

FORS RECHERCHE SOCIALE

FORS RECHERCHE SOCIALE

L'équipe

Elizabeth Auclair, géographe
 Isabelle Benjamin, géographe
 Damien Bertrand, géographe-urbaniste
 Florence Brunet, sociologue
 Julia Faure, géographe-urbaniste
 Christophe Foultier, urbaniste
 Christophe Robert, socio-anthropologue
 Anne Sauvyre, sociologue
 Florine Siganos, sociologue
 Didier Vanoni, sociologue-économiste,
 directeur
 Sabrina Wadjimny, sociologue-urbaniste
 Nadine Ségard, comptable
 Annie Thibault, secrétaire

Le conseil d'administration

François Aballéa, Président
 Jean-Michel Belorgey
 Gérard Masson
 Colette Marchal
 Philippe Rosé
 Samir Toumi
 Alain Vulbeau

Etudes en cours

Action sociale, culturelle et associative
 Assistance à l'organisation et au suivi scientifique d'un colloque international sur l'inclusion sociale, Commission européenne, DATAR, CNASEA, DIV, 2003-2004

Politiques de la ville - développement social urbain/participation des habitants

Les conséquences du vieillissement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville – l'exemple de deux quartiers de l'agglomération rouennaise, DDE 76, 2004
 Diagnostic social et urbain dans le cadre d'un projet de requalification urbaine de la cité des Grèves à Colombes, SEM 92

La qualification et la formation des acteurs dans les politiques urbaines intégrées en Europe, URBACT, 2004
 Diagnostic de gestion urbaine de Proximité pour le quartier des Binches à Maromme (76), Contrat de Ville de Maromme

Politique du logement et de l'habitat

Organisation et fonctionnement des CHRS de Haute-Normandie, DRASS de Haute-Normandie, 2003-2004

L'organisation des bailleurs sociaux dans les villes nouvelles d'Ile-de-France, D.R.E.I.F., 2003

Pratiques et expériences des personnels de terrain des bailleurs sociaux dans l'accueil et la gestion des populations étrangères et immigrées, ESH (fédération des SA et fondations d'HLM), 2003-2004

L'organisation des bailleurs sociaux dans les villes nouvelles d'Ile-de-France, D.R.E.I.F., 2003

Publications, interventions et conférences

- Actualisation du site internet de FORS-Recherche sociale : www.fors-rs.com
- Anne SAUVAYRE, Christophe ROBERT, Actes du séminaire « Agir concrètement contre les discriminations », organisé (et publié) par Profession Banlieue
- Didier VANONI, Intervention sur le logement des jeunes pour le réseau des Missions locales de Haute-Normandie (REFOR)
- Anne SAUVAYRE, Didier VANONI, « Gouvernance et villes nouvelles : Problèmes, enjeux et perspectives des rapports intercommunaux au sein des villes nouvelles » Pouvoirs locaux, Les cahiers de la décentralisation, n°60 mars 2004.

Etudes récentes

Action sociale, culturelle et associative
 Evaluation de l'action de « Dédicé théâtre » dans la ville de Saint-Quentin-en-Yvelines, Fondation Abbé-Pierre, 2003

Politique de la ville - développement social urbain/participation des habitants

Etude relative à l'évolution de la population scolaire et à la programmation des équipements scolaires en regard des grandes orientations de PLU, ville d'Aubervilliers, 2003

Diagnostic partagé dans le cadre du GPV du quartier des Grésillons à Gennevilliers, (en collaboration avec l'agence Pattou), 2003

Etude pré-opérationnelle de renouvellement urbain du Quartier du Lancy à Chalette-sur-Loing (Loiret), 2003

Politique du logement et de l'habitat

Les freins à la sortie des populations hébergées en CHRS dans le département de l'Eure. DRASS de Haute-Normandie, 2003-2004

Avril-juin 2004 – n° 10



Affirmer la réelle plus-value que constituent les dispositifs de prévention des expulsions

Les deux études présentées dans cette lettre de FORS-Recherche sociale s'attachent à présenter et analyser les modalités d'application de la loi de lutte contre les expulsions en matière de prévention des expulsions.

Il n'est plus à démontrer que la perte du toit constitue pour tout ménage un pas décisif vers l'exclusion. Pour des raisons diverses et souvent complexes, de nombreux ménages se retrouvent en impayé de loyer, et sont placés, à l'issue d'une procédure qui s'allonge parfois sur plusieurs années, sous la menace de l'expulsion.

