyé 191 en 2020, la première année de la crise sanitaire. Selon le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement de 2023, ces mesures de protections n'ont en effet pas suffi à endiguer l'étendue des répercussions négatives de la crise sanitaire sur les ménages en difficulté. Les ménages pauvres ont été particulièrement fragilisés économiquement par cette crise perdant leurs emplois ou connaissant des baisses de revenus.

B — Une forte augmentation des impayés de loyer et de charges depuis 2021 du fait de l'explosion du prix de l'énergie

Si la période de la crise sanitaire a marqué une certaine accalmie quant aux expulsions locatives, **la sortie de cette crise semble être marquée par une très forte augmentation des impayés de loyers** notamment liée à la crise énergétique de l'année 2022 et du premier semestre 2023. A la CAF du Nord, les dossiers d'impayés de loyers ont augmenté de 10% entre novembre 2022 et juin 2023, passant de 12 000 à 13 500²⁷.

Si l'inflation et l'augmentation des prix alimentaires a touché le budget des ménages, **l'augmentation du prix de l'énergie a des conséquences importantes sur le budget logement des ménages pauvres.** Les travailleurs sociaux de proximité ont remarqué une tendance au doublement du taux d'effort. À Roubaix par exemple, un coordinateur de la Maison Nord Solidarité (MNS), les services sociaux du Département du Nord, explique:

« On voit des familles dont le loyer était de 600€ et maintenant elles ont 600€ de charges du logement. Le loyer passe de 600 à 1200 en chauffage collectif. Les familles ne peuvent pas s'en sortir »

La hausse des factures d'électricité et de gaz grèvent le budget des ménages dédié au logement. Cette charge devient intenable. Ce coût est parfois reporté l'année

27 — Entretien mené avec une salariée de la CAF en charge des impayés de loyer.

28 — « Face à des charges «démotivantes», colère et incompréhension de locataires LMH », *La Voix du Nord*, 13/06/2023, URL: <https://www.lavoixdunord.fr/1339939/article/2023-06-13/face-des-charges-demotivantes-colere-et-incomprehension-de-locataires-lmh>

suivante lorsque la mensualisation des factures porte sur la consommation effective de l'année précédente. La régularisation de charges effectuée par le fournisseur en fin d'année 2022 et 2023 est parfois importante, les ménages se trouvent alors confrontés à une trop grande facture à assumer d'un seul coup. À l'inverse, pour certains locataires de logements sociaux, les charges sont directement intégrées à la quittance de loyer (en particulier lorsque le chauffage est collectif). Les familles sont donc contraintes de payer ces charges avec leurs loyers. En cas d'augmentation des provisions pour charges, si la famille n'arrive pas à payer l'intégralité de sa quittance, alors **l'impayé de charges devient un impayé de loyer, et une procédure d'expulsion peut être entamée à son encontre.**

Ainsi, lorsque Vilogia, premier bailleur social de la MEL, a fortement augmenté les provisions pour charges de l'ensemble des locataires en 2022, cela a engendré des difficultés de paiement des loyers. Des ménages qui avaient la capacité de régler leur loyer à l'entrée dans les lieux se trouvent ainsi, suite au cumul de ces coûts, en difficulté. Bien qu'il soit possible d'envisager une forte hausse des impayés de charges et de loyers, il existe encore peu de chiffres pour mesurer l'impact de ce phénomène sur l'année 2023, et les années suivantes. À Lille, au printemps 2023, une quarantaine de locataires de LMH commencent d'ailleurs à se mobiliser pour demander des solutions au bailleur et à la Ville de Lille pour régler les régularisations excessives de charges qui leur sont demandées, certaines allant jusqu'à 2000€²⁸.





1.1.4 LES RESSORTS DE L'ENDETTEMENT DES MÉNAGES PAUVRES: STRATÉGIES DE GESTION D'UN BUDGET SERRÉ

À la question « pour vous, quels sont les motifs de l'endettement des ménages locataires de votre parc ? », une directrice d'agence d'un grand bailleur social de la MEL explique en entretien que bien souvent, les familles préfèrent payer le fournisseur d'énergie avant le loyer, et s'estime donc « en concurrence dans le budget des ménages avec de nombreuses autres dépenses ». Par cette réponse, elle soulève l'idée que **la gestion de budget des ménages locataires est une succession de choix, qui peuvent favoriser ou non le loyer**. Quelles sont ces stratégies de gestion de leur budget serré que mettent en place les ménages pauvres, au point de se retrouver parfois menacés d'expulsion de leur logement ?

Au cours d'un entretien, une responsable des impayés de loyers de la CAF du Nord explique que **les locataires devraient être responsabilisés**. Pour elle, les impayés sont dus à la fois à une paupérisation de la population, mais aussi à une « paupérisation intellectuelle ». Les ménages endettés ne seraient plus capables de choisir quels postes de dépense favoriser, quitte à « payer un abonnement Netflix avant leur loyer ». Cette représentation de l'incompétence budgétaire des ménages pauvres est ancienne et récurrente

comme en atteste les dénonciations publiques du prétendu usage des primes de rentrée à des fins d'achat de télévisions et de tablettes. Ces idées reçues ont largement été décrites et déconstruites par la sociologie²⁹. Pour Denis Colombi, cela se fonde sur la croyance que les pratiques de consommation des classes moyennes ou supérieures sont universelles, et que les ménages pauvres le seraient moins s'ils les adoptaient³⁰.

Cette idée reçue est partagée par les autres services sociaux des organismes HLM que nous avons rencontrés. Elle tend à responsabiliser les ménages endettés en ignorant ou en minorant les contraintes structurelles auxquelles ils font face. Or, d'autres priorisations budgétaires en faveur du paiement du loyer ne diminueront pas pour autant le taux d'effort pour les locataires et ne peuvent se reporter sur l'alimentation et le soin aux enfants par exemple. Camille François dans son récent ouvrage sur les expulsions locatives, nous invite ainsi à « rompre avec l'idée reçue d'une incompétence des pauvres en matière économique, comme si leurs dettes ou leurs difficultés financières étaient moins le fruit d'un manque d'argent (en quantité) que d'un défaut de gestion de l'argent (en qualité), d'un déficit de savoir-faire budgétaire »³¹. Au contraire, Camille François démontre combien, pour les ménages pauvres, il peut être rationnel économiquement de retarder le paiement des loyers au profit d'autres postes de consommation. En effet, si la dette de loyer peut avoir des conséquences dramatiques sur la vie des locataires, avant d'arriver à l'expulsion cette dette possède des avantages comparatifs. Elle permet de se créer un crédit à taux d'intérêt nul : il peut être plus convenable de retarder le paiement du loyer que d'avoir à demander de l'argent à un créancier. Le locataire peut alors choisir quand rembourser cette dette de loyer, parfois avant le début de la procédure d'expulsion. Cela arrive notamment lorsque d'autres dépenses, notamment liées à la famille deviennent prioritaires. C'est le cas de Pascal, un locataire accompagné par l'APU du Vieux-Lille dans le cadre de sa procédure d'expulsion et dont le bailleur a déclenché une procédure d'expulsion dès les premiers impayés de loyer. Il s'est endetté auprès de son bailleur pour aider sa fille :

« J'ai dû aider ma fille qui s'est retrouvée en difficultés avec son propre loyer. Ça m'a mis dans le rouge avec mon bailleur, ils m'ont poursuivi pour 900€, expulsion sèche et au revoir. »

29 — Collectif Rosa Bonheur, « Les pauvres sont tous des assistés. », in Marie-Anne Dujarier. *Idées reçues sur le travail*, Le Cavalier Bleu, pp.135-140, 2023.

30 — Denis Colombi, *Où va l'argent des pauvres. Fantômes politiques, réalités sociologiques*, Paris, Payot, 2020

31 — François Camille, *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023

32 — François Camille, *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023

33 — Les prénoms ont été modifiés pour garantir l'anonymat des personnes interrogées.

1.2

LES ENTRAVES ADMINISTRATIVES AU PAIEMENT DU LOYER

L'un des résultats principaux de cette enquête est la fréquence des entraves administratives, indépendantes de décisions du locataire, expliquant le déséquilibre budgétaire qui mène à une dette de loyer et, in fine, à une expulsion. Par entraves administratives, nous entendons ici l'ensemble des blocages, des contrôles, des retards ou des erreurs de la part d'une institution dont dépend le locataire pour payer son loyer. Parmi ces institutions, on compte principalement Pôle Emploi, la CAF, la sécurité so-

ciale, les impôts, ou encore la Préfecture en tant qu'institution de délivrance des titres de séjour.

À l'échelle des 36 dossiers ouverts avec des locataires menacés d'expulsion à l'APU du Vieux-Lille de janvier à juillet 2023, le motif principal d'impayé est l'événement (ou rupture) administratif. Ce motif est également fréquemment mentionné comme motif secondaire d'impayé de loyer (ou motif de maintien dans la dette), venant donc s'ajouter à une autre cause.

1.2.1

LA CAF : ENTRE RETARDS, CONTRÔLES ET CONSIGNATION DES APL

La CAF est un acteur central dans la question des impayés de loyers. C'est l'un des acteurs qui est informé le plus tôt de l'impayé de loyer, puisque le bailleur doit lui déclarer alors que pour de nombreuses familles pauvres, les ressources émanant de la CAF représentent une somme nécessaire pour le règlement du loyer. Or la CAF est parfois elle-même à la source des difficultés financières des familles menacées d'expulsion.

A — Les défaillances de la CAF ont des conséquences importantes sur le budget des ménages

L'un des principaux dysfonctionnements de la CAF tient aux longs délais de traitement des demandes. Cela vaut pour toutes les demandes, avec des délais de traitement particulièrement longs pour les dossiers d'aides personnelles au logement (APL). En août 2023, ceux-ci étaient d'environ trois mois. Cette lenteur de traitement des dossiers engendre souvent un déséquilibre dans le budget des ménages qui attendent leurs prestations pour payer leur loyer. En revanche, si le temps de traitement est très important du côté de la CAF, les allocataires de leur côté doivent remplir leur déclaration trimestrielle à temps s'ils ne souhaitent pas se voir retirer certaines allocations (RSA, prime d'activité, etc.).

Après deux échéances de loyer hors charges impayées, le bailleur doit déclarer l'impayé à la CAF, qui consigne les APL le temps qu'un plan d'apurement soit signé. Si le locataire a repris le paiement de sa part à charge, la CAF recommence à verser les APL et effectue par la suite un rappel de la période de consignation des APL. Le long traitement des dossiers ne permet souvent pas de rétablir les APL assez rapidement, ce qui n'arrange ni le locataire ni le bailleur. En juin 2023, les délais étaient de deux mois environ, pour les dossiers pour lesquels la CAF avait reçu une nouvelle pièce³⁴.

34 — Entretien avec la responsable des impayés de loyers à la Caf du Nord

35 — Entretien avec la responsable des impayés de loyers à la Caf du Nord

Cette lenteur du traitement des dossiers est probablement en lien avec le peu de technicien.nes en poste pour s'en occuper. En juin 2023, une équipe d'une dizaine de personnes avait la charge de traiter environ 12 000 dossiers d'impayés de loyer dans le parc social sur le département du Nord. Et la CAF estime à deux ans le temps de formation d'un nouveau technicien³⁵.

La longueur du traitement se combine à la dématérialisation des démarches. À la CAF, tout est automatique, et on parle de dossiers et non de ménages. Rencontrer un.e technicien.ne pour obtenir une explication devient de plus en plus difficile, ce qui renforce la fracture numérique. En particulier pour les locataires qui ne maîtrisent pas l'outil informatique ou ne possèdent pas le matériel adapté.

Les travailleurs sociaux et associatifs eux-mêmes peinent à établir des liens privilégiés avec des travailleur.euses de la CAF pour obtenir des réponses à des questions ou pour avoir rapidement des informations sur le suivi des dossiers des personnes accompagnées. Un travailleur socio-administratif de la MNS de Roubaix explique par exemple que

« Les liens étaient plus simples avant que la CAF de Roubaix ne soit fermée au public et à présent, il est compliqué d'avoir des réponses immédiates. »

Dans le cadre de la consignation des APL, l'interlocuteur de la CAF est toujours le bailleur. Ce principe de non-communication entre la CAF et le locataire, aggrave son incompréhension de la suspension des aides, l'empêche d'avoir une prise sur sa situation et donc sur l'équilibre de son budget.

Pour 2500 dossiers traités par mois au service de gestion des impayés de la CAF du Nord, seulement 100 à 150 allocataires sont appelés³⁶.

De manière générale, **le manque d'interlocuteur réel à la CAF conduit parfois à des ruptures de droit ou à des situations d'erreurs**. Si des justificatifs de ressources sont réclamés, mais que le locataire ne comprend pas comment les obtenir, et qu'il n'existe plus d'espace pour poser ces questions, les erreurs risquent de se multiplier. Or, **les erreurs sont considérées comme des fraudes par la CAF**, dont le remboursement a souvent des conséquences importantes sur le budget des familles.

Pour corriger un trop perçu ou procéder à un rappel, la CAF met en place des contrôles des allocataires. Les aides sont bloquées le temps du contrôle. **Si l'allocataire a commis une erreur**, par exemple une erreur de déclaration, **les allocations sont rapidement suspendues. Il est beaucoup plus long d'obtenir leur rétablissement**.

C'est ce qui est arrivé à Rachida, une femme qui élève seule ses quatre enfants, accompagnée par l'APU sur de la prévention des expulsions, qui a été déclarée en fraude par la CAF en 2019 et qui a dû se battre pour obtenir un rappel d'allocations. Suite à cette déclaration de fraude, l'ensemble de ses droits CAF, y compris les allocations familiales, ont été suspendus, laissant pour seule ressource à cette famille de 5 personnes le salaire de Rachida. Cette situation a précarisé la famille, qui n'a plus été en mesure de payer son loyer et s'est retrouvée menacée d'expulsion. La communication avec la CAF a été compliquée et ce n'est que 3 années plus tard, après avoir elle-même redemandé un contrôle, que Rachida a pu récupérer ses droits non versés pour les 2 dernières années :

« Je suis tombée sur un contrôleur de la CAF. J'ai envoyé tout ce qu'il fallait, je me suis battue, lui il a rendu son verdict comme quoi j'étais en fraude. Je suis retournée à la CAF, j'ai fait une demande pour avoir l'APL, la contrôlease m'a demandé de venir, j'ai repris tous mes relevés de compte depuis 10 ans, j'ai envoyé à la CAF, elle m'a dit de faire tout rapidement, demande de prime d'activité. Hier soir je rentre et je vois les 30 000€ sur le compte. »

36 — Entretien avec la responsable des impayés de loyers à la Caf du Nord

B — La consignation des APL maintient les locataires dans la dette

Comme expliqué précédemment, depuis 2016 les bailleurs ont une obligation de déclaration des impayés de loyer à la CAF. Si cette déclaration fait partie du processus contentieux des bailleurs sociaux, les bailleurs privés déclarent très rarement les impayés. Sur les 13 500 dossiers d'impayés de loyers traités par la CAF du Nord en juin 2023, 12 000 concernaient des locataires du parc social.

Pour la CAF, il y a deux conditions pour percevoir des aides au logement : la présence dans le logement et le paiement des loyers. Si l'une des conditions n'est pas remplie, les aides au logement ne sont plus versées. À partir de la déclaration de l'impayé de loyer, la CAF peut consigner les APL du locataire, c'est-à-dire arrêter de les verser en attendant que bailleur et locataire trouvent un accord, et surtout en attendant que le locataire reprenne le paiement de sa part à charge. Ce système peut paraître contre intuitif, si on considère qu'un locataire, parce qu'il est endetté, le sera encore davantage à cause d'une suspension de ses aides. En effet, le locataire **devient redevable non seulement de sa part à charge mais également du montant des aides au logement qui ont été consignées**. Ainsi, lors de l'assignation au tribunal, le montant de la dette équivaut au montant de la part à charge additionné à celui des aides au logement.

Au service gestion des impayés de la CAF du Nord, au cours de l'entretien, on nous explique que *“la suspension n'est, à mon avis, pas la solution. Mais le maintien des aides au logement impunément ne l'est pas non plus.”* Il y aurait donc une dimension punitive à la consignation des aides au logement : le locataire qui ne respecte pas ses devoirs ne mérite plus les aides auxquelles il avait droit. Ainsi, si ce système peut être vu comme un encouragement à mettre en place un plan d'apurement, **il met surtout les locataires encore plus en difficulté**, en particulier quand le rappel des aides est souvent long et compliqué.

La logique de la CAF du Nord dans le traitement des impayés est de favoriser au maximum le maintien des

aides. Si la suspension est évitée, cela épargnerait à la CAF une visite du logement et une procédure complexifiée. **Le maintien des aides est donc privilégié autant que possible pour des raisons d'optimisation du travail des techniciens. Ainsi, les dossiers suspendus pour lesquels des documents ont été reçus sont traités en priorité.**

À l'échelle nationale, le maintien des aides au logement par les CAF en cas d'impayés de loyer baisse légèrement sur les dernières années. Entre 2018 et 2020, dans 82% des situations d'impayés signalées les aides étaient maintenues. En 2021, ce taux est descendu à 76,5%³⁷. La CAF du Nord ne calcule pas ce taux de maintien des aides en cas d'impayés.



37 — Cour des comptes selon données de la Cnaf au 30 juin de chaque année (les données sur le parc social ne sont disponibles que depuis 2018)

1.3

LES EXPLICATIONS DE LA DETTE PAR LES RUPTURES CONJUGALES ET FAMILIALES

Les déterminants des impayés de loyers sont donc liés à la fois aux prix de l'immobilier et loyers trop élevés, à la faiblesse et à la variation des revenus des ménages, aux défaillances et problèmes administratifs et, dans certains cas, aux choix budgétaires contraints des ménages. Mais si on interroge les locataires menacés d'expulsion ou les travailleurs sociaux qui les accompagnent, on retrouve souvent l'idée que l'impayé fut déclenché par un événement qui a opéré une rupture dans la trajectoire du ménage. Le bilan 2022 de la Commission de Coordination des Acteurs de la Prévention des Expulsions (CCAPEX) du Nord, confirme que les principaux motifs déclencheurs des impayés de loyers des locataires qui la saisissent sont des événements « accidentels » :

- liés à la famille, comme un divorce ou le décès d'un proche
- liés à la situation professionnelle, comme un licenciement
- liés à la santé, comme un accident ou une maladie

Souvent, ces événements n'arrivent pas seuls. Ils contribuent à renforcer des difficultés déjà présentes, ils se cumulent et sont générateurs de difficultés à payer le loyer ou à se défendre dans le cadre d'une procédure d'expulsion. Par ailleurs, l'expulsion en elle-même est aussi un événement de rupture dans le parcours résidentiel. Les locataires étant obligés de quitter leur logement rapidement, ils et elles n'ont pas le temps de retrouver un logement qui correspond à leurs besoins, ce qui entraîne une série de déménagements en chaîne³⁹.

39 — Pernelle Godart, Eva Swyngedouw, Mathieu Van Criekingen et Bas van Heur, « Les expulsions de logement à Bruxelles: combien, qui et où ? », *Brussels Studies*
40 — Collectif Rosa Bonheur, *La Ville vue d'en bas. Travail et production de l'espace populaire*, Éditions Amsterdam, Paris, 2019.

1.3.1

« LES ACCIDENTS DE LA VIE » : UNE CATÉGORIE D'ANALYSE QUI EUPHÉMISE UN CONTEXTE D'INÉGALITÉS

A — « L'accident de la vie » : une grille d'analyse déculpabilisante

À l'échelle de l'APU du Vieux-Lille, si l'on se concentre sur les seuls 36 ménages menacés d'expulsion accueillis entre janvier et juillet 2023, 14 d'entre eux évoquent immédiatement un « accident de la vie » pour expliquer l'impayé, le plus souvent un événement impactant la famille ou une modification de leur situation professionnelle.

