



Prévenir les expulsions dans le contexte de crise sanitaire

MAI 2021



UNE ANNÉE 2020 BIEN PARTICULIÈRE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE PROCÉDURES D'EXPULSION

Les procédures d'expulsion ont pour beaucoup été repoussées pendant le confinement du printemps 2020 : *report de la période d'exécution des commandements de payer, tribunaux et études d'huissiers fermés...* Ceci est intervenu dans un contexte spécifique puisqu'avant la crise sanitaire, les grèves avaient mobilisé les avocats et le fonctionnement de l'aide juridictionnelle, puis la mise en œuvre d'une réforme de la justice a bouleversé l'organisation des tribunaux, impactant les procédures d'expulsion. Nombre d'audiences ont été repoussées et ont repris en septembre 2020.

Parallèlement, dans le cadre de l'état d'urgence, la **trêve hivernale** qui devait prendre fin au 31 mars a été repoussée par 2 fois et s'est étendue jusqu'au 10 juillet 2020.

Une circulaire ministérielle en date du 2 juillet (rappelée le 17 octobre) a par la suite enjoint aux préfets de ne pas expulser les ménages sans solution de relogement. Elles ont cependant été appliquées de manière imparfaite et inégale dans les territoires, puisque parmi les personnes expulsées en 2020, nombre d'entre elles ne se sont vu proposer qu'un hébergement, pas toujours pérenne, et parfois aucune solution, en pleine crise sanitaire.

DES CHIFFRES DÉJÀ ALARMANTS

Alors que le **nombre de procédures d'expulsion** accusait une légère baisse depuis 2014, entre 2018 et 2019, celles-ci ont augmenté de + 9% !

Le nombre d'expulsions quant à lui est en hausse continue. En 2019, 16 700 expulsions ont été réalisées, un record, avec une hausse de plus de 4% par rapport à 2018. Et si l'année 2020 a de fait été marquée par une forte baisse, avec 3 500 expulsions, on estime toujours que 2 à 3 fois plus de ménages se sentent contraints de quitter leur domicile du fait de la procédure ou de la pression du propriétaire, pression qui a été plus forte cette année-là comme l'ont constaté plusieurs partenaires associatifs, de même qu'une hausse des expulsions illégales, toujours très peu sanctionnées malgré leur pénalisation.

DANS UN CONTEXTE DE PRÉCARISATION DES MÉNAGES

Ceci est intervenu dans le contexte bien identifié à ce jour, sans être en mesure d'en évaluer encore précisément l'ampleur, **de la baisse ou de la perte de ressources de nombreuses personnes** qui n'ont pu ou ne seront prochainement plus en mesure de payer leur loyer.

Nombre d'indicateurs démontrent que la précarisation des ménages s'est fortement accrue : les associations s'en alarment depuis plus d'un an, en particulier de la forte augmentation du nombre de chômeurs et de licenciements. Les effets en seront durables et ont impacté en premier lieu les personnes les plus fragiles, qui ont notamment dû faire appel dans une proportion croissante à l'aide alimentaire.

Si le nombre d'impayés n'est pas exponentiel à ce jour, il a cependant augmenté et risque de l'être plus encore les mois et années à venir. Il faut en effet souvent quelques mois avant qu'ils ne soient signalés à la Caf ou qu'un acte d'huissier ne soit adressé, sachant que les personnes qui en ont été destinataires pendant cette période ont été moins informées et accompagnées qu'habituellement.

La hausse des expulsions depuis plus de dix ans peut être estimée comme l'une des conséquences de la précédente crise économique et sociale de 2008, qui s'est fait ressentir les années suivantes. A compter de 2009, le nombre de procédures d'expulsion a connu une croissance régulière, en atteignant un pic en 2014. Or cette crise, aussi dure qu'elle ait été, a été moins brutale que celle qui affecte actuellement notre pays. A titre d'exemple, des personnes peu habituées aux services sociaux (*restaurateurs, indépendants dans l'évènementiel, l'hôtellerie*) ont été frappées de plein fouet. De même, nombre de ménages qui tentaient de résorber leurs difficultés antérieures n'ont pu assurer leur échéancier, leur procédure d'expulsion se poursuivant par conséquent.

L'Etat et les collectivités ont certes déployé diverses aides utiles¹, mais elles ont été et restent à ce jour insuffisantes. Elles sont souvent sous-utilisées, ce qui questionne la manière dont elles sont diffusées et leur adaptation aux besoins des personnes. La principale aide, celle d'Action logement, a été déployée en juin 2020, et présente des conditions et critères trop restrictifs, même après un assouplissement en décembre.

¹Aide d'Action Logement, renforcement des FSL ou aides ad hoc des collectivités, aides financières pour les ménages bénéficiaires de minima sociaux et/ou d'APL, étudiants sous certaines conditions, etc.