Jusqu'à très récemment, la recherche de toutes les solutions possibles, comme la mobilisation des droits sociaux n'étaient pas toujours effectives. C'est pourquoi dans son volet sur la prévention des expulsions locales, la loi de lutte contre les expulsions a apporté de nouvelles dispositions destinées à renforcer l'efficacité de la prévention pour éviter l'expulsion des ménages considérés comme étant de « bonne foi ». Ces nouvelles modalités visaient à renforcer la prise en charge des situations individuelles le plus en amont possible, à permettre de donner une chance supplémentaire au ménage pour régulariser sa situation, et à renforcer la mobilisation conjointe de l'ensemble des acteurs (préfecture, bailleurs, services sociaux...) notamment à travers l'élaboration des chartes départementales de prévention.

Or, on constate aujourd'hui, d'une part, que si le nombre d'expulsions effectives a, un temps, diminué, il tendrait aujourd'hui à augmenter à nouveau, et d'autre part, que le nombre de ménages en contentieux reste très important. Ce constat pose à la fois la question des modalités d'application des nouvelles dispositions de la loi, mais aussi celle de leur efficacité réelle.

Dans ce contexte, FORS-Recherche sociale a été amené à réaliser deux études dont les commanditaires et les objectifs sont certes distincts, mais dont les enseignements se rejoignent à plusieurs titres. La première étude, réalisée pour le compte de l'Union Sociale pour l'Habitat visait à analyser les modalités d'application de la loi, et en particulier à resituer le travail de prévention réalisé par les bailleurs sociaux en matière de prévention, en exposant les pratiques les plus remarquables observées dans quatre départements français. La seconde étude, réalisée par la Direction départementale de l'Équipement de Seine-Maritime, concernait plus spécifiquement les ménages du parc social dont le bail a été résilié et qui occupent dès lors leur logement « sans droit ni titre »...

Les deux démarches montrent la plus value qu'a apporté la loi dans son traitement des impayés, mais rendent compte aussi des limites d'une certaine automaticité des procédures. Une large concertation entre partenaires et un travail social de proximité demeurent souvent incontournables pour une résolution des problèmes d'impayés au bénéfice des deux parties : les locataires comme les bailleurs.

- **La prévention des expulsions vue et vécue par les bailleurs**
- **Une démarche partenariale pour régulariser des situations des ménages logés « sans droit ni titre »**



Affirmer la réelle plus-value que constituent

Prévention des expulsions - Analyse des modalités d'application des règles instaurées par la loi relative à la lutte contre les exclusions et évaluation de leur impact - Rapport d'étude pour l'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, novembre 2003.

L'une des dispositions de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 visait à rendre

plus efficace le travail de prévention des acteurs concernés de façon à limiter les expulsions « aux cas de mauvaise foi ». Pourtant, cinq ans après la promulgation de la loi, le nombre d'expulsions effectives, qui avait diminué pendant un temps, tend à augmenter de nouveau, alors même que les bailleurs réalisent en interne des efforts importants de prévention. Il était ainsi important de rendre compte - autour du travail réalisé par les bailleurs sociaux - des difficultés de mise en œuvre du système de prévention des expulsions et des pratiques susceptibles d'inspirer les organismes HLM qui ne se sont pas encore suffisamment outillés ou performants en la matière.

Pour garantir un traitement optimisé (le plus en amont possible) et individualisé des impayés, les organismes ont créé ou renforcé une gestion de proximité de manière à recouvrir le plus grand nombre de dettes locatives à l'amiable. Les équipes en charge des impayés proposent ainsi aux ménages des plans d'apurement adaptés à leur situation, les accompagnent dans l'ouverture de droits non perçus, ou proposent un accompagnement budgétaire, voire un véritable accompagnement social. Les situations fragiles sont signalées aux services sociaux de secteur et de la CAF, soit directement, soit à l'occasion des commissions locales.

Dans la quasi-totalité des cas, le lancement d'une procédure judiciaire civile par l'assignation du ménage au tribunal n'intervient que lorsque aucune solution n'a pu être trouvée, soit parce que le ménage ne s'est pas manifesté, soit parce qu'il n'a pas respecté les plans d'apurement proposés. Dans ce cadre, l'assignation constitue souvent pour le bailleur l'opportunité d'entériner un nouveau plan d'apurement devant le juge (« le protocole transactionnel »). Ces derniers octroieraient de plus en plus souvent des délais de paiement, qui restent pour beaucoup de bailleurs une « chance » supplémentaire pour recouvrer la dette.

Dans les faits, de nombreux ménages ne parviennent pas à tenir les engagements fixés, parce qu'ils sont souvent automatiques (24 mois) et peu adaptés au montant des dettes, alourdis par l'allongement des délais de procédure (le jugement intervient au minimum 6 à 7 mois après le commandement de payer).