Cette explication par « l'accident de la vie » est largement reprise par les travailleurs et travailleuses sociales, et plus globalement par les institutions. Elle présente l'intérêt de déplacer la responsabilité de la dette vers des facteurs plus exogènes, ce qui est moins culpabilisant pour les personnes ou familles concernées. Mais elle participe également à enfermer l'analyse des motifs de l'endettement dans une dimension ponctuelle et conjoncturelle, ce qui ne correspond pas à la réalité de l'ensemble des ménages concernés. Les dispositifs et solutions proposés ne pourront dès lors qu'être inadaptés.

De fait, cette grille de lecture n'offre qu'une compréhension très partielle des logiques de l'endettement et de la précarisation des ménages et mérite, comme nous allons le voir, d'être complexifiée.

B — Un événement arrive dans le contexte de cumul d'obstacles

Ces ruptures familiales, professionnelles, de santé ou administratives sont bien des événements, et non des accidents⁴⁰. Le caractère aléatoire de l'accident ne s'applique pas à ces coupures de trajectoires résidentielles

que constituent l'expulsion. Il existe des déterminants sociaux qui ont une influence sur le déclenchement des événements de rupture, qu'il faut prendre en compte pour les analyser. Le coût social d'un événement de rupture n'est pas le même en fonction du genre, de la classe sociale ou de la race des individus concernés. C'est souvent combiné à des difficultés déjà préexistantes (revenus faibles, travail précaire, etc.) que les événements de rupture ont le plus de conséquences, et déstabilisent le plus l'équilibre budgétaire des familles.

Le caractère extrêmement ponctuel de la notion "d'accident de la vie" permet certes de ne pas placer la faute sur les épaules du locataire, mais n'envisage pas que les moments de ruptures puissent se répéter plusieurs fois au cours d'une vie. Or, **pour les locataires dont le budget est serré, et qui cumulent les inégalités, certains événements peuvent se transformer en point de rupture dans le paiement des loyers et le parcours résidentiel.** Cette réflexion permet d'envisager, pour les travailleurs sociaux ou les bailleurs, que les locataires puissent connaître plusieurs moments de rupture, plusieurs périodes d'impayés de loyers, sans être considérés de mauvaise foi pour autant.

C — Des ruptures aux effets aggravés selon le genre

Comme le démontre une enquête statistique de l'Ined « **lors de la séparation conjugale, on observe des baisses de niveau de vie, plus marquées pour les femmes que pour les hommes. Résidant majoritairement avec leur mère après la séparation, [les enfants] vont souvent connaître une baisse de niveau de vie avec un fort risque d'entrée en pauvreté et des conditions de vie dégradées** »⁴¹. En effet, Léa Thierry rappelle dans le cadre de la série d'entretiens menés auprès de familles monoparentales accompagnées par l'APU du Vieux-Lille, combien l'impayé de loyer doit avant tout être compris comme "le résultat d'un entrecroisement d'inégalités de genre, de classe et de forme familiale", au sein duquel un événement peut souvent se transformer en rupture. **Les femmes monoparentales de classe populaire sont les premières concernées par le risque d'impayé de loyer en cas d'événement déstabilisant**⁴².

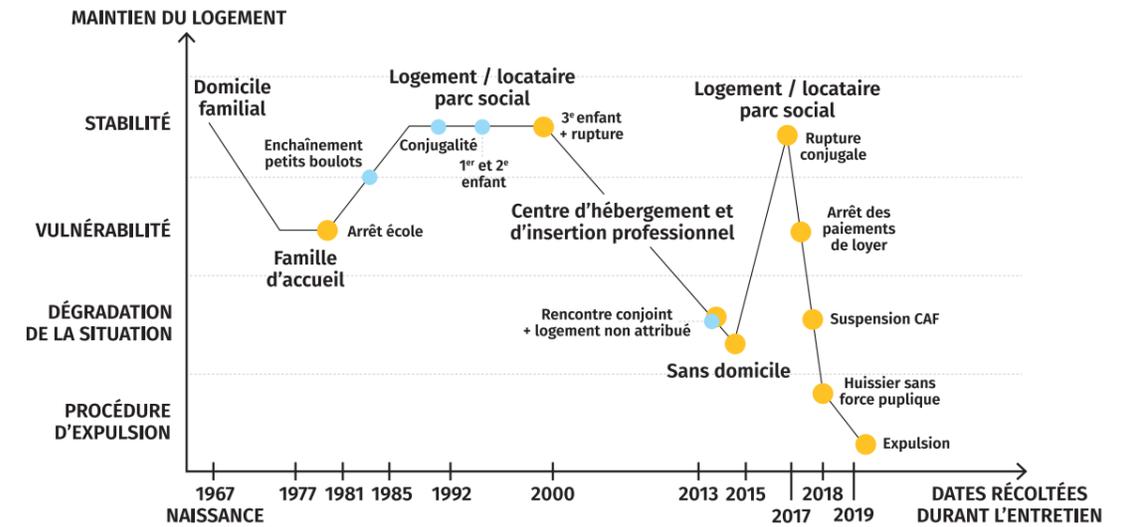
À la suite d'un divorce, 43% des hommes continuent à résider dans le logement, pour 32% des femmes. La grande majorité des adultes de référence dans les familles monoparentales sont des femmes. Les familles monoparentales sont plus fréquemment (18,6%) en situation de taux d'effort excessif⁴³, et sont plus souvent locataires. Ces conditions exposent davantage au risque d'endettement locatif.

Léa Thierry, dans son mémoire, étudie le parcours locatif de Fabienne, une locataire menacée d'expulsion et accompagnée par l'APU du Vieux-Lille en 2021, au regard de son parcours conjugal et familial. On constate que les périodes de conjugalité sont associées aux périodes de stabilité locative (avec logement social) et que ce sont les ruptures avec ses conjoints qui déséquilibrent son parcours locatif. Elle n'a plus de domicile en 2013 après la rupture avec le père de ses trois premiers enfants, retrouve un logement social en 2017 après la rencontre avec son nouveau conjoint, puis entre en procédure d'expulsion du fait de la rupture avec ce dernier.

41 — Carole Bonnet et Anne Solaz, « Séparation des parents : un risque accru de pauvreté pour les enfants ? », 2023, *Population et Sociétés*, n° 610

42 — Thierry Léa, « Les conditions sociales des trajectoires d'expulsion. Enquête sociologique sur des femmes précaires appartenant à des ménages monoparentaux. », 2021

43 — Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2023, rapport annuel #28



LES INCIDENCES DU PARCOURS CONJUGAL ET FAMILIAL SUR LA SITUATION RÉSIDENTIELLE (Thierry, 2021)

1.3.2 UN SYSTÈME D'AIDES CONDITIONNÉES AUX ÉVÈNEMENTS DE LA VIE

Cette conception du caractère isolé et ponctuel de l'impayé de loyer a une influence sur les mesures mises en place dans le cadre de la prévention des impayés, et des aides auxquelles les locataires endettés peuvent avoir droit.

À l'image du « chèque énergie », du « chèque de rentrée », ou autres **aides ponctuelles versées par l'État aux plus précaires** au cours des dernières années, les aides qui permettent de prévenir les impayés de loyer ne se demandent qu'une fois. Elles ne peuvent donc être une réponse qu'à des difficultés financières conçues comme conjoncturelles.

Par exemple, le Fonds Solidarité Logement est présenté par les pouvoirs publics comme un outil de prévention des impayés de loyer. Le Fonds Solidarité Logement permet aux ménages qui ne dépassent pas le plafond de ressource de 1,5 RSA de solliciter une

aide pour le maintien dans le logement. Les ménages peuvent solliciter cette aide une seule fois en 5 ans et l'aide est plafonnée à 2000€. Si la dette est supérieure, le FSL ne délivre pas d'aide. De manière similaire, le CCAS de Lille Moulins permet aux personnes accompagnées de bénéficier d'une aide à la facture, plafonnée à une seule fois dans l'année. La durée maximale de l'aide sur quittance est de 3 mois, et elle ne peut être renouvelée qu'une seule fois.

L'objectif de ces aides est d'avoir un "effet levier" et d'être distribuées uniquement si elles permettent aux ménages de se sortir de la situation d'endettement. Cependant, elles encouragent les ménages à justifier leur précarité par des événements ponctuels en excluant les causes structurelles comme la cherté des prix des loyers, la non-augmentation des aides, etc. Les aides valorisent ainsi les justifications qui sont liées à un événement déclencheur et ponctuel de la difficulté. Pour reprendre l'exemple de l'aide au maintien pourvue par le FSL de la MEL, les ménages, en plus d'y avoir droit une seule fois, doivent avoir repris le paiement de leur part à charge pour pouvoir en bénéficier. L'aide est donc accordée si le ménage a eu une difficulté ponctuelle mais que sa situation s'est stabilisée par ailleurs. L'aide à la facture du CCAS de Lille Moulins doit être justifiée par



une diminution de ressource, une facture importante, une séparation, bref un événement de rupture temporaire, et il faut qu'il y ait une piste d'amélioration de la situation pour qu'elle soit accordée. Pour bénéficier de l'aide SOLI'AL (mise en place par Action Logement en collaboration avec certains bailleurs sociaux), les locataires du parc social doivent être capables de justifier une augmentation de charges supérieure à 100 € par mois ou faire face à une régularisation de charges supérieure à 1 000 € sur les 12 derniers mois.

Or, comme évoqué précédemment dans ce rapport, il existe des raisons structurelles aux impayés de loyers,

liées aux revenus des ménages et à la structure du marché du logement locatif. Délivrer une aide ponctuelle, une seule fois, ne permet pas à la famille de résoudre sa situation à long terme. Par exemple, une famille dont le taux d'effort est excessif pourra bénéficier une fois d'une aide au maintien FSL, celle-ci couvrira sa dette inférieure à 2000€, mais si cette famille ne change pas de logement ou si ses revenus n'augmentent pas durablement, les difficultés de paiement vont revenir chaque mois sans que la famille n'ait la possibilité de demander une nouvelle aide FSL.

→ **Les prix des loyers du parc social et en particulier du parc privé augmentent chaque année, le coût des charges est en forte augmentation depuis la reprise de l'inflation et ce, sans augmentation significative des revenus : ce contexte explique la montrée du taux d'effort des locataires en particulier celui des ménages pauvres du parc de logements privés. C'est dans ce contexte que les impayés de loyers se développent, engageant parfois les ménages dans des procédures d'expulsion.**

Parmi les raisons derrière ces impayés, on retrouve aussi les décisions de certaines institutions de gestion des aides sociales (remboursement de santé, indemnités journalières, etc.) ou de l'administration des titres de séjour, dont le fonctionnement et les délais de traitement administratif accroissent le risque de dette des ménages pauvres. La plupart des solutions institutionnelles et des aides destinées à combler ces impayés sont très inadaptées puisqu'elles considèrent la situation d'impayé comme un événement ponctuel et ne prennent pas en compte le caractère structurel des situations de précarité de revenus et le marché du logement devenu inabordable.



2.

LES STRATÉGIES DE RECOUVREMENT DES BAILLEURS SOCIAUX:

LA MENACE D'EXPULSION AU CENTRE DU PROCESSUS

DES DIFFICULTÉS,
FINANCIÈRES ?
Contactez-nous au
09 70 249 249



... ET NE FAITES PLUS
L'AUTRUCHE !

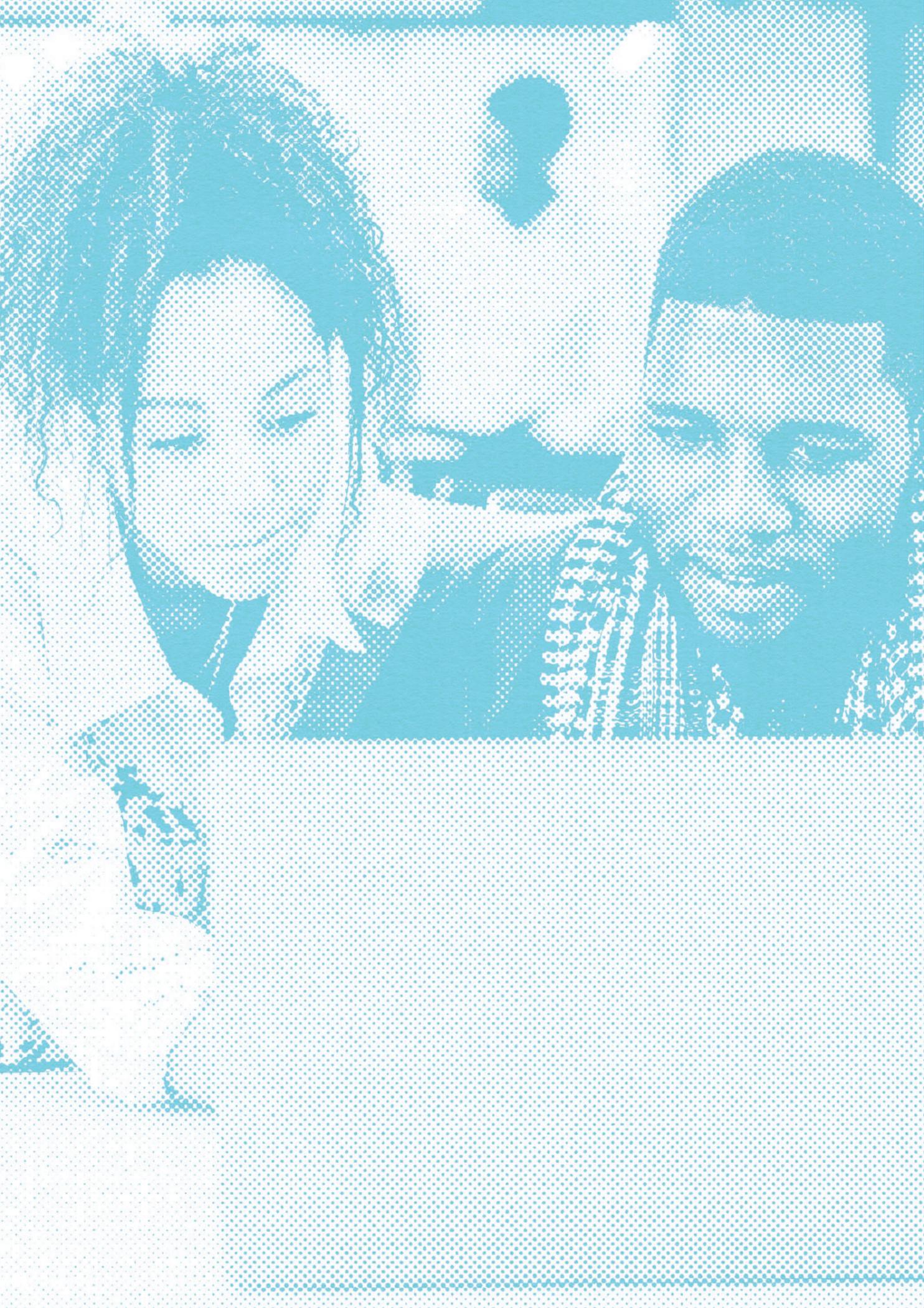
www.lmh.fr



En 2019, LMH lance une campagne d'information sur les impayés de loyers à destination de ses locataires. Elle les incite à contacter le Centre relation client en cas de difficultés de paiement des loyers pour prévenir au plus tôt les impayés. Le présupposé de cette campagne est que les locataires tardent trop souvent à faire face au problème et à entrer en relation avec le bailleur, diminuant d'autant les possibilités de résolution. LMH s'adresse donc à ses locataires: « Ne faites plus l'autruche ! »

Cette campagne de communication, sur laquelle nous sommes tombés dès le début de cette enquête, nous a interrogés. Au moment de rendre compte de cette partie du travail, il nous a semblé intéressant d'y revenir car elle condense quelques-unes des principales représentations des bailleurs sur les locataires qui produisent finalement des effets très concrets dans les stratégies de recouvrement et les procédures d'expulsion.

Cette campagne interroge tout d'abord le rôle ambivalent affiché par les bailleurs sociaux: créanciers et acteurs de la prévention. Alors même qu'ils n'ont aucune obligation légale de le faire, les bailleurs sociaux rencontrés au cours de cette enquête s'accordent à dire qu'ils ont un rôle dans la prévention des expulsions.



Pour un directeur de la gestion locative d'un bailleur de la MEL « il n'y a pas d'incompatibilité à faire du contentieux et à faire du social » parce que le but est toujours de « trouver une solution ».

Comment dès lors articulent-ils leur rôle de « bailleur » avec une mission « sociale » ? Alors que tous les travaux s'accordent à dire que les premiers mois d'un impayé sont déterminants pour y apporter une solution, comment agissent les bailleurs en tant que premier acteur informé de leur déclenchement ?

Cette campagne questionne également les explications des impayés par les bailleurs et les moyens qu'ils ont en leur possession pour y remédier. Si le journal de l'USH décrit le ton de cette campagne comme « *décalé* » ayant « *été choisi pour éviter une communication trop anxigène* »⁴⁴, l'esprit général est à bien des égards culpabilisant pour les locataires. Cette communication insinue en effet que l'arrêt ou la non-reprise des paiements est liée à un manque de volonté ou à une incapacité des locataires à se sortir de leur situation. L'idée reçue selon laquelle les locataires qui ne payent pas et ne se signalent pas « *font l'autruche* », traduit une représentation qui ignore leurs problèmes financiers. Les locataires auraient dès lors besoin d'être responsabilisés, éduqués par des démarches « électrochocs » qui leur feraient prendre conscience de la situation.

Enfin, cette campagne s'appuie sur **une distinction entre bons et mauvais locataires qui, une fois catalogués, font l'objet de traitements diversifiés au cours de la procédure**. En effet, sur le court texte qui suit l'af-

fiche à l'autruche de LMH, on peut lire la phrase suivante : « *Si vous rencontrez une quelconque difficulté financière et parce que nous plaçons la bonne foi au cœur de notre contrat de service, nous comptons sur vous pour renouer le dialogue et nous contacter au 09 70 249 249.* »

Le concept manichéen de la bonne et de la mauvaise foi des locataires est revenu presque à chaque entretien réalisé pour cette étude.

Bien que fondé sur des représentations morales, il n'en est pas moins une grille de lecture des impayés de loyers pour de nombreux acteurs, et une justification de protocoles différenciés face aux impayés de loyers (dans la menace d'expulsion par les bailleurs comme dans l'accompagnement social).

En passant en revue ces trois représentations des bailleurs sociaux sur leurs locataires en impayés, nous présenteront plus en détail les différentes étapes de la procédure d'expulsions et les modalités de sa mise en place concrète du côté des bailleurs.

2.1

FAIRE DU SOCIAL DANS LE CONTENTIEUX ?



Le recouvrement est un enjeu majeur chez les bailleurs sociaux. On distingue schématiquement deux phases dans un protocole de recouvrement : la phase pré-contentieuse, aussi appelée « amiable » qui s'arrête au moment de l'assignation en justice, suivie par la phase contentieuse. Au cours de ces deux phases, et de manière générale au long de la procédure, les pratiques des bailleurs pour apurer la dette évoluent.

Face aux impayés de loyers, les bailleurs disposent de plusieurs outils pour que le locataire reprenne le paiement, rembourse sa dette, ou quitte le logement : coercitifs, comme la procédure d'expulsion (ou la menace d'expulsion), et incitatifs, comme les plans d'apurement ou la mutation économique. Chez les plus gros bailleurs, comme Vilogia, LMH ou Partenord, le pré-contentieux est pris en charge par les services de gestion locative. Chez les bailleurs plus petits, un seul service contentieux est en charge des deux phases. Plus la procédure avance moins il y a de social.

2.1.1 LE PRÉ-CONTENTIEUX, UN RECOUVREMENT « AMIABLE » INSUFFISANT POUR UNE BONNE PARTIE DES MÉNAGES CONCERNÉS

Dès les premiers impayés de loyers, un protocole pré-contentieux est mis en place chez les bailleurs sociaux pour contacter les locataires. À ce stade, le bailleur souhaite comprendre l'impayé du locataire pour lui proposer des solutions, dans le but qu'il reprenne le paiement de sa part à charge.

Ce travail est effectué par des « chargés de recouvrement amiable », aussi appelés « gestionnaires de recouvrement social » ou « agents sociaux », qui doivent entrer en contact avec les locataires, en lien avec les chargés de clientèle. La palette des outils incitatifs dans les mains des bailleurs est grande. Ils peuvent envoyer automatiquement des rappels et des mises en demeure, proposer des plans d'apurement, procéder à un accompagnement budgétaire, orienter la famille vers des services, débloquer des aides ponctuelles ou proposer une mutation économique⁴⁵.

Les bailleurs rencontrés en entretien affirment proposer, dès le départ, **des solutions en adéquation avec les situations des familles**, et pour cela des rendez-vous réguliers sont planifiés. Les locataires rencontrés par l'équipe de l'APU du Vieux-Lille témoignent cependant parfois de grandes difficultés à pouvoir rencontrer des référents du service contentieux, voire d'échanges méprisants qui les dissuadent rapidement de chercher des solutions auprès de ces interlocuteurs.

45 — On parle de mutation économique lorsque le bailleur propose à un ménage un logement qui correspond mieux à leur situation financière et leur typologie familiale, afin de réduire la part du budget consacré au logement dans le budget de ce ménage.

46 — François Camille, *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023 au logement dans le budget de ce ménage.

2.1.2 LE PASSAGE EN CONTENTIEUX SIGNE SOUVENT LA FIN DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Si aucun accord n'a été trouvé entre le bailleur et le locataire au cours de la phase amiable, le chargé de recouvrement, sous l'autorité de la direction d'agence, décide du passage en contentieux et de l'envoi d'un commandement de payer au locataire.

Ce passage au contentieux a plusieurs incidences sur le recouvrement auprès du locataire. Cette nouvelle phase entraîne le changement d'interlocuteur du ménage. Il est désormais suivi par un « gestionnaire contentieux » ou « chargé de contentieux ». Chez les plus importants bailleurs, le service contentieux et recouvrement se trouve au siège, donc géographiquement sur un site différent de la gestion locative et sociale dans les agences. Pour les bailleurs sociaux, la phase de recouvrement contentieux permet de continuer l'accompagnement du locataire dans la résorption de sa dette, tout en engageant une procédure d'expulsion.

Les chargés de contentieux n'ont pas de formation sociale, ils sont généralement mal considérés au sein de l'entreprise et mal rémunérés⁴⁶. Ce faisant, les services de recouvrement des bailleurs sociaux sont aussi sujets à un fort turn-over. Les travailleuses sociales d'un CCAS de la MEL expliquent par exemple que leurs relations de travail avec le service de recouvrement d'un bailleur se sont récemment détériorées du fait des choix de recrutement : *« La restructuration du service contentieux a rendu les accompagnements plus compliqués. Ils ont embauché des jeunes en alternance. [...] Ils nous ont fait une présentation de [leur] gestion des expulsions, comment elle concevait cela, en disant qu'à chaque étape [ils] re-travaillent avec la famille. Mais on s'est rendu compte que les agents de la même structure agissaient différemment. Tous les ans les agents changent en plus. Le sentiment qu'on a eu c'est qu'on a pris une quinzaine de jeunes, qui sont là pour récupérer soit le logement soit l'argent. »*

On peut ainsi questionner l'efficacité de l'accompagnement social en phase contentieuse. Le caractère « social » de l'accompagnement du bailleur semble prendre fin à partir du moment où la dette n'a pas été remboursée au stade du commandement de payer.

2.1.3

ASSIGNATION : L'ENTRÉE EN JEU DES HUISSIERS

À partir de l'assignation, les principaux contacts des locataires pour qui aucun accord n'a été trouvé avec leur bailleur se font soit par le biais des commissaires de justice, nouveau nom des huissiers de justice, soit par celui des avocat.es avec qui ils travaillent. C'est ce qu'explique Pascal, le locataire qui s'était endetté en 2022-2023 pour aider sa fille :

« Le bailleur ne m'a plus donné de rendez-vous pour trouver une solution, ils n'ont pas cherché à me joindre du tout, en fait. Quand j'ai essayé de proposer, ils m'ont dit non, non. Les seuls contacts que j'ai eus de manière régulière c'est avec l'huissier. »

Loïc, qui était menacé d'expulsion d'un logement du parc privé géré par une agence immobilière en 2022, a vécu une expérience similaire : « L'agence envoyait juste tous les mois les avis d'échéances mais ils ne me contactaient plus. C'est les huissiers qui ont pris le relais. Les huissiers ont commencé à me contacter à partir du tribunal. La plupart du temps c'était pas par courrier et ils sont venus chez moi deux fois, la première fois pour saisie-vente et la deuxième pour mettre la pression. »

Les bailleurs rencontrés insistent sur leurs relations de travail avec les commissaires de justice. Ils sont choisis au nom de « partenariats historiques » et aussi en fonction des secteurs géographiques d'intervention⁴⁷. Les actes d'huissiers représentent un budget conséquent pour les bailleurs. À titre indicatif, en juillet 2022, LMH a attribué un marché public d'un montant total de 1 625 000€ à deux études d'huissiers.

Certains bailleurs travaillent également en lien avec des avocat.es pour se défendre aux audiences devant les différents juges : le juge des contentieux et le juge de l'exécution (quand le locataire souhaite obtenir des délais). Ce sont souvent les mêmes avocat.es qui défendent plusieurs bailleurs de la métropole. À l'exception de LMH qui est représenté par des « chargé.es de représentation au tribunal ». Passer le relais des échanges avec les locataires à des représentants comme les commissaires de justice ou les avocats, donc au sein d'une confrontation de deux parties, marque la fin des démarches « sociales » du bailleur.

Le passage en contentieux est enfin celui de l'obligation de déclaration de l'impayé à la CAF, qui consignera les APL si le bailleur et le locataire ne signent pas de plan d'apurement. La consignation des APL prive les locataires d'une source de revenu pour régler leurs loyers, augmentant de fait leurs dettes de loyer.

2.1.4

DU COMMANDEMENT DE QUITTER LES LIEUX À L'EXPULSION : MENACES ET TENTATIVES D'EXPULSION

Après un jugement d'expulsion, le locataire reçoit, toujours par voie d'huissier, un « commandement de quitter les lieux » qui lui donne un délai de deux mois pour quitter son logement. Lors de cette étape, près d'un ménage sur deux quitte son logement de son propre fait⁴⁸ mais les familles qui n'ont pas de solution de logement sont obligés de se maintenir dans les lieux.

Une fois le délai passé, les commissaires de justice mandatés par les bailleurs sociaux doivent également tenter l'expulsion des familles, c'est-à-dire se rendre à leur domicile pour les enjoindre de partir (les familles peuvent s'opposer à cette expulsion). **Certaines pratiques d'huissiers sont travaillées pour favoriser le départ des familles avant leur expulsion.** C'est le cas par exemple des actes de saisie-vente, dont profitent certains huissiers pour se rendre dans le logement et demander aux familles de prendre leurs affaires et de remettre leur clés. Par ailleurs, ce type de démarche augmente les dettes des familles par la multiplication des actes qu'ils doivent rembourser.

D'autres pratiques effectives sont illégales mais courantes dans les cas d'expulsions locatives. Maité, salariée de l'APU du Vieux-Lille, qui a déjà signalé plusieurs pratiques abusives à l'ordre des huissiers, témoigne de la récurrence de l'utilisation de ces pratiques :

« Des situations comme celle d'une femme aveugle à qui l'huissier a demandé de lire un papier, elles sont franchement dégradantes pour les familles. C'est compliqué pour les familles, elles ont tellement peur. Ce genre de situation ça arrive souvent. »

Ces pratiques peuvent aller de la manipulation à la force, en passant par l'intimidation. Yves, locataire accompagné par l'APU du Vieux-Lille, raconte des conséquences

psychologiques qui sont le résultat des pratiques abusives des huissiers qui sont venus l'expulser :

« Ces temps-ci je ne dormais pas du tout car à 7h30 du matin ma porte a été forcée par les huissiers. On est conscient que c'est un travail difficile d'expulser les gens. Le fait qu'ils fassent leur travail ça me dérange pas mais on n'est pas des machines, quand on arrive dans ces situations là c'est qu'il y a eu quelque chose et je pense que le travail de huissiers c'est essayer de comprendre comment on est arrivé là. »

Rachida, locataire dont la situation a été évoquée précédemment, explique également que les huissiers sont venus interroger sa fille mineure en son absence pour obtenir des informations et intimider la famille pour la pousser au départ.

Les exemples de ce type sont très courants, même dans le cadre d'expulsions dont la procédure juridique a été respectée. Pourtant, les bailleurs continuent à travailler avec des huissiers dont ils connaissent les pratiques. Or **ces pratiques, mêmes lorsqu'elles sont dénoncées à l'Ordre des Commissaires de Justice, ou médiatisées, restent pour l'instant sans conséquences.** On constate donc que des huissiers du Nord sont mandatés par des bailleurs privés et des bailleurs sociaux pour faire peur à des familles afin d'accélérer leur départ avant l'intervention de la police. C'est par exemple le cas de l'étude du Commissaire de Justice Lison, qui vient cagoulé, change les serrures, enfonce les portes de force, et intimident les locataires pour les encourager à quitter les lieux au plus vite⁴⁹.

⁴⁷ — https://www.union-habitat.org/sites/default/files/magazines/pdf/2019-04/bi_mensuel_1094.pdf

⁴⁸ — Vincent, Pascale. « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », Informations sociales, vol. 184, no. 4, 2014, pp. 42-51. Une situation qui risque sans doute d'évoluer avec les nouvelles dispositions de la loi Kasbarian-Bergé.

⁴⁹ — <https://www.streetpress.com/sujet/1680095991-jose-lison-huissier-aux-methodes-brutales-arrachent-bailleurs-sociaux-lille-nord-expulsions>

2.1.5 LA RÉQUISITION DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE: EXPULSER DE FORCE LES LOCATAIRES QUI SE MAINTIENNENT

Si le locataire se maintient dans le logement après la première tentative d'expulsion, le bailleur peut demander à la Préfecture le concours de la force publique pour expulser. La Préfecture peut l'octroyer, ou l'ajourner et indemniser le propriétaire à hauteur du montant du loyer et des charges. Ces montants doivent ensuite être remboursés par les locataires ou sont récupérés directement sous forme de saisie par le Trésor Public. Les bailleurs sociaux regrettent souvent les longs délais de réponses de la Préfecture, actuellement entre 5 et 6 mois d'après nos interlocutrices de Partenord. À partir de la date de prise d'effet du concours de la force publique, l'expulsion est possible entre 6h et 21h tous les jours, sans que le ménage soit informé de la date de venue de la police.

Pour obtenir des délais supplémentaires afin de trouver une solution de relogement, les familles peuvent encore saisir le juge de l'exécution. Mais cette saisine n'étant pas suspensive, **elles se font parfois expulser avant leur audience.**

Certains travailleurs sociaux estiment qu'il est encore possible de négocier avec certains bailleurs après l'octroi du concours de la force publique. Il s'agit en particulier des offices publics d'habitat. Les travailleurs sociaux conseillent également souvent aux familles de rendre les clés d'eux-même une fois le concours de la force publique accordé, pour éviter des frais et éviter la violence psychologique de l'expulsion par la force.

Aucune expulsion n'est autorisée sur la période de la trêve hivernale, entre le 1er novembre et le 31 mars de chaque année. **Cette période permet un répit aux familles** comme en témoigne un locataire accompagné par l'APU du Vieux-Lille depuis plusieurs années:

« Je suis menacé d'expulsion depuis presque 9 ans, je ne respire vraiment que pendant les périodes hivernales. Les angoisses, c'est tous les jours du matin au soir. »

La trêve hivernale, en plus des délais de réponse de la Préfecture, retarde les expulsions du point de vue des bailleurs. **Certains bailleurs mettent en place de nouveaux dispositifs pour contrer ces longs délais liés à la procédure d'expulsion.** Par exemple, Partenord souhaite mettre en place une commission supplémentaire pour déclencher les constats d'occupation pendant la trêve hivernale, pour pouvoir demander le concours de la force publique plus rapidement et espérer qu'il soit octroyé avant la prochaine trêve.

Le discours des bailleurs sociaux consiste à affirmer que, même en bout de procédure, l'expulsion peut être évitée si le locataire se mobilise⁵⁰. Si certaines situations en attestent, on observe pourtant un rétrécissement progressif des mesures d'accompagnement des locataires au fur et à mesure que la procédure d'expulsion avance.

Qu'en est-il dès lors des engagements du bailleur à faire du social à toutes les étapes de la procédure? En effet, dans une procédure de litige concernant un impayé de loyer, les intérêts du locataire sont contradictoires avec ceux du propriétaire: le premier doit gagner du temps pour rembourser, voire obtenir de ne pas rembourser la totalité de la dette; le second doit récupérer l'intégralité de l'impayé au plus vite.

50 — LMH, Vilogia et Partenord ont mis en place des commissions d'arbitrage des expulsions qui réunissent des agents du contentieux et des membres de la direction. Chez les bailleurs qui n'ont pas de commission, ce sont les responsables contentieux qui décident de l'expulsion.



2.2

LA THÉORIE DE L'ÉLECTROCHOC: JUSTIFIER L'INTIMIDATION DES LOCATAIRES

Revenons à la campagne sur les impayés de loyers de LMH. Guidé par une représentation du locataire qui « fait l'autruche », le déclenchement d'un impayé est interprété par les bailleurs comme le résultat d'un comportement anormal et/ou d'une gestion de budget irrationnelle. Le bailleur cherche donc à « faire réagir » le locataire pour que ce dernier reprenne les paiements. De son point de vue, passer à l'étape suivante de la procédure doit permettre au locataire de réaliser qu'il n'a pas d'autre choix que de reprendre les paiements. C'est ce qu'on qualifie ici de théorie de l'électrochoc.

Alors même que la partie précédente a montré que l'accompagnement social des locataires se dégradait au fur et à mesure des étapes de la procédure, cette deuxième partie montre les justifications « sociales » largement partagées qui permettent d'avancer inexorablement vers l'expulsion. Ce faisant, elle met en évidence un paradoxe par lequel la dégradation de l'accompagnement social du bailleur est justifié au nom des intérêts des locataires.

2.2.1

« FAIRE RÉAGIR » LES LOCATAIRES DANS LEUR PROPRE INTÉRÊT

Plusieurs bailleurs interrogés dans le cadre de cette enquête justifient l'engagement d'une procédure d'expulsion et/ou le passage à l'étape suivante de la procédure comme faisant partie de cette théorie de l'électrochoc. « La phase contentieuse est nécessaire parfois, car plus on attend et plus on risque de laisser la famille s'embarber » explique une chargée de contentieux d'un grand bailleur. Une autre explique qu'« on envoie les huissiers pour une saisie-vente » afin de faire « réagir le locataire ». Un autre bailleur explique la procédure employée pour les locataires qui ont déjà fait appel au Fonds de solidarité logement (FSL), mais qui continuent à éprouver des difficultés pour le paiement du loyer :

« On peut faire un FSL et abandonner une partie de la dette. Si la personne revient le mois d'après, on lance le commandement de payer. Là, le gestionnaire contentieux va reprendre la gestion du locataire et va à sa rencontre avec une autre casquette. Ça a souvent un effet électrochoc le début d'une procédure contentieuse »

Cette théorie a plusieurs fondements. Tout d'abord, ce discours est appuyé par la rationalité économique du bailleur, qui est également créancier des locataires endettés. Le bailleur a tout intérêt à ce que la dette soit remboursée le plus rapidement possible et ne se creuse pas, et donc intérêt à pousser le locataire à le faire par différentes stratégies dont celle de l'engagement d'une procédure d'expulsion. Ensuite, cette croyance se fonde sur les représentations que se font les personnels du recouvrement vis-à-vis des locataires qui ne répondent pas à leurs sollicitations, ou ne les sollicitent pas d'eux-mêmes selon lesquelles les locataires seraient soit des potentiels tricheurs, soit des personnes incapables de faire les bons choix budgétaires. Or l'absence de contacts avec le bailleur peut aussi résulter d'une culpabilité liée à l'impossibilité de payer ou le manque de confiance de certains locataires envers leurs bailleurs pour améliorer leur situation. Enfin, ce discours dispensé par les bailleurs sociaux permet également de justifier leur choix d'engager des procédures d'ex-

pulsion contre les locataires. Les bailleurs souhaitent afficher publiquement leur rôle « social » et portent le discours qu'« une expulsion est toujours un échec⁵¹ ». Dans ces conditions, utiliser l'argument de l'électrochoc, ou celui de « rendre service » au locataire en lui évitant une dette trop importante, permet au bailleur de justifier d'engager des procédures d'expulsion tout en respectant sa mission sociale.

Cette théorie de l'électrochoc est partagée plus largement par un large spectre d'acteurs de la procédure. Du côté des travailleurs sociaux, la Commission de Recours Ultime est présentée par le CCAS de Villeneuve d'Ascq comme un outil « déclencheur » d'une prise de conscience des familles en bout de procédure. La consignation des APL entre également dans cette logique d'électrochoc. La salariée en charge des impayés à la CAF du Nord explique : « Si le locataire est en situation sociale difficile et que la part à charge est honorée au minimum à la moitié, on peut maintenir les APL. Mais ça n'aide pas les locataires, car ils se maintiennent dans la dette. Quelquefois le courrier CAF [menaçant d'une coupure des APL] fait aussi office d'électrochoc. »

Enfin, cette idée est présente jusqu'aux dernières étapes de la procédure où les services de l'État s'expriment en des termes similaires. Au cours de l'entretien réalisé avec la DDETS, les cheffes du pôle logement et du service prévention et expulsions estiment qu'« on surprotège les gens », qu'« une décision d'octroi [du concours de la force public] aide parfois » et que

**certains locataires
« on besoin d'avoir
la tête sous l'eau pour
se rendre compte
de leurs problèmes ».**



2.2.2 L'ACCÉLÉRATION DE LA PROCÉDURE : UNE STRATÉGIE PERDANTE POUR LES LOCATAIRES

L'avancement dans la procédure a pourtant des conséquences sur la santé physique et psychologique des locataires menacés d'expulsion, et sur leurs possibilités de défense.

Accélérer la procédure, c'est aussi maximiser les probabilités de résiliation de bail, source de précarisation et d'insécurisation des ménages concernés. Dès lors que le juge a prononcé la résiliation du bail, les habitants n'ont plus le statut de locataires mais celui d'occupants. Ils et elles ne payent plus un loyer mais une indemnité d'occupation. Leur maintien dans les lieux est subordonné à la signature d'un plan d'apurement devant permettre de solder la dette par mensualités ce qui les place dans une position de sursis permanent : à la moindre mensualité non respectée, la procédure peut reprendre son cours. Dès qu'il n'y a plus de dette, le locataire peut demander à signer un nouveau contrat de location. Avant cela, sa situation est très précaire mais place le bailleur dans une position confortable, d'où il peut rendre effective la menace d'expulsion à tout moment⁵². Cette situation permet aux bailleurs de réactiver la procédure à n'importe quel moment.

Pourtant, la compréhension de cette procédure juridique est suffisamment compliquée pour que les locataires qui n'y sont pas formés, ne puissent pas prendre totalement la mesure de ce qui a été engagé contre eux. L'engagement d'une procédure, sans explications ou accompagnement, ne suffit pas à "sortir la tête de l'autruche du sol". Aussi, une fois la procédure engagée, les locataires ont besoin de temps pour trouver une manière d'apurer la dette (trouver un travail, obtenir une aide financière, recevoir une décision de surendettement, etc.), ou pour trouver une solution de relogement et ne pas se retrouver à la rue après l'expulsion. Une accélération de la procédure réduit ce temps qu'ils ont à leur disposition pour trouver des solutions.

Écouter la phase amiable, c'est aussi limiter les chances pour le bailleur d'arriver à créer un lien avec le ménage, ou pour les travailleurs sociaux de mettre en place un accompagnement social pour résorber la dette avant le lancement de la procédure.

L'une des stratégies des associations de défense des locataires et des avocat.es est justement de gagner du temps sur la procédure. Maître Werquin, avocat lillois spécialisé dans la défense des locataires affirme que « tant qu'il n'y a pas de solution de relogement, faire durer la procédure c'est rendre service au locataire ». Nombre de ses clients sont reconnus prioritaires pour un relogement (dans le cadre du PDALHPD, par exemple), et aucune proposition ne leur a encore été faite. Dans ces conditions, il explique que « gagner du temps est une stratégie nécessaire ». Négocier les délais pour partir est l'un des principaux leviers de défense des locataires, ce qui est antinomique avec une accélération des délais de procédure.

Ces menaces placent les locataires en profonde insécurité. La menace de l'expulsion produit des réactions chez les ménages par anticipation de l'arrachement possible à leurs espaces d'intimité⁵³. Elle a des conséquences psychologiques pour les locataires, et les pousse à ressentir de la culpabilité, de la honte, de la solitude, de la peur, et les oblige à mentir à leurs proches, ou à changer leurs comportements. C'est ce qu'explique Evelyne, au sujet de son attitude par rapport à ses voisins depuis le passage des huissiers :

« Moi je suis chez les bourgeois, y'a que des propriétaires, ils ont su que les huissiers étaient passés. Je suis devenue le diable de l'immeuble, je rase les murs comme une voleuse. Maintenant c'est comment faire pour que les enfants ne crient pas, ne parlent pas, pour être sûr qu'on ne me reproche rien. Ils pensent "elle n'a pas payé son loyer, c'est une voleuse". »

Cette théorie de l'électrochoc néglige les causes de la non-reprise de paiement par le locataire (cf partie 1). Se servir de la procédure pour « faire réagir » suppose que le locataire peut payer, mais qu'il ne le fera que sous la contrainte.

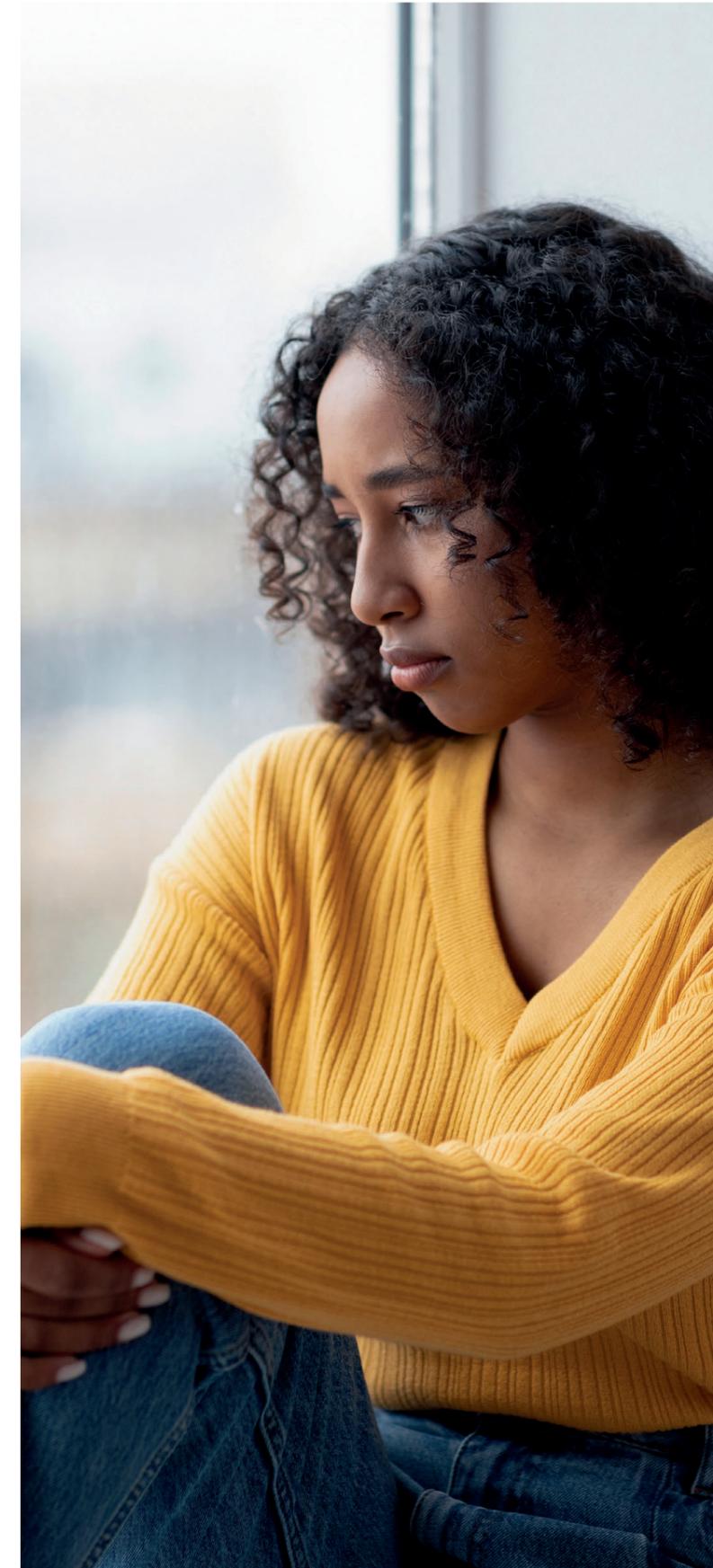
Certains ménages admettent que la menace d'expulsion, ou plus particulièrement l'assignation au tribunal, leur a fait prendre conscience de la réalité des risques encourus à cause de la dette de loyer. Ainsi, cette stratégie fonctionne parfois pour obliger les locataires à reprendre le paiement des loyers ou rembourser leur dette.

Mais ce n'est pas parce que les ménages prennent tout à coup conscience de l'importance du loyer, c'est parce que les menaces produisent l'effet voulu : la peur.

Il s'agit dès lors de déployer des moyens intimidants dans le but de forcer le locataire à trouver les ressources pour payer sa dette. La théorie de l'électrochoc n'est pas une manière de faire réagir les locataires pour leur bien mais un outil d'intimidation manié par les bailleurs pour forcer les locataires à payer ou quitter leur logement.

Pour comprendre ce qui se joue pour les locataires, il faut sans doute inverser la causalité. Si certains font l'autruche et ne répondent pas, c'est justement que les intimidations censées les faire réagir produisent chez eux un effet inverse de peur et de honte qui les gardent durablement à l'écart de leurs bailleurs. La menace d'expulsion ne peut donc pas rendre service au ménage et la « stratégie de l'autruche » face au bailleur est plus une conséquence des électrochocs qu'elle n'en est la cause.

Ça peut aussi entraîner les ménages à contracter des crédits à la consommation pour régler les dettes de loyer.



52 — https://www.union-habitat.org/sites/default/files/magazines/pdf/2019-04/bi_mensuel_1094.pdf

53 — Deboulet, Lafaye, 2018

2.3

DES LOCATAIRES DE MAUVAISE FOI ET DES BAILLEURS DE BONNE FOI ?

Revenons une dernière fois à notre campagne de l'autruche de LMH. On peut déduire deux choses de ce discours : LMH considère que la bonne foi est une valeur morale au centre de la gestion de leur clientèle ; et les locataires doivent renouer le dialogue avec leur bailleur pour être considéré de bonne foi.

2.3.1 SÉPARER LES LOCATAIRES EN DEUX CATÉGORIES SELON UN PRINCIPE DE BONNE FOI

Les jugements moraux sur les bonne et mauvaise fois des locataires sont très fortement intégrés par les bailleurs, les acteurs de la prévention des expulsions, les magistrats et les locataires eux-mêmes. **À toutes les étapes de la procédure, le locataire doit prouver sa « bonne foi »** pour bénéficier de délais, de certaines aides, ou d'un accompagnement dans le cadre des impayés de loyers.

Qu'est-ce qu'un locataire dont l'attitude est considérée comme étant de bonne foi ? De manière générale, on définit la bonne et la mauvaise foi par l'attitude et l'intention d'une personne dans ses comportements ou ses actions. **La bonne foi représente une attitude sincère et honnête dans les actions et les relations**, tandis que **la mauvaise foi implique une intention délibérée de tromper ou de manipuler**⁵⁴.

Pour les bailleurs, la bonne foi des locataires est tout d'abord conditionnée à la reprise du paiement de la part à charge. Les bailleurs définissent un locataire de mauvaise foi comme celui « qui dit qu'il va payer mais ne le fait pas », qui « a la capacité financière de résorber la situation mais ne reprend pas le paiement », qui « fait passer d'autres dépenses avant le loyer », ou encore qui « a la volonté de ne pas payer pour aller au bout de la procédure ». Par opposition, prouver sa bonne foi consiste à reprendre au moins une partie

des paiements. **Pour les bailleurs, la bonne foi des locataires se traduit à travers la reprise de paiements réguliers.**

La bonne foi des locataires est également conditionnée à l'adhésion du locataire aux accompagnements qui lui sont proposés. Pour les bailleurs, un locataire de mauvaise foi peut être celui « avec qui on n'arrive pas à entrer en contact », « qui ne se mobilise pas malgré l'aide du bailleur » ou « qui n'adhère pas à l'accompagnement proposé par le bailleur ». Par conséquent, prouver sa bonne foi consiste aussi, pour les locataires, à répondre au téléphone et à se présenter aux rendez-vous proposés par le bailleur, mais également à suivre ses accompagnements. Pourtant, **bien souvent les locataires ne font pas confiance au bailleur pour améliorer leur situation**, ce qui peut expliquer leur non-adhésion, au-delà d'une intention délibérée de tromper ou de discréditer le bailleur. Aussi, tous les ménages n'ont pas les mêmes capacités de compréhension des codes de la procédure. Par exemple, un ménage qui ne comprend pas un courrier qui lui a été envoyé peut ne pas honorer un rendez-vous pour cette raison. Si le ménage ne contacte pas le bailleur pour « renouer le dialogue » et expliquer ce qui a causé ses difficultés de paiements, il sera considéré comme étant de mauvaise foi.

De manière générale, un locataire sera considéré de bonne foi s'il vient expliquer sa situation avec des motifs entendables par le bailleur et qu'il reprend le paiement des loyers courants ou respecte son plan d'apurement. En effet, un locataire peut garder sa présomption de bonne foi si les difficultés financières qu'il connaît proviennent d'événements imprévus potentiellement inclus dans la catégorie des « accidents de la vie » (cf partie 1). Dans ce cas, il y a une probabilité plus élevée pour que le bailleur considère que le ménage est de bonne foi.

Les bailleurs ne sont pas les seuls acteurs à envisager les situations sous le prisme de cette bonne foi. Ce discours est également repris par des travailleurs sociaux et associatifs qui accompagnent les locataires. Au CCAS de Villeneuve-d'Ascq, où un accompagnement spécialisé dans la prévention des expulsions est proposé, les locataires doivent signer un « contrat d'engagement » qui stipule, entre autres, qu'ils doivent

54 — <https://www.erudit.org/fr/revues/lsp/2010-n63-lsp3885/044154ar/>

reprendre le paiement des loyers pour que l'accompagnement se poursuive. La responsable action sociale d'une association lilloise d'accompagnement lié au logement explique :

« on parle de mauvaise foi quand on propose des actions en leur faveur, qu'on se rend compte qu'ils n'ont pas forcément de difficultés de santé ou autre chose qui les bloque, et que pour autant ils ne souhaitent pas participer. La mauvaise foi c'est quand on est sur de l'incapacité volontaire [sic.], et que les rendez-vous ne sont pas honorés par exemple ».

Pourtant, la non-adhésion aux accompagnements peut aussi être analysée comme :

- **une non-adéquation** du type d'accompagnement avec les besoins de la famille (ils sont souvent envisagés sans le concours de locataires endettés)
- **des relations inter-personnelles compliquées** entre travailleur-euse social et locataire accompagné
- **une lassitude et une confusion** des locataires accompagnés face au nombre de dispositifs, de programmes et d'interlocuteurs rencontrés au cours de leur parcours résidentiel
- **une défiance générale** du ménage concerné envers les travailleurs sociaux et associatifs, en lien avec des expériences négatives subies dans le passé

Qualifier le comportement d'un ménage comme étant de bonne ou de mauvaise foi, permet de lui faire porter la responsabilité du manque d'adéquation entre l'accompagnement proposé et les besoins du ménage, et donc d'éviter de remettre en question les pratiques d'accompagnement.

Tout fonctionne donc comme si les locataires devaient mériter l'aide et la considération de leurs interlocuteurs. C'est l'idée des « bons » et « mauvais » pauvres qui transparaît ici, selon laquelle les bons pauvres font ce qui est attendu d'eux et ce qu'on leur dit de faire, et les autres sont considérés comme des profiteurs.

Cependant, les bailleurs peuvent parfois considérer des locataires dont la dette a été effacée par la Banque de France comme des locataires de mauvaise foi. Surtout si le locataire a déjà fait plusieurs plans de surendettement⁵⁵. Certains bailleurs attaquent même les décisions de la Banque de France. Au cours de notre entretien avec Delphine Wyart et Sylvie Labare, pour les services de l'État en charge de la prévention des expulsions, elles nous expliquent que certains locataires connaissent les dispositifs et enchaînent les dossiers Banque de France au lieu de rembourser leur dette⁵⁶. L'effacement de dette semble considéré comme injuste par ces acteurs, alors qu'il n'est pas sans conséquence pour les ménages qui seront fichés à la Banque de France pendant cinq ans.

55 — Un plan de surendettement est un dossier instruit par la Banque de France qui permet au ménage soit de voir sa dette effacée, soit d'établir un échéancier de remboursement par créancier.

56 — Entretien mené avec Delphine Wyart et Sylvie Labare au cours de l'enquête

2.3.2

UNE PRÉVENTION DES EXPULSIONS À DEUX VITESSES EN FONCTION DE LA BONNE FOI PRÉSUMÉE DU LOCATAIRE

La bonne foi des locataires peut influencer la décision d'un propriétaire ou d'un tribunal en matière d'expulsion. Les locataires qui agissent de bonne foi en respectant les termes du contrat de location, en payant régulièrement le loyer et en s'engageant de manière volontariste avec le bailleur pour résoudre les problèmes, peuvent être plus susceptibles de recevoir un soutien et de voir des mesures préventives mises en place pour éviter l'expulsion.

La catégorisation des locataires en fonction d'un jugement moral qui détermine leurs actions a plusieurs conséquences sur le parcours et les possibilités de défense des locataires.

Utiliser le registre de la bonne foi, et donc de l'intentionnalité des actions, pour qualifier les locataires fait peser la responsabilité des impayés directement sur les locataires et leur attitude. Or, **les impayés de loyers résultent souvent de déterminants extérieurs aux comportements des locataires** (cf partie 1), et leurs stratégies face au bailleur sont représentatives de la manière qu'ils ont de gérer leurs difficultés financières.

Le jugement moral des différents acteurs diabolise les ménages pauvres, et est générateur d'une culpabilité supplémentaire pour les ménages endettés. Les locataires témoignent de ces représentations qu'ils subissent au cours de la procédure : *« On culpabilise à tort. Est-ce que vous savez qui je suis ? Quel est mon parcours ? Peu importe l'origine de notre impayé, pour le regard des gens c'est nous les fautifs. »* Certains locataires analysent même cette situation comme des stratégies mises en place par les bailleurs pour pouvoir expulser plus facilement, comme Evelyne qui exprime au cours d'un atelier collectif :

« Ils veulent nous culpabiliser car la culpabilité ça bloque. Ils veulent qu'on se sente coupable car on est désarmé après. »

Cette représentation, souvent intégrée par les ménages eux-mêmes, les oblige également à se justifier sur leur situation. **Ils doivent venir défendre leur cause, donner des explications qui touchent parfois à leur intimité pour que les interlocuteurs puissent comprendre leur situation et ainsi préjuger de leur bonne foi.** Cette position peut être difficile, et ne prend pas en compte le rapport de force inégal entre un locataire et son bailleur. Il en va de même avec les accompagnements des acteurs sociaux, ou les décisions d'expulsion de la Préfecture.

Au cours de l'enquête, nous avons participé à une rencontre entre le collectif de ménages menacés d'expulsion formé au sein de l'APU du Vieux-Lille, et un bailleur social. La rencontre avait pour objectif de demander des délais pour l'une des membres du collectif et ses deux filles, pour qui le concours de la force publique avait été accordé au bailleur. Le bailleur, sans utiliser le terme de « mauvaise foi », justifie l'expulsion par le manque de régularité de l'adhésion de la locataire à l'accompagnement, et en particulier à la démarche d'accompagnement budgétaire. Le bailleur insiste éga-

lement sur l'«abandon» d'un montant important de dette suite à des plans de surendettement, pour justifier de ne pas vouloir risquer des montants supplémentaires d'impayés. Enfin, il présente l'argument du passé locatif de la locataire. Il explique ne pas vouloir donner de délais supplémentaires à la locataire car elle avait été relogée dans leur parc quelques années auparavant suite «aux mêmes difficultés chez un autre bailleur social». Ces différents arguments légitiment le manque de volonté du bailleur pour accorder des délais à la locataire, qui n'a pourtant pas de solution de relogement avec ses deux enfants. Ainsi, **la mauvaise foi des locataires peut souvent éclipser les facteurs de difficulté car elle est plus importante aux yeux des bailleurs** que le manque de possibilités effectives de relogement ou la présence d'enfants et des personnes fragiles dans la famille.

On peut également se demander les conséquences du fait d'être considéré comme de mauvaise foi sur l'attribution des aides et la possibilité de bénéficier de dispositifs. Par exemple, les bailleurs refusent souvent d'utiliser la mutation économique comme outil, si le locataire ne reprend pas les paiements, même si la cause de l'impayé est liée à un taux d'effort excessif dans le logement présent. C'est ce que m'explique la responsable du pôle recouvrement et contentieux d'une ESH de la MEL: «*Chez nous, il y a quelqu'un qui est dédié aux mutations économiques. Ce qu'il y a c'est qu'on a besoin de reconnaître une bonne foi du locataire. Je vais vous donner un exemple, il y a actuellement une personne qui nous doit 7000€ et il n'y a pas de paiement. Il n'y a pas de paiement de loyer du tout, même pas un paiement partiel. [...] Là pour nous c'est difficile de dire bah ok elle nous doit 7000€, je la mute et derrière j'ai un dossier Banque de France avec un effacement de dette. Nous on veut quand même qu'il y ait une démarche du locataire.*»

Ce système de représentations semble d'autant plus dangereux que des justificatifs du bailleur sont nécessaires pour solliciter des aides financières, comme le FSL maintien ou les aides action logement. Comme le souligne Caroline Boyer, directrice de l'APU de Moulins, on peut se demander si la mobilisation de ces fonds sera faite de manière équitable à destination de l'ensemble des locataires du parc, étant donné qu'il

n'existe à ce jour pas d'instance de régulation et de contrôle du caractère égalitaire de la mobilisation des aides. Il en va de même au niveau de l'octroi des aides FSL, qui laissent de côté une part non négligeable des ménages en situation d'impayés (en particulier parce qu'il faut justifier de trois échéances de reprise de paiement pour en bénéficier). Les gestionnaires FSL ne se demandent pas s'il y a eu une rupture de lien avec l'agent du contentieux.

Le principe des notes sociales est aussi fondé sur la nécessité de prouver la bonne foi des locataires aux instances qui détiennent la légitimité d'expulser. Les salariées de l'APU du Vieux-Lille rédigent par exemple des notes sociales dans leurs accompagnements auprès de ménages menacés d'expulsion qui sollicitent un relogement prioritaire. Elles doivent alors témoigner de la «bonne foi» du ménage pour favoriser le relogement prioritaire auprès des commissions décisionnaires.

Cette logique de différenciation de traitement se poursuit jusqu'au concours de la force publique. Une locataire menacée d'expulsion me raconte son rendez-vous pré-expulsion au commissariat. Une responsable de l'équipe de policiers la reçoit et lui explique: «*il y a des gens qu'on a envie d'aider comme vous, car vous vous déplacez et vous vous bougez, et d'autres personnes qui sont de mauvaise foi et ne se bougent pas on n'a pas envie de les aider*». La locataire bénéficie donc d'une plus grande estime de la part de cette policière, qui lui garantit qu'elle ne sera pas expulsée avant la prochaine trêve hivernale. **Ce type de discours, qui consiste à mettre en valeur certains locataires par rapport à d'autres, a pour conséquence l'isolement et la culpabilisation des ménages par rapport à leur situation.** L'isolement des ménages face à la culpabilité de la dette de loyer a pour conséquence de réduire les possibilités de mobilisations et revendications collectives pour leurs droits.

Des travailleuses sociales d'un CCAS de la MEL m'expliquent pendant l'enquête qu'elles se font parfois «*incendier*» lorsqu'elles appellent les propriétaires privés des ménages endettés pour une médiation. Ces derniers «*n'apprécient pas que les locataires soient accompagnés, ils nous disent "mais on va pas encore les aider!"*», comme si les locataires ne «méritaient» pas cette aide sociale.

Enfin, la bonne foi et la mauvaise foi sont des représentations générales qui sont souvent couplées avec de multiples autres représentations qu'ont les acteurs des expulsions envers les locataires endettés.

On retrouve les représentations **liées à l'origine ethnique, sociale, à la nationalité des locataires, à leur genre, à leur situation familiale, etc**⁵⁷.

Par exemple, Camille François décrit dans son ouvrage les stratégies des agentes du service contentieux d'un OPH de Seine-Saint-Denis, qui font peser particu-

lièrement sur les femmes l'injonction de l'apurement de la dette de loyer et de la reprise des paiements. Il explique que c'est à elles qu'il est demandé de remobiliser les autres membres de la famille, enfants, époux ou frères. Il explique également que cette «*dimension sexuée du travail de recouvrement*» est également couplée avec des «*stéréotypes ethnoraciaux au sujet des locataires*». Une des agentes, qui exprime avoir remarqué que dans les couples Maliens, le règlement du loyer est pris en charge intégralement par les hommes, convoque les femmes pour les encourager à payer. En revanche, avec les couples Ivoiriens chez qui elle a remarqué que les femmes portaient toute la charge du foyer, elle n'essaye même pas de discuter avec les maris.

La plupart des acteurs interrogés, lorsque nous posons la question «*Vous venez d'employer le terme locataire de mauvaise foi. Comment le définiriez-vous?*» ont insisté sur le fait que le locataire de mauvaise foi est un phénomène rare. Ce type de locataire serait l'exception.

Les expulsions locatives, en revanche, ne sont ni rares ni exceptionnelles. On peut donc imaginer que les locataires considérés comme étant de «bonne foi» se font aussi expulser aussi. **La bonne foi ne suffit donc pas à éviter l'expulsion.**

57 — François Camille, *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023

58 — François Camille, *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023

2.3.3

ENTRE HABITAT INDIGNE ET EXPULSIONS ABUSIVES : LA BONNE FOI DES BAILLEURS EN QUESTION

Si cette valeur morale est utilisée pour analyser les comportements des locataires, elle peut l'être également pour analyser les comportements des bailleurs envers les locataires. Les deux contractants du bail se doivent d'agir selon les exigences de la bonne foi. De la même manière que les locataires peuvent être considérés comme agissant selon des principes de mauvaise foi, le bailleur est aussi sujet à de nombreuses représentations liées à ses actions.

« La façon dont le bailleur se comporte c'est extrêmement violent. [L'agente du contentieux] quand elle nous a reçues avec Marie [la salariée de l'APU du Vieux-Lille qui accompagnait la famille] elle était gentille mais derrière... elle veut nous culpabiliser. Elle m'a dit : "De toute façon vous n'allez plus jamais avoir le droit à la CAF" ». Les mots de Rachida pour qualifier son bailleur témoignent du ressenti que peuvent avoir les locataires dans leurs contacts avec les bailleurs durant la procédure d'expulsion.

A — Quand les propriétaires freinent la résolution des situations d'impayés par des pratiques négligentes, irrespectueuses ou abusives

Pascal, dont la situation a déjà été évoquée dans ce rapport, est un locataire accompagné depuis 2022 par l'APU du Vieux-Lille pour éviter l'expulsion sans relogement. Il y a quelques années, il avait déjà eu des conflits avec son bailleur, un des plus gros bailleur de la MEL, car il avait refusé d'hériter de la dette de loyer de sa grand-mère, tout en restant dans le logement. Quand lui-même a contracté une dette de loyer de 3 mois, le bailleur a relancé une procédure d'expulsion. Pascal estime que ses interlocuteurs chez son bailleur étaient de mauvaise foi au cours de cette procédure.

« Vu qu'ils avaient une dent contre moi à cause d'une ancienne dette de loyer de ma grand-mère, ils se sont servis de ma nouvelle dette comme prétexte pour me foutre dehors. Ils n'ont rien voulu savoir. Ils m'ont foutu une procédure pour 900 balles, 3 mois de loyer. Pour le FSL maintien, ils ont pas voulu alors que je suis en dessous des 2000€ de dette. Expulsion sèche et au revoir. J'étais dans mon tort parce qu'il y avait déjà eu un acte, à cause de la renonciation de succession ils n'avaient pas pu se faire rembourser la dette de ma grand-mère. J'ai pas eu de rendez-vous pour trouver une solution, ils n'ont pas cherché à me joindre, le seul contact que j'ai eu c'est avec l'huissier. Pour moi ils sont clairement de mauvaise foi, quand on voit aussi qu'ils ont été dire en mairie que j'étais violent et agressif. »

Ici, le locataire se plaint de la mauvaise foi du bailleur qu'il caractérise par plusieurs critères :

- Assigner pour une dette de loyer encore faible (en termes de montant et d'échéances)
- Refuser de remplir les documents pour qu'il puisse bénéficier d'une aide (ici le FSL maintien)
- Leur manque de considération : il reproche au bailleur de ne pas avoir pris contact avec lui pour trouver une solution

Les locataires attendent de la considération de la part de leur bailleur : ils attendent d'être traités avec dignité, crédibilité, et que le bailleur se montre compréhensif. Certaines situations engendrées par les bailleurs sont interprétées par les locataires comme un manque de considération, en particulier si le bailleur social ne cherche pas à rencontrer le locataire pour trouver une solution conjointe. Un locataire se plaint au cours d'un atelier :

« quand ça fait 25 ans qu'on est là et que tout un coup vous avez un accident de parcours le bailleur devrait se dire ça fait 25 ans que le monsieur entretient

le logement on devrait se demander comment il en est arrivé là. »

Mariam, une autre locataire, qui a subi une expulsion en 2019 explique son étonnement : « Vous êtes un bailleur social et vous ne cherchez pas de solutions. Pour vous, il y a un problème et ils vous mettent à la porte. Ils veulent que vous payiez le loyer et c'est tout. »

De même, le contenu des courriers envoyés aux locataires sont parfois en décalage avec les réalités que vivent les locataires. Au cours de l'enquête, j'ai eu accès au dossier d'expulsion pour impayé de loyer d'une locataire, qui avait préalablement demandé un équilibrage de la dette à cause de l'indignité du logement. La réponse du bailleur est la suivante : « S'agissant de la présence d'humidité dans la chambre, la condensation est créée par la sur-occupation car madame héberge sa fille et ses trois petits enfants ». Le bailleur refuse donc la demande de la locataire, en l'accusant d'être elle-même à l'origine de l'humidité dans le logement. Autre exemple, celui d'une gestionnaire contentieux d'un ESH de la MEL qui adresse un courrier à une locataire dont la dette s'élève à près de 8000€ et qui devait effectuer un règlement de 50€ par mois en plus de son loyer. Dans ce courrier, on peut lire la phrase suivante « Vous ne respectez aucun de vos engagements !! ». L'utilisation des points d'exclamation, et d'un ton de reproche presque infantilisant, peut entacher grandement la relation établie entre le bailleur et le ménage en impayé.

Il arrive aussi que le bailleur ne facilite pas l'apurement de la dette de certains locataires. Les salariés et salariées de l'APU Fives expliquent que les bailleurs proposent parfois des plans d'apurement qui sont intenable pour le budget des ménages, que les locataires signent de peur d'être expulsés. Aussi, en fin de procédure, la plupart des bailleurs de la MEL, en particulier les ESH ne souhaitent plus négocier de plans d'apurement ou d'autres dispositifs. LMH est, d'après les travailleurs associatifs de l'APU Fives, le seul bailleur de la MEL qui acceptent de négocier des plans d'apurement jusqu'aux dernières étapes de la procédure. Mais pour cela, il faut négocier avec la direction plutôt que le service contentieux.

Les agents de recouvrement des bailleurs refusent parfois d'être aidant.es avec les familles, en particulier si elles sont considérées comme "de mauvaise foi". On peut citer un exemple extrait de la rencontre évoquée préalablement entre une locataire, le collectif de soutien qui l'accompagnait pour négocier des délais avant l'expulsion, et son bailleur social. La Commission de Médiation Départementale (COMED) avait refusé de reconnaître la locataire et ses deux enfants prioritaire DALO à deux reprises, pour cause qu'il y avait eu dans le passé des plaintes de voisinage. Cela fait plusieurs années qu'il n'y a pas eu de plainte de la part des voisins, mais le bailleur refuse d'en attester auprès de la COMED, alors que cela pourrait permettre à la locataire d'être reconnue prioritaire. En effet, le bailleur sait que la locataire, si elle est reconnue prioritaire, pourra rester au moins 6 mois dans le logement en attendant son relogement, et ils veulent la voir partie. D'autres dispositifs sont difficiles à faire accepter au bailleur. Par exemple, la mutation économique, qui reste l'un des outils les plus adaptés pour les familles dont le loyer est devenu trop cher pour leur budget, est peu utilisée par les bailleurs sociaux. Un locataire en témoigne au cours d'un atelier du collectif de personnes menacées d'expulsions :

« J'ai insisté auprès de Vilogia pour qu'ils me donnent un logement adapté à ma composition familiale, j'ai un T4, 3 chambres et je suis tout seul. »

Certains travailleurs sociaux accusent également les bailleurs sociaux de ne pas prendre assez vite, ou assez souvent contact avec les services sociaux quand ils sont informés des difficultés financières d'une famille. Cela dépend des bailleurs, mais surtout de la bonne volonté des salarié.es qui sont en charge de cette mission. Les travailleuses sociales du CCAS de V.A témoignent qu'il existe des "Bailleurs privilégiés en matière de relation de travail, qui prennent très vite contact avec vous. Des fois ils orientent des familles. Ça joue beaucoup la manière de travailler avec l'agent, la confiance qui a pu être installée." La question de la bonne foi des bailleurs semble alors plutôt être celle de la bonne volonté, ou des représentations qui guident les chargé.es de missions, et de la vision que ces dernier.es ont de leur poste.

LES PRATIQUES ABUSIVES, VOIRE ILLÉGALES

Pour récupérer les logements plus rapidement, les bailleurs font parfois appel à des stratégies qui frisent l'illégalité. Mariam nous explique que son bailleur n'a pas respecté sa vie privée, en appelant son travail pour réussir à la joindre « *ma collègue me l'a passé en disant, y'a ton bailleur qui te cherche.* ». De même, les pratiques abusives d'huissiers développées plus haut- sont rarement -voire jamais- sanctionnées par les bailleurs. Au contraire, il arrive que si l'huissier passe dans le logement en absence du locataire, le bailleur considère qu'il n'y a plus de vie dans le logement et procède à une reprise des lieux⁵⁹. Pour certaines travailleuses sociales rencontrées au cours de l'enquête, « ça arrive que le bailleur veuille vraiment expulser les gens. Il y a des bailleurs de mauvaise foi, leur objectif c'est de les mettre dehors au plus vite, là c'est plus compliqué pour négocier avec eux. C'est arrivé récemment que LMH nous oriente une situation, j'ai vu la dame une fois, et ils la mettent déjà en demeure. ».

À l'APU du Vieux-Lille, une partie des personnes accompagnées préféreraient quitter leur logement que de rester dedans, parfois à cause des relations conflictuelles avec le bailleur pendant la procédure. Un des locataires explique « *Normalement j'ai 27 000€ de la CAF qui doivent être débloqués, je me dis je paye la dette, mais moi je ne veux plus rester là, là maintenant même s'il manque 1€ ils vont m'envoyer un courrier. Donc tant mieux si je pars.* »

B — Payer le loyer d'un logement indigne, une injustice vécue par de nombreux ménages

Sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille, près de 40 000 logements seraient indignes, soit 8% du parc⁶⁰. Plus de 107 000 personnes seraient concernées. C'est beaucoup plus que d'autres Métropoles de la même envergure. En effet, Nantes Métropole, Bordeaux Métropole et Toulouse Métropole comptent entre 3% et 4% de logements indignes. Plus de la moitié de l'habitat indigne de la MEL est concentré sur Lille, Roubaix et Tourcoing. **1500 logements sont déclarés insalubres, c'est-à-dire dangereux pour la vie des habitants et habitantes.**

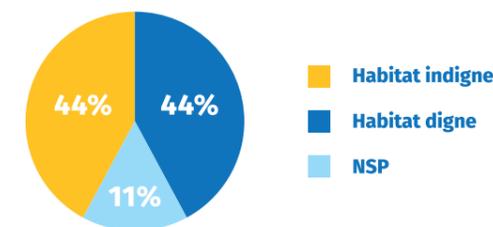
De nombreux logements du parc locatif peuvent être qualifiés de « passoirs thermiques ». Ils sont donc plus difficiles à chauffer, conséquence qui se répercute sur le budget des ménages et leurs capacités de paiement des loyers, en particulier depuis l'explosion des prix des énergies (cf partie 1).

Les ménages peuvent être amenés délibérément à ne pas régler leur loyer comme outil de contrainte envers le propriétaire dont les logements ne respectent pas les normes de décence. **Certaines familles se servent du règlement des loyers pour exercer une pression sur le propriétaire** et le forcer à entreprendre des travaux⁶¹. Elles n'en risquent pas moins l'expulsion. Pour les travailleurs sociaux rencontrés au cours de l'enquête, il existe un besoin de médiation entre les bailleurs et les familles qui leur expliquent qu'elles ne veulent pas payer le loyer avant que les travaux soient réalisés.

De manière générale, et même quand la cause de l'impayé n'est pas celle d'une pression sur le propriétaire pour qu'il améliore les conditions d'habitat, il existe un lien important entre les procédures d'expulsion et l'habitat indigne. **Les familles se font souvent expulser par des propriétaires qui ne respectent pas eux-mêmes leurs devoirs de bailleurs.** Ce phénomène se retrouve à l'échelle des familles accompagnée par

59 — Extrait d'entretien avec les travailleuses sociales du CCAS de Villeneuve d'Ascq
60 — Métropole Européenne de Lille, Programme Local de l'Habitat 2022-2028
61 — Vincent, Pascale. « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », *Informations sociales*, vol. 184, no. 4, 2014, pp. 42-51.

l'APU du Vieux-Lille. L'analyse des dossiers ouverts dans l'association de 2018 à 2020 met en évidence ce phénomène⁶². Sept des dossiers ouverts sur la période sur un motif d'habitat indigne (problématique exprimée par les familles lorsqu'elles rencontrent l'association lors de la permanence) furent suivis par une procédure d'expulsion. De même, l'analyse des dossiers ouverts entre janvier et juillet 2023 montre que sur les 36 dossiers ouverts pour menace d'expulsion, 16 des ménages déclarent habiter dans un logement non-décent, 16 ménages sont satisfaits de la qualité de leur logement, et l'enquête n'a pas permis d'arriver à la donnée pour 4 d'entre eux. C'est-à-dire que 44% des locataires accompagnés sur une menace d'expulsion signalent la mauvaise qualité de leurs logements.



NOMBRE DE DOSSIER D'EXPULSIONS POUR LESQUELS LE MÉNAGE ESTIME VIVRE DANS UNE SITUATION D'HABITAT INDIGNE (DÉCLARATIF)

La CAF pourrait être l'instance qui fait le lien entre ces deux paramètres, puisque les impayés de loyers tout comme l'indécence d'un logement doivent lui être communiqués. La CAF du Nord ne possède pas de données statistiques sur ce phénomène. En revanche, il existe un protocole en cas d'habitat indigne signalé par le locataire : « quand on découvre un impayé de loyer, quand on envoie le premier courrier, en général on a un mot de l'allocataire qui dit qu'il ne paye pas le loyer car le logement est pourri. On va voir le logement du locataire, on lui dit d'aller voir la mairie. Pour chaque nouvelle demande d'AL un diagnostic est envoyé au locataire, on pose des questions sur l'état du logement. » Ainsi, même quand le lien est établi, la CAF fait seulement une orientation à la mairie, ce qui ne permet pas de résoudre la situation ou d'inciter le propriétaire

à faire les travaux. **Le manque de suivi des situations d'habitat indigne par rapport aux situations d'impayés de loyer est représentative du rapport de force entre les locataires et les propriétaires sur le marché du logement.**

Il en va de même pour l'octroi de l'aide FSL. Elle ne peut pas être accordée si l'état du logement est mauvais. Donc les locataires sont face à une double peine : ils continuent à s'endetter et à vivre dans un logement non-décent. Les services d'hygiène des villes ne sont pas conviés aux commissions FSL.

Ce rapport de force se retrouve aussi dans le cadre des procédures juridiques liées à des litiges locatifs. Il est beaucoup plus long de faire condamner un propriétaire à faire des travaux (et/ou à payer des dommages et intérêts) pour habitat indigne que la procédure pour expulser un locataire, malgré les conséquences que l'indécence ou l'insalubrité d'un logement peut avoir sur la santé physique et mentale de ses habitants.e.s.

Certains locataires menacés d'expulsion demandent un équilibrage de la dette au bailleur qui ne respecte pas ses obligations de travaux. Les bailleurs rencontrés en entretien expliquent tous qu'ils refusent systématiquement cet équilibrage avant l'audience (ni en phase amiable, ni en phase contentieuse). Lorsque le locataire se défend à l'audience, il peut demander au juge cet équilibrage de la dette pour dommages et préjudices subis. Il doit alors être en mesure de prouver que le propriétaire ne respectait pas ses obligations de travaux. En effet, **si un ménage souhaite faire reconnaître par le ou la juge l'indécence de son logement, il doit venir muni de preuves formelles.**

62 — Thierry Léa, « Les conditions sociales des trajectoires d'expulsion. Enquête sociologique sur des femmes précaires appartenant à des ménages monoparentaux. », 2021

→ **Ce deuxième chapitre a proposé de déconstruire quelques-unes des principales explications utilisées par les bailleurs sociaux pour justifier les procédures d'expulsion. Cet exercice de déconstruction du discours des bailleurs a permis d'interroger trois éléments de justification qui sont largement revenus dans les entretiens.**

Le premier est celui de la simultanéité des procédures d'expulsion et de leur prévention. Contrairement à un discours récurrent, l'accompagnement social des locataires par les bailleurs n'est pas effectif tout au long de la procédure d'expulsion et diminue même au fil des étapes. Ce rétrécissement des mesures d'accompagnement social des locataires peut s'évaluer à l'aune de plusieurs variables: la transformation des interlocuteurs des locataires (des chargés de recouvrement aux agents de police en passant par les chargés de contentieux, les huissiers et les juges), les dispositifs et les menaces. Pour le dire simplement: on ne fait pas de social dans le contentieux, on n'accompagne pas, d'une main, des locataires menacés d'expulsion quand on tient, dans l'autre, l'épée de Damoclès d'une mise à la rue.

Le deuxième principe déconstruit par cette enquête est celui de la théorie de l'électrochoc qui veut que « pour faire réagir » les locataires, il faille avancer dans la procédure. Le déclenchement d'un impayé est interprété par les bailleurs comme le résultat d'un comportement anormal et/ou d'une gestion de budget irrationnelle, qui ignore les problèmes financiers des locataires. Ça justifie surtout les menaces et l'intimidation et la peur.

On aboutit donc à un paradoxe où l'avancée dans la procédure d'expulsion, et sa conséquence en termes de dégradation de l'accompagnement social du bailleur, est justifiée à chaque étape au nom même de l'intérêt des locataires. Pour dénouer ce paradoxe et justifier, in fine, les expulsions effectives, il faut enfin un troisième principe de justification qui veut que si les ménages se font tout de même expulsés, il faut que la faute leur incombe. C'est ce que vient remplir la distinction entre locataires de bonne foi et de mauvaise foi. C'est elle qui permettra en dernier ressort d'expliquer l'aboutissement de la procédure: si on se fait expulser, c'est qu'on est de mauvaise foi.



3.

UNE IMPUISSANCE LOURDE DE SENS :

ÉTAT DES LIEUX DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES.

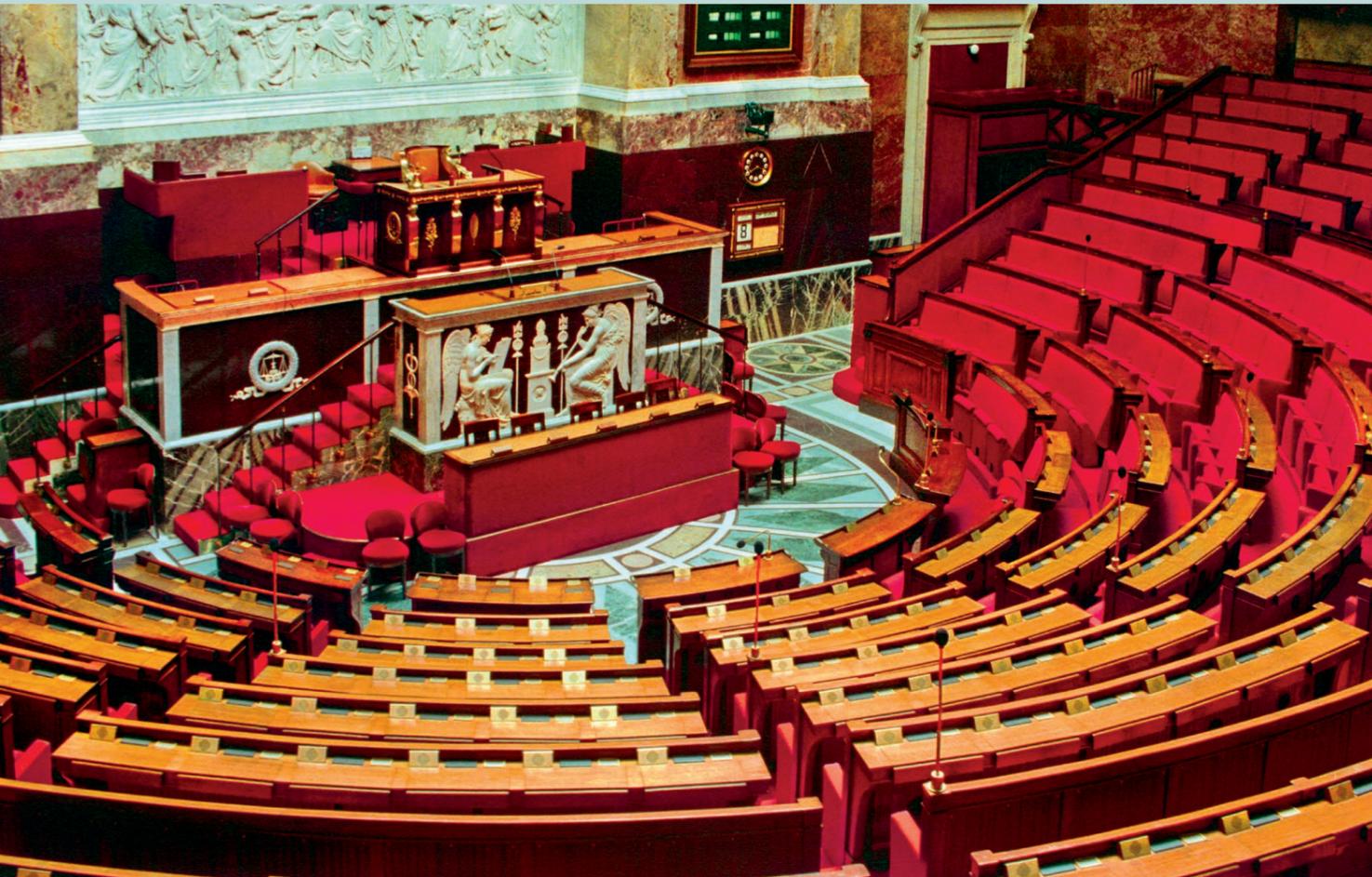
Si les bailleurs jouent un rôle de premier plan dans les procédures d'expulsion locative, de nombreux autres acteurs institutionnels, politiques ou de la société civile interviennent dans la prévention des expulsions. Par « prévention des expulsions », il faut comprendre l'ensemble des actions mises en place pour éviter que des ménages soient contraints de quitter leur logement ou pour en trouver un autre. Elle est assurée par un accompagnement juridique et social, pris en charge par les travailleurs et travailleuses sociales de proximité, par les opérateurs de la MEL et de l'État en charge de dispositifs spécifiques ou du FSL, mais également par des associations et syndicats de défense des locataires.

Ces institutions et associations ne communiquent pas forcément entre elles, ce qui ne facilite pas la cohérence du processus de prévention ni la compilation et l'analyse des données sur les expulsions. Se pose alors la question de sa coordination à l'échelle locale pour la rendre plus efficace. Cependant, même avec des travailleurs sociaux et associatifs mobilisés et un processus coordonné, la lutte contre les expulsions nécessite une volonté politique forte de prévention et de relogement.

Nous nous intéresserons dans cette partie au rôle de l'État, et ses déclinaisons territoriales, dans la prévention des expulsions, qui n'est pas en mesure de garantir un droit au logement pour toutes et toutes sur le territoire de l'arrondissement de Lille. Puis, si on se penche sur le rôle des collectivités territoriales, on constate que leur action est divisée entre différentes instances, et qu'aucune ne présente une stratégie vraiment ambitieuse sur le territoire pour éradiquer le phénomène grandissant des expulsions locatives.

3.1

DE L'INACTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'EXPULSIONS LOCATIVES : ENTRE RÉDUCTION DES EFFORTS DE PRÉVENTION ET DÉMANTÈLEMENT DU DROIT AU LOGEMENT



Le droit au logement figure depuis 1998 dans le préambule de la Constitution comme « objectif à valeur constitutionnelle ». Il est appliqué à travers différentes lois et dispositifs. Depuis les années 1990, plusieurs politiques sociales ont été mises en place sur le logement. Au niveau national par exemple, la loi du 9 juillet 1991, dite « loi Besson », déclare dans son premier article que « le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour la nation ». Elle a permis des avancées sociales en faveur du droit au logement comme la création du Fonds Solidarité Logement (FSL), et celle des Commissions de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives (CCAPEX). La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Expulsion a rendu les CCAPEX obligatoires, et la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (loi ALUR) de 2014 a renforcé leur rôle.

Au cours des dernières années, et en particulier depuis 2017, la tendance s'inverse. L'effort national pour le logement ne cesse de diminuer. De nouvelles lois visant à consolider le primat du droit de propriété au détriment du droit au logement sont adoptées jusqu'à la récente « loi Kasbarian », ou « loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite » qui vient parachever ce recul continu. Ce désengagement de l'État dans le droit au logement et la lutte contre les expulsions a des répercussions sur la déclinaison des dispositifs nationaux à l'échelle locale.

63 — Entretien réalisé dans le cadre de l'enquête.

64 — Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2023, rapport annuel #28

3.1.1

AU NIVEAU NATIONAL, UN REcul HISTORIQUE DU DROIT AU LOGEMENT

Une représentante d'un des bailleurs sociaux interrogés au cours de l'enquête estime que le logement social est devenu la « bête noire » des gouvernements depuis le premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Pour elle, les coupes budgétaires ne permettent plus à certains bailleurs, en particulier les Office public d'habitat (OPH), de garantir la qualité du parc de logement. La prévention des expulsions locatives ne semble pas non plus une priorité de l'État.

A — Des bailleurs sociaux pris entre le désengagement financier de l'État et l'injonction à s'affirmer comme acteur du développement des territoires.

D'après le Rapport sur le Mal Logement de 2023, la construction nationale de logement social a baissé depuis 2017. Elle est passée de 437 000 mises en chantier en 2017 à 378 000 entre décembre 2021 et novembre 2022. Les organismes de logement sociaux sont pénalisés par des capacités financières réduites, en dépit des objectifs fixés par l'État.

Le budget des organismes HLM a été fortement contraint par la mise en place de la « réduction de loyer solidaire » (RLS) en février 2018. L'État a mis en place la RLS en parallèle des réformes visant à baisser les APL : le principe de la RLS est d'imposer aux bailleurs sociaux une baisse de loyer pour les locataires touchant les APL. Rien de tel n'a été mis en place pour contraindre les propriétaires privés. A titre indicatif, le bailleur de la MEL LogisMétropole a perdu 1,9 millions d'euros en 2022 sur la RLS⁶³. De plus, depuis 2018 l'État a augmenté la TVA de 5,5% à 10% sur les opérations engagées par les bailleurs sociaux pour les PLUS et les PLS⁶⁴. Cette réduction de loyer, qui n'a pas d'incidence sur le loyer réel des ménages (car elle compense une baisse des APL), et la hausse de la TVA freinent les moyens de construction et d'entretien du parc des bailleurs sociaux.

En parallèle des coupures budgétaires pour le logement social, les bailleurs ont de plus en plus de missions à réaliser, car ils sont considérés comme des acteurs du développement du territoire, parfois au détriment de leurs missions premières de construction, d'entretien du parc, de gestion locative et de prévention des expulsions. Au cours d'un entretien, un chargé de mission spécialisé dans le logement social d'une des principales associations de représentation des locataires de la MEL considère qu'« on leur demande de plus en plus de faire au-delà du fait de loger des gens. **Il y a une forme de désengagement des pouvoirs publics et les bailleurs sont mis en avant pour élaborer de nouveaux outils car ils sont proches des gens, mais au détriment de leur mission de base. Il s'agit d'une fuite en avant des pouvoirs publics** ».

B — Un réel manque de moyens pour la prévention des expulsions locatives

Sur le sujet plus spécifique des expulsions locatives, le manque de moyens alloués par l'État traduit également **un manque de volonté politique**. Le pôle national de prévention des expulsions, piloté par la DIHAL ne « *semble pas suffisamment équipé pour assurer une réelle animation à la hauteur des enjeux, et les mesures n'ont pas été assorties de moyens financiers correspondant aux besoins : on peut citer la proposition d'antennes de prévention des expulsions, qui se sont en pratique traduites par une orientation vers l'existant (généralement les ADIL) sans moyens supplémentaires* » explique la Fondation Abbé Pierre⁶⁵.

De même, **l'abondement du fonds d'indemnisation des bailleurs reste insuffisant**. Ce fond a pour objectif d'indemniser les propriétaires lorsque le préfet ajourne la demande du concours de force publique pour l'expulsion, ou qu'il l'octroie en dépassant les délais. L'État a abondé le fonds d'indemnisation des bailleurs de 20 millions d'euros en 2021 au lieu des 80 millions préconisés par le rapport Démoulin⁶⁶, puis de seulement 10 millions d'euro fin 2022 pour l'année 2023. Les risques possibles du fonds sont ceux d'une augmentation des octrois du concours de la force publique par les préfets, et donc des expulsions sans solution.

Les réformes des aides pour le logement (APL ou aides ponctuelles) **ont également rendu le logement moins accessible pour les locataires pauvres**. Or si les aides liées au logement baissent depuis une dizaine d'années, les prélèvements liés au logement eux, augmentent fortement. Les politiques publiques de logement sont de moins en moins redistributives.

C — La loi Kasbarian-Berger, ou la criminalisation des locataires en situation d'impayés

Les précédentes lois nationales concernant le logement présentaient des avancées en termes de droits des locataires menacés d'expulsion. La loi Besson a par exemple instauré la trêve hivernale. La Loi ALUR a apporté des modifications aux règles et aux procédures concernant les expulsions locatives, comme le dépôt d'un diagnostic social et financier à destination du préfet, un renforcement du rôle de la CCAPEX, ou la possibilité pour le juge de suspendre l'expulsion si la situation du ménage est particulièrement précaire.

À l'automne 2022, les députés de la majorité présentent un projet de loi « visant à protéger les logements contre l'occupation illicite » portée par le député Guillaume Kasbarian. Elle est appelée « loi anti-squat » par les médias, et est légitimée par l'idée instrumentalisée selon laquelle de nombreux propriétaires privés verraient leurs résidences principales ou secondaires squattées par des occupants sans droit ni titre, et qu'il serait trop difficile pour ces propriétaires de récupérer leur bien. **Non seulement cette idée est fondée sur des représentations fausses, mais elle permet aussi aux médias de ne pas évoquer toutes les mesures de cette loi qui visent également les locataires menacés d'expulsion**. La loi est finalement adoptée définitivement le 27 juillet 2023 après consultation du conseil constitutionnel, en dépit des mises en garde des associations de défense du droit au logement comme la Fondation Abbé Pierre, la Fédération Droit au Logement ou le Syndicat de la Magistrature.

65 — Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2023, rapport annuel #28 (d'après le rapport de la Cour des Comptes)

66 — Rapport Démoulin, visant à « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », 2020

Différents articles de cette loi présentent des dangers pour les locataires qui rencontrent des difficultés pour payer leur loyer : la réduction des délais de procédure en amont de l'expulsion puis pour quitter les lieux, ainsi que les délais maximums qu'il est possible d'obtenir auprès du Juge de l'Exécution⁶⁷. Cette accélération de la procédure risque d'avoir des conséquences sur la possibilité pour les ménages de trouver une solution de remboursement de la dette ou de relogement. Le juge ne peut plus suspendre d'office l'expulsion. Il est donc privé de son pouvoir d'appréciation dans un contexte où de nombreux locataires ne se font pas représenter à l'audience. Sur l'échantillon d'affaires d'expulsions pour dette étudiées par le sociologue Camille François, seul un tiers des locataires se sont rendus à leur audience, et seulement 3% des ménages étaient défendus par un avocat⁶⁸. Les locataires qui se maintiennent dans les lieux après la réception du commandement de quitter les lieux sont à présent passibles de 7500€ d'amende pour les locataires du parc privé, alors qu'ils ont souvent déjà d'importantes difficultés financières. La loi conditionne également l'obtention de délais par le juge à la reprise du paiement intégral de la part à charge du locataire. Pourtant, les propriétaires « *imputent parfois les paiements ultérieurs sur [la] dette plutôt que sur le loyer continu* »⁶⁹. Le transfert de compétences à la CCAPEX sur le maintien des aides. Le maintien des aides en cas d'impayé de loyer peut désormais être suspendu par la CCAPEX qui a connaissance des situations des ménages à travers le Diagnostic Social et Financier réalisé par les travailleurs sociaux. Or une grande part des ménages ne rencontrent des services sociaux, souvent saturés, que tardivement⁷⁰. Par ailleurs, d'après la Cour des Comptes : « *les CCAPEX ne peuvent étudier qu'un nombre marginal des dossiers dont elles sont saisies* ».

Cette loi est non seulement représentative de l'absence de volonté politique nationale sur la défense des locataires précaires, dans un pays dans lequel le droit au logement n'est toujours pas considéré comme constitutionnel.

Mais elle traduit également une volonté inédite de criminalisation des locataires en situation d'impayés.



67 — Les locataires auront un mois au lieu de deux pour régulariser leur impayé, six semaines au lieu de deux mois pour quitter leur logement. Et les délais maximums du JEX pour quitter les lieux sont réduits de trois ans et trois mois à un an et un mois.

68 — François Camille, *De gré et de force. Comment l'État expulse les pauvres*, La Découverte, 2023

69 — Syndicat de la Magistrature, Fondation Abbé Pierre, Fédération Droit au Logement, « Inconstitutionnalité de la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite », Affaire n°2023-853 DC - Contribution extérieure collective

70 — Syndicat de la Magistrature, Fondation Abbé Pierre, Fédération Droit au Logement, « Inconstitutionnalité de la loi visant à protéger les logements contre l'occupation illicite », Affaire n°2023-853 DC - Contribution extérieure collective

3.1.2 LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT, ENTRE INITIATIVES INSUFFISANTES...

La Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) se charge à travers son service « Prévention et expulsions » de décliner les politiques nationales à l'échelle du département du Nord. Ce service d'environ 15 salarié.es est à la fois responsable de la conduite des procédures d'expulsion et de leur prévention. À ce titre, il coordonne les différents acteurs de la prévention, informe les familles concernées et finance les dispositifs d'accompagnement au maintien et au relogement. Au-delà du caractère contradictoire des deux missions qui leur incombent, les services déconcentrés de l'État déploient tardivement des moyens trop limités pour endiguer effectivement les expulsions locatives.

A — La mission de coordination de la prévention des expulsions : un logiciel EXPLOC à améliorer et une CCAPEX consultative

Les services de l'État dans le département du Nord ont un rôle de pilotage de la stratégie de prévention des expulsions, de coordination des différents acteurs sur le territoire, et de traitement des situations individuelles. Elle dispose pour cela de plusieurs outils d'information et de coordination, d'un logiciel censé répertorier les différents stades des procédures individuelles (EXPLOC) et d'une Commission de Coordination des Acteurs de la Prévention des Expulsions (CCAPEX).

Les missions de coordination et de documentation de la DDETS reposent sur une plateforme appelée EXPLOC qui permet d'avoir accès aux actes dématérialisés et de générer des courriers types envoyés automatiquement. Elle est censée informer les locataires de leurs droits et du déroulé de chaque étape de la procédure en les renvoyant vers les services sociaux

et l'ADIL du Nord tout en invitant les huissiers à y déposer leurs actes et les bailleurs sociaux à informer les services de l'État qu'ils vont assigner leurs locataires par un courrier. En revanche les services de l'État ne sont informés des décisions de justice qu'au moment de la réquisition du concours de la force publique et ni les juges, ni la Banque de France, ni la CAF ne sont connectées à la plateforme, ce qui ne permet pas une vision globale et complète des procédures d'expulsion par les services, et donc de prévenir efficacement les expulsions locatives.