ET UN MANQUE DE MOYENS RÉCURRENT

Il aurait été plus efficace de déployer, dès mars 2020, une aide à la quittance, en informant largement les ménages, afin d'éviter la formation des impayés à la source, lesquels entraînent des frais supplémentaires en raison des actes d'huissiers, la rupture de confiance avec les bailleurs, le risque de voir les aides au logement suspendues... ; mais aussi de prévenir la hausse d'impayés d'énergie, la constitution d'autres dettes, le recours aux crédits à la consommation dont les taux d'intérêts sont très élevés et accélèrent la spirale de l'endettement, finissant souvent par entraîner un impayé de loyer.

Parallèlement, le fonctionnement des services publics a été fortement impacté et n'a toujours pas repris son cours normal, alors qu'ils auraient dû être renforcés pour faire face au besoin d'aide et de soutien financier des ménages précarisés frappés durement par la crise. Le délai d'accès aux services sociaux, engendré par le développement du chômage partiel et du télétravail (*alors que nombre de dossiers d'aide nécessitent des formulaires, des documents administratifs*) s'est largement accru, de même que celui de commissions essentielles en matière de prévention des expulsions².

Selon une enquête flash réalisée par la Fondation Abbé Pierre auprès de 60 associations, elles estiment à 83% que le fonctionnement des services sociaux n'est pas revenu à la normale à ce jour. 64% des personnes accompagnées éprouvent souvent des difficultés à prendre un premier rendez-vous avec un travailleur social, et une majorité constate un manque d'information sur l'accès aux droits et aux aides, l'absence de soutien pour réaliser les démarches, voire même une incapacité de le faire.

Les délais des administrations permettant d'accéder à des documents essentiels ou à des aides (*avis d'imposition, allocation logement, retraite, titre de séjour, demande de logement social*), déjà très longs habituellement, sont accrus depuis le printemps 2020, avec des conséquences en cascade pour les personnes les plus précaires. A cette problématique s'ajoute la dématérialisation qui les éloigne plus encore de l'accès à ces démarches.

Alors que la crise sanitaire dure depuis 14 mois, **les services sociaux devraient être fortement renforcés considérant qu'ils sont en première ligne pour aider les personnes.**

² FSL, CCAPEX, commissions d'attribution de logement, commission de médiation DALO, commission de surendettement...

La mise en place, il y a 5 ans, d'un pôle national de prévention des expulsions, a donné lieu à une dynamique intéressante, et les directives proposées dans le cadre de la circulaire du 22 mars 2017 vont dans le sens d'une meilleure prévention.

Cependant, ce pôle ne semble pas suffisamment doté pour assurer une réelle animation à la hauteur des enjeux, **et les mesures n'ont pas été accompagnées de moyens financiers suffisants pour répondre aux besoins** : on peut citer la proposition d'antennes de prévention des expulsions, qui se sont en pratique traduites essentiellement par une orientation vers l'existant (généralement les ADIL), sans moyens supplémentaires, et non en moyens nouveaux d'accompagnement, comme le proposent les associations du réseau Accompagnement aux droits liés à l'habitat. Des équipes mobiles sont en cours de déploiement dans 26 territoires, ce qui est plutôt une bonne nouvelle, mais cela reste insuffisant face aux besoins (les 3/4 des territoires ne sont pas concernés) et questionne quant à la pérennité du dispositif au-delà des 2 ans prévus à ce stade.

Alors que des dispositions ayant un impact essentiel sur la prévention ont été adoptées depuis 7 ans dans le cadre de la loi ALUR (*maintien des aides au logement sous condition des ménages en impayés, versement du FSL sans l'accord du bailleur, réalisation systématique d'un diagnostic social avant audience...*), elles sont encore insuffisamment et inégalement appliquées.

Un rapport du député Monsieur Démoulin a été remis en début d'année au ministère du logement, établissant un diagnostic relativement complet et un ensemble de recommandations afin de lutter plus efficacement contre la prévention des expulsions. Nous espérons vivement qu'il puisse se traduire par des évolutions significatives et pérennes en la matière.

Le ministère a par ailleurs pris plusieurs mesures en ce début d'année : prolonger la trêve hivernale jusqu'au 31 mai au lieu du 31 mars, abonder les Fonds de Solidarité Logement de 30 millions d'euros supplémentaires, abonder le fonds d'indemnisation des bailleurs de 20 millions d'euros, et enjoindre les préfets à reloger ou à héberger les ménages conduits à être expulsés, tout en leur demandant parallèlement de proposer un plan d'action de fin de trêve ainsi que l'échelonnement des expulsions sur les années 2021 et 2022. Ces mesures auront un impact à condition que **la volonté de lutter contre les expulsions soit forte et affirmée dans tous les départements.**

En effet, comme le démontre le rapport précité, ce traitement diffère fortement en fonction du lieu d'habitation des ménages, et ce indépendamment des critères économiques ou socio-démographiques. La prévention des expulsions est largement laissée à l'appréciation des préfets, qui disposent d'une marge de manœuvre pour en faire un axe fort ou non, en matière d'animation des CCAPEX, de mobilisation des travailleurs sociaux afin de réaliser les diagnostics sociaux, de gestion de l'accord des concours de la force publique, d'attribution de logement, d'application des circulaires... Ils peuvent également se fixer des indicateurs et envoyer à leurs services des instructions fortes. Ce n'est cependant pas le cas dans tous les territoires.