Cet écueil résulte en partie du fait que les éléments des enquêtes sociales (diligentées par le Préfet et transmises aux juges) restent insuffisants. Ces enquêtes sont en effet réalisées selon des systèmes différents d'un département à l'autre (très efficacement semble-t-il dans les Bouches-du-Rhône, le Pas-de-Calais et la Charente notamment), mais leur réalisation reste freinée par le principe de « mise à disposition » des travailleurs sociaux (les ménages qui ne répondent pas à leur sollicitation écrite ne font pas l'objet d'une enquête). Bien souvent, c'est la présence du ménage à l'audience qui détermine avant tout la décision des juges.

Enfin, si les expulsions réalisées font la plupart du temps l'objet du concours de la force publique, de nombreux ménages dont le bail a été résilié sont maintenus dans les lieux sans droit ni titre. Une partie des bailleurs accepte néanmoins de signer un nouveau bail, à l'issue d'une période probatoire de 3 à 6 mois, lorsque le ménage a repris le paiement régulier du loyer. D'autres hésitent (voire refusent) à s'exposer au risque de se voir contraints de reprendre une nouvelle procédure quelques mois plus tard, sans qu'aucune garantie ne soit apportée par les partenaires pour le suivi et la solvabilisation de ces ménages « à risque ». Même si l'ensemble des bailleurs rencontrés est conscient de la nécessité de réagir le plus en amont possible lorsqu'un impayé se produit, les organismes HLM se sentent relativement « seuls », d'autant qu'ils se heurtent à de lourdes difficultés à commencer par celle de distinguer les « mauvais payeurs » des ménages en réelle difficulté financière.

Cinq ans après la promulgation de la Loi, les bailleurs constatent que les délais de procédure se sont considérablement allongés, entraînant un alourdissement des dettes au fil de la procédure (jusqu'à 2 ans et demi), sans que le travail de prévention soit réellement par tagé. Face à ce bilan, les bailleurs souhaitent le maintien des aides au logement pour le plus grand nombre de situations, et ce tant que le ménage est présent dans les lieux, la possibilité de mobiliser davantage le FSL (notamment pour les ménages en bail résilié et dans la perspective de la mise en place du « rétablissement personnel »), et une mobilisation effective et plus en amont des services sociaux.

Julia Faure

Les dispositifs de prévention des expulsions

de la dette (apurée ou non apurée). Cependant, les résultats obtenus sur un échantillon de 300 ménages en bail résilié avant apuré leur dette montrent que 52,4 % d'entre eux n'ont plus de dette locative depuis plus de 2 ans.

Cet état des lieux quantitatif a été complété par des entretiens avec l'ensemble des acteurs concernés par la prévention des expulsions (bailleurs, services sociaux, préfecture, juges, huissiers, représentants des dispositifs d'aide - SDAPL, FSL, associations prestataires d'accompagnement social), qui ont permis de « mettre à plat » les pratiques de chacun. Ces entretiens ont montré que, malgré des pratiques encore différenciées, le dispositif de prévention des expulsions tel qu'il a été défini par la loi de 1998 est relativement bien appliqué dans le département.

Par ailleurs, les acteurs s'accordent sur un certain nombre de points pour assurer un fonctionnement efficace de la prévention des expulsions : intervenir en proximité et de façon réactive, développer une réelle cohérence des discours et des pratiques des différents acteurs, maintenir l'articulation entre le traitement social de la dette et le recours

au contentieux, maintenir

une information réci-

proque des acteurs sur

leur pratique. A partir

des questionnements

apparus au cours de

l'étude, un projet de

charte rédigé en 1999

(et non abouti) a été

repris et amendé de propo-

sitions susceptibles de guider

les futurs signataires à repérer les éléments qui doivent faire l'objet de négociation, afin de donner sens et contenu au document.

Les points nécessitant une réflexion partenariale sont relatifs notamment : au positionnement par rapport aux mutations (quelle possibilité de quitter un logement trop cher avant d'avoir totalement apuré sa dette) et par rapport à la SDAPL (quel rôle de la suspension de l'APL, à quel moment... ?), à la signature d'un nouveau bail (à quelles conditions les bailleurs peuvent-ils s'engager à faire signer un nouveau bail ?), et à l'accompagnement social (quelle place de l'accompagnement social dans la prévention des expulsions)... Sont proposés également des outils de coordination, de suivi et d'évaluation de la charte (nécessitant un pilotage et l'élaboration d'un système de recueil de données).

Anne Sauvayre

La clarification du statut d'occupation des ménages maintenus dans les lieux, partie intégrante de la démarche de prévention