Dans le cadre de la prévention des expulsions, l'outil principal des services de l'État reste la CCAPEX du Nord dont l'objectif est « de coordonner le travail des acteurs de la prévention des expulsions en leur donnant la possibilité, sur un même dossier et de manière simultanée, de donner un avis partagé sur les solutions à mettre en œuvre pour éviter l'expulsion⁷¹ ». Chaque mois, des commissions se réunissent pour étudier les dossiers des ménages menacés d'expulsion. Elles sont composées de membres ayant des voix délibératives (représentants du préfet, du Conseil départemental, de la MEL, de la CAF) et d'autres consultatives (commission de surendettement, bailleurs, services sociaux, associations de locataires ou d'information sur le logement, ou encore la chambre des huissiers). La CCAPEX rassemble les éléments connus sur la situation des ménages concernés (la suspension des aides, le non-recours aux droits, la sollicitation des dispositifs existants, etc.) et émet des avis sur la situation des familles (maintien dans le logement, relogement, mutation économique, ouverture de droits...) qui sont ensuite transmis au juge. En 2022, 511 dossiers sont passés devant la CCAPEX du Nord, dont près de 57% concernaient le parc privé⁷². La majorité des dossiers en était au stade de l'assignation, en particulier pour les dossiers du parc publics qui sont passés en CCAPEX au moment de l'assignation pour 70% d'entre eux. Les dossiers de locataires vivant dans l'arrondissement de Lille représentent la grande majorité des dossiers examinés dans la CCAPEX du Nord.

Mais l'avis rendu par la CCAPEX n'est qu'une recommandation, qui pourra être suivi ou non par les acteurs qui décident de l'expulsion (comme le juge ou les bailleurs). De plus, le risque de ce système est l'émission

d'avis défavorable au maintien dans les lieux du locataire, si la CCAPEX n'a pas tous les éléments d'un dossier ou si elle estime que les locataires sont de mauvaise foi.

À l'assignation, un Diagnostic Social et Financier (DSF), souvent appelé « fiche CCAPEX » par les services sociaux, peut être envoyé aux services de l'État. Ce diagnostic a pour objectif d'évaluer la situation sociale et financière des familles menacées d'expulsion. Il permet à la CCAPEX d'émettre son avis sur la famille menacée d'expulsion, avec davantage d'indications sur le ménage. Les travailleurs et travailleuses sociaux et associatifs interrogés au cours de l'enquête ont peu de lien avec la CCAPEX, hormis à travers le DSF, ou pour être informés de l'octroi ou non du concours de la force publique, ou pour expliquer des nouvelles démarches faites par la famille qui pourraient retarder cet octroi.

Enfin, les services de l'État ont un rôle de pilotage de la stratégie territoriale de prévention des expulsions. C'est par exemple dans ce cadre qu'ils coordonnent avec le département du Nord l'élaboration d'une charte de prévention des expulsions. Le projet de charte se veut partenarial et en concertation avec de nombreux acteurs des expulsions, qui doivent prendre des engagements. Les associations locales ne sont pourtant pas conviées, sur l'argument de l'échelle départementale de cette initiative. Espérons que les ménages menacés d'expulsion seront entendus à cette occasion.

B — Les dispositifs spécifiques : des conventions tripartite à l'accompagnement en fin de procédure

L'ensemble des acteurs de la prévention des expulsions s'accordent sur un fait :

plus la famille est accompagnée tôt, dès le premier impayé si possible, et plus les possibilités d'éviter l'expulsion sont fortes.

Dans ses courriers, la DDETS conseille aux locataires d'appeler l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) du Nord pour obtenir des informations sur la procédure d'expulsion. Cependant, l'ADIL ne fournit pas d'accompagnement, mais uniquement de l'information aux droits. D'autres dispositifs d'accompagnement sont financés en parallèle sur le territoire : les équipes mobiles de prévention des expulsions, portées par le GRAAL et l'accompagnement logement au moment de la réquisition de CFP, porté par la SOLIHA.

Le GRAAL (Groupe de Recherche pour l'Aide et l'Accès au Logement) est une association qui possède deux antennes à Lille et Roubaix. Elle propose des accompagnements liés au logement, dont un outil de prévention des expulsions qui vise à favoriser le maintien dans le logement ou le relogement de locataires du parc privé.

Dans le cadre de cet accompagnement, le GRAAL propose la signature d'une convention tripartite entre le propriétaire, l'association et le locataire. Le ménage s'engage sur un échéancier pour régler la dette et la réparation du logement en cas de dégradations locatives. De son côté, le propriétaire s'engage à réaliser des travaux s'il existe de l'indécence. Le GRAAL, de son côté, se porte caution pour le paiement des loyers en cas d'impayés. La signature de la convention suspend la procédure et permet de rétablir les allocations logement. Le dispositif dure six mois, renouvelable une fois. Cette convention est homologuée par le tribunal.

En 2022, seule une vingtaine de conventions ont été signées. Les travailleuses du GRAAL expliquent que de nombreuses orientations leur ont été transmises trop tardivement dans la procédure et que la négociation de convention prend du temps. Mais surtout que beaucoup de propriétaires sont réticents car ils préfèrent expulser pour louer à quelqu'un d'autre plutôt que d'entrer dans une négociation avec le ménage. Pour le GRAAL, même sans signature, la convention reste un outil de négociation.

Cependant, le dispositif doit faire face à de nombreux cas de non-adhésion de la part des ménages. La nécessité d'un fort niveau de mobilisation des ménages peut en effet être éprouvant pour une famille qui doit faire face à différentes difficultés en parallèle. Le GRAAL peut également être amené à mettre fin à des accompagnements, lorsque les ménages ne suivent pas leurs obligations.

71 — <https://www.nord.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Solidarite-hebergement-logement-politique-de-la-ville-et-renovation-urbaine/Logement/La-commission-de-coordination-des-actions-de-prevention-des-expulsions-locatives-CCAPEX>

72 — Bilan CCAPEX 2022

Les services de l'État financent également une action de fin de procédure, au moment du concours de la force publique, assurée par l'association Solidaires pour l'habitat (SOLIHA) Métropole-Nord. Anciennement baptisée Propagande et Action contre les Taudis (PACT), cette association est d'une part propriétaire et gestionnaire d'un parc de logements sociaux accueillant les ménages les plus défavorisés de l'arrondissement, et, d'autre part, elle propose plusieurs services d'accompagnement logement, notamment sur la lutte contre l'habitat indigne, le développement social et la gestion locative de son propre parc de logement.

C'est au sein du service de développement social que l'on retrouve le dispositif de prévention des expulsions. Le dispositif de prévention des expulsions consiste à éviter les expulsions sèches, c'est-à-dire sans solution de relogement ou d'hébergement, et d'aider à la restitution des clés pour éviter aux ménages des frais supplémentaires.

La SOLIHA dispose de cinq semaines pour rendre un diagnostic sur la situation de la famille concernée. Dans certains cas, avec des pistes d'amélioration de la situation de la famille, le préfet décide d'ajourner le concours de la force publique. Mais l'accompagnement de la SOLIHA Métropole Nord peut paraître confus à certains locataires. En effet, les ménages ont parfois déjà un accompagnement social ou associatif. Et certains ont déjà croisé la SOLIHA dans d'autres circonstances : l'association a remporté des marchés et signé des conventions avec des bailleurs sociaux pour de l'accompagnement, et en tant que bailleur elle procède elle-même à des expulsions.

3.1.3 ... ET AGENT D'EXPULSION

Mais les services de l'État dans le Nord, sous l'autorité du Préfet, décident également des octrois du concours de la force publique. Le pôle Prévention et Expulsion de la DDETS soumet des propositions (octroi ou ajournement) au directeur de cabinet du Préfet lors de commissions.

A — La récente augmentation des octrois du concours de la force publique par le Préfet du Nord

Pour la DDETS, l'octroi du concours de la force publique comme exécution du jugement est un devoir de l'État. D'après Sylvie Labare et Delphine Wyart, « une demande de CFP arrive toujours après une décision de justice. Donc en théorie, le préfet devrait toujours dire oui. Puisqu'il n'a pas le choix, sauf si le propriétaire décide de ne pas utiliser le jugement dont il est bénéficiaire. In fine, sauf si la situation se règle autrement, que la personne part d'elle-même, le jugement d'expulsion doit être exécuté. » Ainsi, **le Préfet ne refuse jamais formellement d'octroyer le concours de la force publique, mais décide parfois de délais avant l'octroi, s'il estime que ce temps peut permettre d'améliorer la situation des familles d'une autre manière.** Le CFP est donc accordé « sauf s'il y a une mobilisation qui se fait, sauf s'il y a déjà eu des actions engagées via un relogement qui doit se faire, sauf si mobilisation du plan, si la personne va bientôt signer un bail. Dans ce cas-là on ajourne puisque le temps arrange les choses. [...] Si la personne ne communique plus avec son bailleur, maintenant ou dans six mois c'est pareil. » **Si le ménage reprend les paiements, le Préfet ajourne plus facilement l'octroi du concours de la force publique.** En effet, « ça coûte moins à l'État », qui n'a pas à indemniser le bailleur.

Le concours de la force publique peut être octroyé avec ou sans proposition d'hébergement. Un autre motif pour lequel l'État peut ne pas accorder le concours de la force publique est le risque de trouble à l'ordre public. Chaque situation donne lieu à une enquête de police, réalisée par les commissariats de secteur, qui cherchent à prévoir un trouble à l'ordre public ou un trouble à l'ordre social lié à une possible expulsion par la police.

Si le Préfet n'est pas en mesure de donner une réponse dans les deux mois, ou qu'il décide de ne pas accorder le concours de la force publique dans un premier temps, l'État doit indemniser les propriétaires qui en font la demande. Comme tous les propriétaires ne le demandent pas, la DDETS propose souvent aux propriétaires privés de faire la demande. Ce fonds d'indemnisation des bailleurs est un fonds du ministère de l'intérieur, qui a été « volontairement conçu comme un fonds social car il per-

met d'éviter l'expulsion de ménages vulnérables ». **Ce fond permet de maintenir des locataires dans leur logement, dans un contexte où les places d'hébergement et le logement social sont saturés** dans l'arrondissement de Lille. Sylvie Labare et Delphine Wyart expliquent en effet que « tant qu'on indemnise, ce sont des structures d'hébergement qu'on ne paye pas d'une certaine manière », d'autant plus que le Trésor Public récupère auprès du locataire les sommes indemnisées.

L'augmentation des concours de la force publique est un paramètre qui est également revenu au cours des entretiens avec les associations d'aides au maintien des locataires. La SOLIHA explique par exemple que « les années précédentes on arrivait à négocier des octrois avec hébergement. Maintenant, c'est plus compliqué. [...] on est dans un contexte qui fait qu'il y a plus de réquisition ». Les demandes de réquisition ont certes augmenté en 2021 et 2022, mais pas autant que les octrois. Le taux d'octroi est donc en augmentation. Les travailleuses sociales du GRAAL expliquent également que « avant, le Préfet pouvait reporter le CFP quand il y avait un accompagnement du GRAAL », cas de figure qui se produit moins fréquemment aujourd'hui. Pour l'APU Moulins et l'APU du Vieux-Lille, les délais d'octrois sont de plus en plus courts, et si ces associations arrivaient à éviter toutes les expulsions des ménages qu'elles accompagnaient avant 2020, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

B — Expulser en dépit de leur droit au logement opposable

Si le Préfet doit faire appliquer les décisions de justices prononçant des expulsions, il doit aussi faire appliquer la loi sur le droit au logement opposable (DALO) de 2007 avec l'objectif de garantir un logement pour toutes les personnes en situation de précarité ou de vulnérabilité. **Cette loi permet en effet aux personnes mal logées de saisir une commission de médiation départementale (COMED) en vue d'être reconnues prioritaire et urgente et de se voir proposer un logement dans les six mois.** Si un ménage menacé d'expulsion est reconnu prioritaire au titre du DALO, alors le Préfet doit attendre son relogement plutôt que d'octroyer le concours de la force publique.

L'un des critères définis par la loi pour faire reconnaître sa demande comme prioritaire est celui d'être menacé d'expulsion sans relogement. Cependant, **il est de plus en plus difficile d'être reconnu prioritaire DALO sur le critère de la menace d'expulsion** dans le Nord. En 2020, seuls 32 des 172 ménages en procédure d'expulsion ayant demandé l'application du DALO ont été reconnus prioritaires. Le ratio est donc encore plus faible que le taux de reconnaissance favorable de l'ensemble des critères confondus, qui était de 27,3% dans le Nord et de 34,8% au niveau national en 2020.

Ce taux est faible dans le Nord, alors que le phénomène du mal-logement est très présent. Pour le comité de veille DALO, cela s'explique, entre autres, par la manière dont la COMED du Nord applique la loi. Les décisions de la COMED sont trop souvent corrélées à la pénurie de logements sociaux : c'est-à-dire que la COMED ne reconnaît pas l'ensemble des ménages prioritaire DALO parce qu'elle sait que les bailleurs n'ont pas la capacité de les reloger. De plus, la COMED prend en compte des critères allant au-delà de ceux prévus par la loi (comme l'ancienneté de la demande de logement social), et anticipe la mauvaise foi des requérants. Aussi, **certaines pièces facultatives sont trop souvent déclarées obligatoires par la COMED du Nord, ce qui rend plus difficile le dépôt d'un dossier complet pour les ménages.** Enfin, les membres de la COMED n'ont pas tous la même représentativité : il y a donc au sein de cette commission des intérêts contradictoires mais inégaux. Par ailleurs, pour le Comité de Veille DALO du Nord, il est important que chaque membre de la COMED soit formé afin de « garantir l'indépendance des commissions et leur capacité de recul vis-à-vis des services instructeurs » (cour des Comptes).

Par ailleurs, **certains ménages sont expulsés malgré la reconnaissance de leur situation comme prioritaire et urgente au titre du DALO.** D'après le plaidoyer du Comité de Veille DALO du Nord, « la circulaire du 26 octobre 2012 qui garantit la suspension de l'exécution du concours de la force publique dès lors que le ménage est en attente d'une offre de relogement au titre du DALO est très imparfaitement mise en œuvre dans le département du Nord.⁷⁵ »

73 — Fondation Abbé Pierre, L'état du mal logement en France 2023, rapport annuel #28 (d'après le rapport de la Cour des Comptes)

74 — Rapport Démoulin, visant à « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », 2020

75 — Comité de veille DALO Nord, « La mise en œuvre du DALO dans le Nord. 15 ans déjà et une application en demi-teinte ».

3.2

MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE, UN MANQUE D'AMBITION ET DE MOYENS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans l'agglomération lilloise, trois collectivités locales possèdent des compétences en matière de prévention des expulsions : la MEL, le Département du Nord et les communes. Si la MEL ne s'estime pas directement en charge de la prévention des expulsions sur le territoire (renvoyant cette compétence aux services de l'État) elle déploie des moyens pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes à faibles ressources. Les lignes budgétaires du « FSL Innovation », de « l'AMI Logement d'Abord » ou encore de « l'appel à projet Habitat » permettent en effet de financer des

structures qui accompagnent des locataires menacés d'expulsion. La MEL a également mis en place des permanences juridiques pour informer les habitants en cas de litige locatif. Dans le même temps, l'outil principal de la MEL pour travailler sur le maintien dans le logement reste le Fonds Solidarité Logement. Depuis 2017, l'administration du Fonds Solidarité Logement a été transférée à la MEL par le Département du Nord. Mais cet empilement de dispositif traduit in fine un manque d'ambition et de moyens de la collectivité.

3.2.1 LE FONDS SOLIDARITÉ POUR LE LOGEMENT DE LA MEL, UN OUTIL DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LIMITÉ

Le Fonds Solidarité pour le Logement (FSL) est un dispositif créé en 1990, en vue d'aider les ménages en difficulté financière. Il consiste principalement dans l'octroi d'aides financières ponctuelles aux ménages en vue de se maintenir dans leurs logements où d'accéder à un nouveau. Il est porté par les Conseil généraux, ou des Métropoles lorsque la compétence leur a été transférée, comme dans l'agglomération lilloise. Sur la MEL, en 2023, environ la moitié du budget du FSL est utilisé pour les aides individuelles, et l'autre moitié pour du financement d'accompagnement. Le FSL est financé par des fournisseurs d'énergie, des distributeurs d'eau, des opérateurs téléphoniques, par l'ensemble des bailleurs sociaux (qui abondent à hauteur de 4€/ logement), par la MEL, par la CAF, par le département du Nord et par l'État. Le service FSL de la MEL est géré par deux coordinateurs sociaux et 17 gestionnaires répartis en deux équipes. La MEL siège également à la CCAPEX en tant que gestionnaire du FSL.

A — Les critères du FSL de la MEL pour les aides individuelles sont encore trop restrictifs

Chaque collectivité administratrice du FSL peut établir ses propres critères d'attribution et la forme des aides individuelles : subvention ou prêt. Comme leur nom l'indique, le « FSL accès » permet de faciliter l'accès à un logement, avec la prise en charge du dépôt de garantie et d'une partie de l'assurance habitation, tandis

que le « FSL maintien » vise le maintien dans le logement, en aidant à apurer une dette ponctuelle. Le « FSL accès » se porte aussi garant pour les locataires, avec une « garantie de loyer » activable en cas de difficultés à payer le loyer par la suite. Enfin le « FSL énergie » peut aider des locataires ayant contracté des dettes de fluides et qui souhaitent apurer leur dette.

Cette étude se concentre principalement sur les deux derniers types d'aides FSL, « maintien » et « énergie ». Bien qu'une partie des règlements FSL soit imposée par la loi Besson, les collectivités ont une marge de manœuvre sur la caractérisation des critères. En 2023, le FSL maintien de la MEL permet d'apurer une dette de loyer inférieure ou égale à 2000 € pour des locataires dont le plafond de ressources ne dépasse pas 2 RSA. Le plafond de ressources a évolué de 1,5 RSA à 2 RSA entre 2021 et 2022. Le FSL énergie 2023 de la MEL permet lui d'apurer une dette de fluides inférieure ou égale à 2000€ pour des ménages dont le plafond de ressource ne dépasse pas 2 RSA. Le pourcentage d'apurement de la dette par le FSL a évolué de 50% à 100% de 2021 à 2022, et la limite du plafond de la dette a évolué de 1200€ à 2000€ entre 2022 et 2023 (mesure dérogatoire 2022).

L'évolution du règlement du FSL a une forte incidence sur la possibilité pour les ménages de toucher les aides. Les techniciens de la MEL justifient les évolutions du règlement par les montants disponibles dans le FSL : il s'agit d'équilibrer les critères de manière à ce que le fond ne soit pas épuisé comme ce fut le cas en 2005 et 2013. C'est cette logique qui les avait amenés à augmenter les critères comme en 2020 et 2021, où le FSL était très fortement excédentaire, au point de refuser la rallonge proposée par l'État aux collectivités pendant la crise sanitaire.

En 2022, on constate une forte augmentation des octrois des aides FSL de manière générale, et en particulier du FSL maintien (+52%) et du FSL énergie (+14,5%)⁶. Les technicien·nes de la MEL considèrent que cette augmentation est due à un effet de rattrapage par rapport à la période de crise sanitaire ou de nombreux services sociaux et tribunaux étaient fermés. Les nombres d'octrois et montants globaux des aides accordées en 2022 sont en effet revenus aux ordres de grandeur de 2019 (avec un taux plus important d'aides accordées pour l'énergie). Pourtant, en observant la

tendance nationale, on constate que le nombre de ménages aidés par le FSL a été en constante augmentation depuis 2018⁷⁷. Le nombre de ménages ayant bénéficié d'aides au maintien et au règlement des factures de fluide a augmenté de 77% entre 2018 et 2021. Ainsi, l'explication de l'augmentation des octrois et des montants d'aides dans la MEL s'explique principalement par un rattrapage lié au ré-élargissement des critères en 2022, et partiellement par une augmentation du nombre de ménages en impayés de loyer et de fluides. L'augmentation se poursuit sur le début de l'année 2023. Au 30 avril 2023, 800 aides FSL avaient été accordées pour les impayés de loyer, contre 377 en 2022 à la même date, avec une explosion des montants distribués.

Cependant, de nombreux ménages ne peuvent pas bénéficier du FSL. Parmi eux, on compte :

- **les ménages qui sont informés trop tard** de l'existence du dispositif et dont la dette est supérieure à 2000€. Certains départements, comme le Bas-Rhin, subventionnent à hauteur de 3000€.
- **les ménages dont les revenus sont supérieurs à 2RSA**, comme les ménages salariés, mais qui sont en difficulté financière
- **les ménages qui n'ont pas repris le paiement régulier des loyers**. Auparavant, pour bénéficier de l'aide du FSL sur la métropole, le bailleur devait pouvoir attester de la reprise du paiement des trois dernières parts à charge du loyer. Désormais, la durée de reprise est réduite à un mois, mais reste une condition au versement de l'aide.
- **les ménage dont le bailleur ne justifie pas de la reprise de paiement des loyers**
- **les ménages du parc privé de manière générale**, qui représentent seulement 20% des bénéficiaires des aides FSL. Le taux d'effort de 33% (à ne pas dépasser pour bénéficier des aides FSL) semble trop faible pour que les ménages puissent solliciter le FSL dans le parc privé, car les prix des loyers sont très élevés.

B — Le financement des opérateurs FSL et d'accompagnement associatif, les risques d'un financement « à la mesure »

En plus des aides individuelles, le FSL finance des opérateurs associatifs pour assurer une mesure d'accompagnement aux ménages qui le souhaitent. Il consiste à venir en « *soutien aux ménages en difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement durable, adapté et décent* »⁷⁸. **Les ménages qui peuvent solliciter un accompagnement doivent se situer en dessous du plafond de ressource de 2 RSA comme pour les aides individuelles, et présenter un « besoin diagnostiqué d'accompagnement social lié au logement (et adhérer à la proposition d'accompagnement) [...] » réalisé par des travailleurs sociaux de structures agréées.** En 2022, la MEL finançait 25 opérateurs FSL pour l'accompagnement logement de 5584 ménages.

Il existe deux types d'accompagnement, à l'accès au logement et au maintien, qui peuvent être réalisés de manière individuelle ou collective. Nous nous intéressons ici à l'accompagnement au maintien, qui peut prendre la forme d'une mesure de suivi individuel simple de 36 mois (non consécutifs) et est financée à hauteur de 110€ par mois par le FSL.

- Une mesure de suivi individuel renforcé (deux rencontres ou plus par mois) dure 36 mois et est financée à hauteur de 220€ par mois par le FSL
- Une mesure d'action collective est constituée de 12 séances non consécutives et est financée à hauteur de 40€ par séance par le FSL.

L'accompagnement au maintien financé par le FSL, a pour objectif général de « favoriser l'autonomie du ménage dans son maintien dans un logement, en s'appuyant sur ses compétences et en l'aidant à les développer »⁷⁹. Cette mesure s'apparente à de la prévention des expulsions mais n'est pas définie ainsi dans le règlement intérieur du FSL de la MEL.

77 — Ministère du Logement. Ne sont prises en compte dans ces tableaux que les données recueillies auprès de 44 départements ayant répondu à l'enquête annuelle de 2014 à 2018 (43 départements répondants en 2013) ; 74 pour 2020 et 2021

78 — <https://www.lillemetropole.fr/fonds-de-solidarite-logement>

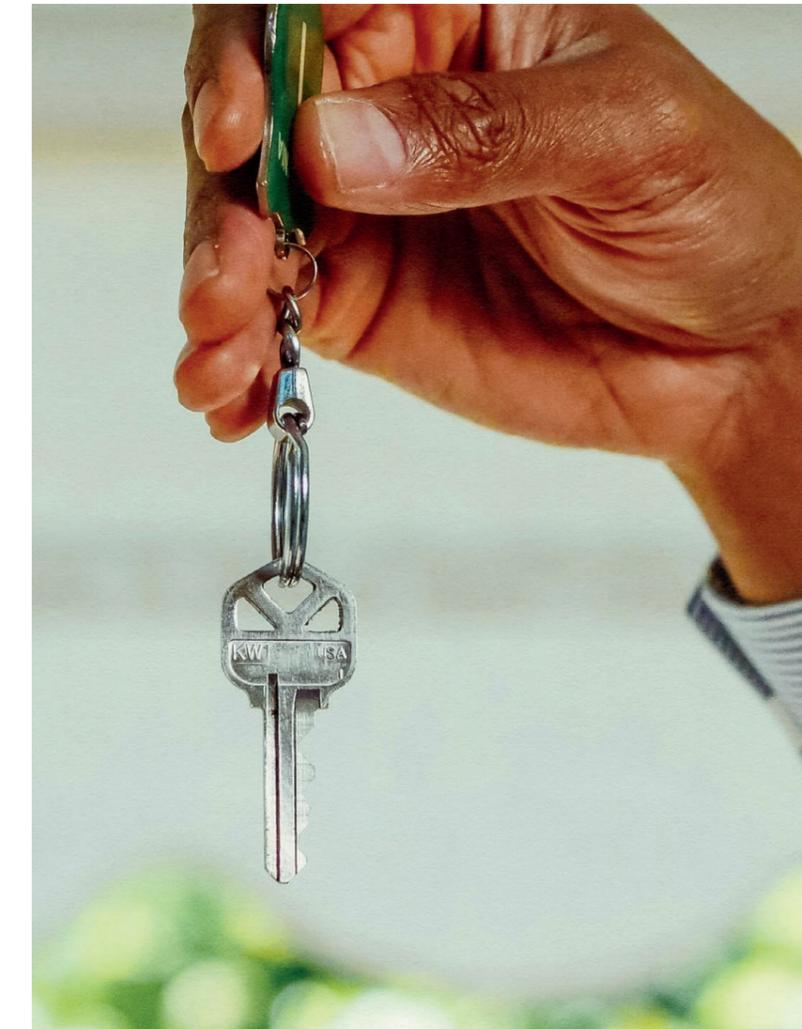
79 — Règlement intérieur du Fonds Solidarité Logement de la MEL, 2022, p38-39

Les risques liés au financement à la mesure sont multiples. Parmi eux, on peut citer :

- **Le risque de l'adhésion forcée.** L'accompagnement au maintien n'est pas obligatoire. Comme les opérateurs FSL sont financés à la mesure, l'un des risques est de vouloir faire adhérer un maximum de ménages à leur accompagnement pour maximiser les financements de mesures. Or l'accompagnement est censé se dérouler avec l'adhésion du ménage. De la même manière, il existe un risque que les opérateurs FSL souhaitent maximiser les durées d'accompagnement, au-delà des priorités de la famille.
- **Le risque de la sélection des bons profils.** Comme l'accompagnement est financé dès lors que la mesure débute, il existe un risque de sélection des plus susceptibles de réussir à se maintenir, des profils les moins complexes, ce qui pourrait laisser de côté ceux qui ont le plus besoin d'aide. Cela permettrait d'assurer un nombre plus important de mesures.
- **Le risque de la sélection des moyens.** Différents moyens d'accompagnement au maintien sont proposés dans le règlement intérieur du FSL 2023 de la MEL. Ils vont du simple « soutien administratif : aide à l'organisation, au classement des documents relatifs au logement [...] » jusqu'au suivi des procédures judiciaires. Un des risques est la sélection des moyens les plus simples pour couvrir plus de mesures à la fois. Il y a, de manière générale, un risque de qualité moindre de l'accompagnement.
- **Le risque de perte de temps.** Certaines familles ont besoin d'un accompagnement spécifique sur de la prévention des expulsions. L'accompagnement logement maintien du FSL, s'il n'est pas spécifiquement adapté aux ménages menacés d'expulsion, peut faire perdre du temps au ménage avant qu'il ne rencontre le bon interlocuteur. Certains opérateurs FSL comme le GRAAL ont aussi des services spécialisés dans la prévention des expulsions, vers qui ils peuvent orienter les ménages qui en ont besoin, mais ce n'est pas le cas de la majorité des opérateurs.

La MEL finance également d'autres structures avec le FSL, comme des projets sur du soutien à l'innovation. Certaines associations, comme la SOLIHA, se positionnent sur l'ensemble des programmes financés par la Métropole. Par exemple, pour 2023, la MEL finance la SOLIHA à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'euros⁸⁰. **Le financement massif d'une seule et même structure par le FSL de la MEL comporte plusieurs risques pour la collectivité et les ménages, comme un manque de diversité des approches, une dépendance excessive à l'association, une perte d'expertise, ou un manque de transparence.**

Enfin, **la prévention des expulsions de la MEL se fait surtout à travers la gestion du FSL.** Pourtant, le maintien dans le logement est un enjeu clé du Logement d'Abord, dont la MEL est un territoire de mise en œuvre accélérée.



80 — Sur de l'accompagnement logement (cumul de différentes structures dans la MEL) : 1 527 363€ ; Sur de la Gestion rapprochée et attentive : 806 232€ ; Sur le projet santé mentale : 690 060€

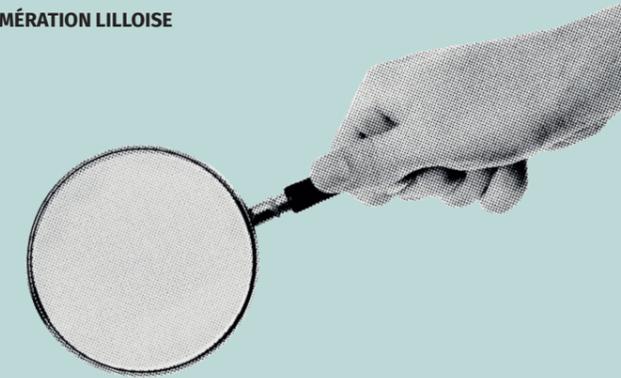


3.2.2.

QUEL RÔLE POUR LES COMMUNES, AU-DELÀ DES SERVICES SOCIAUX ? LE TRAVAIL DES SERVICES SOCIAUX DES CCAS

La prévention des expulsions n'est, a priori, pas une prérogative directe des communes, bien qu'elles aient la possibilité d'agir sur le phénomène. Les communes et le département du Nord déploient des services sociaux de proximité sur tout le territoire de la MEL via les CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale) et les MNS (Maisons Nord Solidarités). Les travailleurs sociaux et travailleuses sociales qui accompagnent les ménages au sein de ces structures font souvent face à des ménages en impayés de loyers qui peuvent risquer une expulsion locative. Au CCAS de Lille Moulins, par exemple, c'est même la majorité des accompagnements. Les agents sont souvent informés assez tôt de l'existence d'un impayé de loyer, soit par le ménage, soit par le bailleur, soit par la DDETS. C'est pourquoi leur rôle est majeur dans la prévention des expulsions.

De manière générale, l'accompagnement des travailleurs sociaux et travailleuses sociales de proximité consiste à expliquer aux ménages leurs droits et la procédure, solliciter des aides financières, contacter le bailleur pour une médiation, orienter les locataires vers des partenaires associatifs spécialisés et encourager les locataires à reprendre le paiement des loyers. Pour illustrer l'accompagnement social proposé par un CCAS, nous pouvons développer l'exemple de celui de Villeneuve-d'Ascq, qui s'est spécialisé dans la question de la prévention des expulsions locatives ces dernières années.



FOCUS SUR UN CCAS VOLONTARISTE : → LE CAS DE VILLENEUVE-D'ASCQ

Certaines communes disposent de dispositifs et de moyens supplémentaires pour favoriser le droit au logement et lutter contre les expulsions. Villeneuve-d'Ascq en est un exemple, avec des agents spécialisés sur la prévention des expulsions. La commune met des moyens spécifiques sur la lutte contre les expulsions depuis de nombreuses années. C'est la première de la MEL à avoir mis place une Commission de Recours Ultime. Aujourd'hui, suivie par d'autres communes comme Annœullin, Faches-Thumesnil, Lys-lez-Lannoy, Marquette les Lille, Mons-en-Barœul, Roncq, Tourcoing, Villeneuve-d'Ascq et Wattignies.

L'accompagnement des locataires menacés d'expulsions à Villeneuve-d'Ascq est pris en charge par trois salariées, dont une entièrement dédiée à la thématique. Ce n'est pas le cas dans tous les CCAS, qui proposent souvent plutôt des postes d'accompagnement polyvalents. Les ménages sont orientés, en interne, par le service d'action sociale ou par la DDETS, au moment de l'assignation. Dans ce deuxième cas, la conseillère sociale du CCAS de Villeneuve-d'Ascq contacte toutes les familles, et les relance activement par courrier, pour proposer un accompagnement et réaliser l'enquête sociale. La MNS de Villeneuve-d'Ascq est également destinataire de ces orientations. En 2021, 145 familles ont été conviées à se rendre au CCAS suite à cette orientation, et 69 enquêtes sociales ont été réalisées, soit 47%.

Le CCAS propose un « contrat d'accompagnement social » à travers lequel le ménage s'engage à participer activement aux rendez-vous, reprendre le versement

mensuel du loyer et faire part de tout changement de situation. Le contrat stipule également que les échéances de l'accompagnement social sont mensuelles ou bimensuelles, et que la fin de la prise en charge doit être définie entre travailleur social et demandeur⁸¹. On constate ici que l'accompagnement est conditionné à la reprise des paiements du loyer : le locataire doit prouver ses efforts et sa bonne foi.

L'accompagnement prend fin après l'expulsion, ou lorsque la dette est soldée ou que le ménage est relogé. Le CCAS constate par ailleurs qu'une grande partie des expulsions ayant lieu dans la ville concernait des locataires qui n'étaient pas accompagnés par le CCAS.

Le CCAS de Villeneuve d'Ascq dispose par ailleurs d'une Commission de Recours Ultime (CRU) depuis 1996. Les CRU ont lieu deux demies journées par mois. La commission évoque les situations de quatre familles par séance, généralement au stade du commandement de quitter les lieux. La CRU permet d'obtenir des délais, voire une suspension de la procédure. En 2021, sur 51 familles convoquées, 31 se sont présentées en CRU. La conseillère sociale insiste souvent à plusieurs reprises pour que les familles soient présentes, dans l'objectif de trouver une solution. L'absence des ménages à la CRU envoie un signal négatif sur sa bonne foi (*"le bailleur est plus sensible aux situations quand les familles racontent ce qui leur arrive"*⁸²), mais si la situation est connue par le CCAS, ils peuvent être défendus. Les CRU sont difficiles à mettre en place avec des propriétaires privés, qui ne souhaitent quasiment jamais les solliciter, même lorsque le propriétaire est représenté par une agence immobilière.

81 — L'accompagnement sollicite plusieurs leviers : diagnostic de la situation du ménage ; accompagnement budgétaire ; sollicitation d'aides ponctuelles (FSL, Action Logement, aides communales) ; accompagnement juridique (pour saisir le Juge de l'Exécution et obtenir des délais par exemple) ; médiation avec les bailleurs sociaux et les bailleurs privés ; ouvertures et rétablissement de droits ; travail sur le relogement (dispositifs prioritaires pour le logement social, utilisation de logements d'urgence de la commune, etc.) ; lien et orientations vers des partenaires (comme les APU's)...

82 — Entretien avec les travailleuses sociales du CCAS de Villeneuve-d'Ascq

CONCLUSION

À l'issue de cette étude, il reste encore beaucoup de sujets qui pourront être développés plus tard par l'APU du Vieux-Lille. Par exemple, il a été impossible de réaliser un travail de recherche approfondi sur les stratégies et les logiques de recouvrement des propriétaires privés. Il convient également d'être vigilants aux chiffres des expulsions des prochaines années, et aux applications de la loi Kasbarian. L'étude pourrait également être approfondie en s'ouvrant aux expulsions des occupants et occupantes sans droits ni titres, qui sont un public également très précaire mais surtout encore plus invisibles. Enfin, un travail d'analyse des données des dossiers "prévention des expulsions" de l'APU du Vieux-Lille a été entamé. Si ce travail est complété au fur et à mesure des années, il pourra devenir une base de données précieuses pour analyser les expulsions locatives sur la MEL et le travail de l'APU.

Rappelons tout de même certains des principaux résultats. **Si les impayés de loyers ont des causes multiples, et sont les résultats d'arbitrage dans le cadre de la gestion d'un budget serré, ils sont surtout dus à la précarité des locataires.** Face à l'augmentation continue des prix des loyers sur la MEL, les minimas sociaux, et de plus en plus de salaires, ne permettent pas toujours de se loger dignement ou de se maintenir dans un logement. **La MEL manque de logements sociaux** pour répondre à la demande, et surtout de PLAI.

Les coupures de subventions de l'État pour le logement social ont aussi pour conséquence une carence d'entretien du parc de logements des bailleurs sociaux, et une pression supplémentaire sur les locataires en impayés de loyer. Les bailleurs sociaux doivent jongler entre les injonctions contradictoires de faire du « social » et du « contentieux ». Leurs intérêts économiques dépassent souvent leur mission sociale. Il n'existe pas, chez les bailleurs rencontrés au cours de l'enquête, de personnes spécialisées dans la prévention des expulsions. Les chargé.es de clientèle ou chargé.es de mis-

sion « contentieux » qui échangent avec les locataires en impayés de loyers agissent souvent en fonction de représentations morales qu'ils extrapolent de certains comportements des locataires. Les locataires considérés comme de « bonne foi » bénéficient de plus de complaisance et de propositions d'aides que les locataires considérés comme « de mauvaise foi ».

Les mesures prises par les pouvoirs publics ne sont pas à la hauteur. Or, nous avons vu que c'était possible : les mesures prises pendant la crise sanitaire ont permis de réduire drastiquement les expulsions locatives pendant deux ans. Prévenir les expulsions, c'est pourtant la mission de l'État, représentée ici par le préfet du Nord. Il doit garantir l'application de la loi DALO et prévenir les expulsions locatives. Mais, dans le même temps, il a l'obligation d'accorder le concours de la force publique pour que la police expulse les locataires qui se sont maintenus dans les lieux après la décision de justice. Depuis 2022, l'augmentation des octrois du concours de la force publique laisse à penser que le Préfet privilégie sa mission d'expulseur à celle de garant du droit au logement, tout en prenant tant de retard sur les renouvellements de titres de séjour que de plus en plus de locataires sont expulsés par sa faute. Le financement du GRAAL et de la SOLIHA, ainsi que le travail des CCAPEX ne suffisent pas à infléchir la courbe des octrois. Le préfet suit les orientations politiques de l'État, dont la priorité n'est plus les locataires pauvres, comme on peut le constater par le manque d'organisation et de structuration de la CAF, ou par la promulgation de la loi Kasbarian.

Si les bailleurs et l'État n'accomplissent pas entièrement la mission de prévention des expulsions, c'est aux collectivités locales de trouver une place forte dans le schéma d'acteurs de la prévention et du droit au logement. **Les communes ont la possibilité de mettre des moyens dans le recrutement et la formation d'équipes de travailleurs et travailleuses sociales spécialisées sur le sujet, et de faire des choix politiques ambitieux sur la construction de logements, le contrôle des loyers ou l'interdiction des expulsions locatives.** De son côté, la MEL pourrait encourager financièrement les initiatives associatives et militantes qui permettent de lutter concrètement et politiquement contre les expulsions locatives, et étendre ses missions au-delà de la gestion du FSL, en particulier dans sa compétence de mise en œuvre du Logement d'abord.

ATELIER POPULAIRE D'URBANISME

DU VIEUX-LILLE ET DE LA MÉTROPOLE LILLOISE

03 20 15 04 96

apuvieuxlille@gmail.com

apuvieuxlille.org

 Apu Vieux Lille

 @APUVieuxLille

 @apuvieuxlille