La circulaire interministérielle en date du 26 avril 2021 reste insuffisante : elle enjoint en théorie aux préfets de proposer des solutions aux ménages qui seront expulsés. Cependant, il est fait mention de relogement mais aussi d'hébergement - sans mention de pérennité - et surtout elle limite ces propositions en les soumettant aux « capacités du territoire ». Des préfets risquent forts de brandir cet argument afin de

justifier des expulsions sans solution pérenne, comme cela a malheureusement été le cas dans nombre de territoires en 2020, malgré les circulaires. **Il faut au contraire contraindre les préfets à appliquer la loi et à mobiliser tous les leviers existants** : appliquer pleinement la loi DALO, renforcer les objectifs de production de logement très social, rendre plus efficace la politique d'attribution de logement social, mobiliser plus fortement le logement vacant - si besoin par le biais de la réquisition, etc.

Et cela, en cohérence avec la politique du Logement d'abord prônée par l'Etat : permettre à chaque personne d'avoir un logement commence par leur éviter de le perdre ou leur proposer une solution alternative pérenne.

Rappelons également que cette fin de trêve intervient dans un contexte de forte saturation des structures d'hébergement. A ce propos, on peut se féliciter de la décision récente de prolonger les 43 000 places d'hébergement ouvertes depuis 2020 jusqu'à minima mars 2022, en espérant qu'enfin la politique de gestion des places d'hébergement au « thermomètre » laisse place à une pleine application de la loi qui prévoit le maintien en hébergement et un accompagnement adapté. En espérant aussi que les personnes actuellement hébergées se voient rapidement orientées vers des solutions de logements dignes et durables.

Toutefois, la situation est très préoccupante, puisque le nombre de ménages pour lesquels le concours de la force publique a été accordé et non exécuté en 2020 sera reporté en grande partie sur 2021. Au total, on peut estimer que **30 000 ménages sont menacés d'expulsion à partir du 1^{er} juin, date qui marquera la fin de la trêve. Cela, alors même que la crise sanitaire sévit toujours et que la situation économique et sociale reste très dégradée.**

Autant de raisons pour lesquelles **la Fondation Abbé Pierre** demandait à ce que la trêve hivernale soit de nouveau prolongée, et **appelle aujourd'hui au déploiement de nouvelles mesures d'urgence.**

ADAPTER ET DEVELOPPER LES AIDES

- 1. Etendre les critères des FSL dans le cadre de l'abondement par l'Etat de 30 millions d'euros complémentaires** : permettre les demandes directes par les ménages dès les premiers impayés ; réduire les critères de ressources, de montant de la dette, de reprise de paiement du loyer ; s'assurer que le versement du FSL n'est pas conditionné à l'accord du bailleur. Et prévoir un abondement supplémentaire dès qu'il sera consommé.
- 2. Etendre l'aide d'Action logement aux non-salariés et aux non-demandeurs d'emploi** et assouplir les critères de ressources.
- 3. Relancer la réflexion autour d'une Garantie Universelle des Loyers.**

MAINTENIR LES AIDES AU LOGEMENT

- 4. S'assurer du maintien effectif et du rétablissement des allocations logement** pour les ménages en impayé par les CAF et les les MSA.

INFORMER LARGEMENT LES MENAGES

- 5. Lancer une large campagne d'information des ménages** sur les aides existantes et les structures proposant des conseils et un accompagnement.

RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT

- 6. Renforcer en urgence les moyens des services sociaux** afin qu'ils soient en mesure de proposer un accompagnement social à l'ensemble des ménages le nécessitant et de développer l'accès aux aides existantes.
- 7. Renforcer « l'Accompagnement aux Droits liés à l'Habitat »** dans tous les territoires et dédier un budget d'un million d'euros à cette fin.
- 8. Développer les moyens du pôle national de prévention des expulsions.**

ABONDER LE FONDS D'INDEMNISATION DES BAILLEURS

- 9. Abonder plus fortement le fonds d'indemnisation des bailleurs** qui permet de différer le concours de la force publique, le temps qu'une solution de relogement soit trouvée, et transférer ce budget du Ministère de l'Intérieur au Ministère du logement.

MOBILISER TOUTES LES CAPACITES DE RELOGEMENT

- 10. Enjoindre aux préfets de mobiliser tous les moyens à leur disposition** afin de proposer aux ménages expulsés des solutions pérennes de relogement.



Être humain !

Délégation Générale

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

Marie Rothhahn

Chargée de mission action juridique
mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr/