

JANVIER-MARS 2008

LES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS ET LEUR RÉCEPTION PAR LES MÉNAGES

Face à la précarisation des ménages et à l'expansion des phénomènes d'endettement liés aux impayés de loyer, tous les acteurs intervenant dans le champ de la prévention des expulsions locatives subissent une pression accrue. Les dispositifs, conçus à une période où la situation économique était moins dégradée et les besoins relativement marginaux, apparaissent aujourd'hui quelque peu sous-dimensionnés, en moyens financiers comme en moyens humains.

La législation, renforcée depuis la loi ENL de 2006, donne la possibilité aux comités en charge du pilotage des PDALPD de créer des commissions de coordination concernant les aides personnelles au logement et les mesures d'accompagnement social lié au logement à destination des personnes en situation d'impayés de loyer. Les partenaires rassemblés dans le cadre des PDALPD doivent alors remobiliser les différents acteurs du logement et mettre à jour les chartes de prévention des expulsions. C'est dans ce contexte que FORS-Recherche Sociale a réalisé une étude pour la DDE du Val de Marne, afin d'analyser le fonctionnement du dispositif de prévention des expulsions dans le département, et d'en tirer des conclusions devant permettre l'amélioration de la charte de prévention des expulsions.

L'étude a comporté deux phases. La première consistait à rencontrer les principaux acteurs et leurs partenaires locaux afin de mieux cerner la place de chacun aux différents stades de la chaîne de prévention des expulsions. La deuxième visait à s'interroger sur la perception du dispositif par les ménages destinataires. A cette fin, une quinzaine d'entretiens ont été réalisés avec des ménages expulsés ou en voie d'expulsion afin de comprendre les multiples difficultés et obstacles qu'ils ont pu rencontrer aux différentes phases de la procédure. En croisant des considérations relatives à l'organisation et d'autres ayant trait aux représentations des ménages, cette méthode à double entrée permet tout aussi bien de faire l'analyse de la cohérence du dispositif de prévention et de la coordination de ses différents acteurs que celle de sa réception par les ménages.

• *Etude
sur le dispositif
de prévention
des expulsions
dans le Val de Marne,
DDE du Val de Marne,
2007*

LES DISPOSITIFS DE ET LEUR RÉCEPTION

Etude sur le dispositif de prévention des expulsions dans le Val de Marne, DDE du Val de Marne, 2007

– Le fonctionnement de la chaîne de prévention des expulsions

Comme partout en région parisienne, les ménages val-de-marnais ont de plus en plus de difficultés à se maintenir dans leur logement. Les différents acteurs de la chaîne de prévention des expulsions ont pris des mesures visant à accélérer le traitement des dossiers, mais n'ont pas permis de freiner la hausse des expulsions locatives : entre 2004 et 2006, le nombre d'expulsions a plus que doublé. Par ailleurs, les différents territoires subissent

Face à des besoins croissants, un sous-dimensionnement du dispositif et un manque de coordination

inégalement la pression des besoins. Selon la commune de résidence, les arrondissements, ou encore la typologie du parc, les dossiers n'ont pas la même chance d'aboutir à la suspension de l'expulsion et

au maintien du ménage dans son logement. Le fonctionnement des circonscriptions d'action sociale est hétérogène (certains prennent des initiatives dès le premier mois d'impayé quand d'autres interviennent trop tardivement). De même, certains sous-préfectures parviennent mieux que d'autres à entrer en négociation avec les bailleurs sociaux en amont de la procédure.

L'étude a également permis de relever un défaut de coordination entre les différents acteurs de la chaîne de prévention. Cela produit au moins deux effets. D'une part, un desserrement des différents acteurs de la chaîne de prévention, qui conduit à un manque de réactivité face aux problématiques rencontrées (le repérage des ménages en difficulté n'intervient plus suffisamment tôt). Et d'autre part, un affaiblissement de la responsabilité de chacun

des acteurs de la chaîne de prévention des expulsions. Ainsi en est-il, par exemple, des huissiers, qui disent ne plus percevoir le sens de leur rôle dans la charte de prévention des expulsions (ils ne délivrent plus de notes explicatives lors du commandement de payer, et n'orientent plus les ménages lors de l'expulsion).

– La réception du dispositif par les ménages

L'analyse de la réception des actions visant à prévenir et empêcher l'expulsion a permis de distinguer deux catégories de ménages :

– Pour les premiers, les difficultés sociales et économiques sont telles que le décalage entre les ressources et les charges est trop important. Il en découle une impossibilité d'agir dans le sens d'une diminution des charges du ménage ou sur la gestion de leur budget, et, parallèlement, la nécessité d'un suivi social plus large que le simple traitement préventif de la dette (comme le travail d'accompagnement social ou d'insertion...)

– Les seconds, les « travailleurs pauvres », sont sans doute moins aidés, mais tout aussi vulnérables, car le moindre événement, le moindre incident de parcours, se traduit par le basculement dans l'endettement. Mais plutôt que de faire appel à une aide extérieure, ces ménages sont tentés de s'endetter à des taux d'intérêt très élevés (répondant en cela aux incitations des organismes de crédits à la consommation).

Pour ces deux types de publics, la chaîne de prévention des expulsions se situe encore trop « à distance ». Ce manque de proximité et de lisibilité apparaît à plusieurs niveaux.

D'abord, le travail de précontentieux de la plupart des bailleurs sociaux apparaît souvent inadapté. Dans un contexte où les ménages sont submergés par les courriers de leurs différents créanciers, les lettres de rappels du bailleur, voire même les courriers de l'huissier, passent inaperçus. C'est notamment le cas lorsque les ménages ne dispo-

PRÉVENTION DES EXPULSIONS PAR LES MÉNAGES

sent pas du langage administratif nécessaire pour comprendre les procédures qui les concernent.

Le travail des assistantes sociales souffre également d'un manque de proximité – certains ménages ne répondant pas aux convocations – qui rend difficile la rédaction du rapport social qu'elles doivent envoyer au juge. De même, l'ASLL et les associations d'insertion par le logement restent insuffisamment sollicitées.

Enfin, les ménages « en expulsion » rencontrés ont exprimé leurs difficultés à avoir une représentation de l'ensemble du dispositif dans lesquels ils étaient inscrits. Difficultés auxquelles s'ajoutent celles de distinguer les différents acteurs de la chaîne de prévention des expulsions, leurs fonctions respectives et l'aide qu'ils pourraient éventuellement leur apporter pour déclencher des possibilités de recours, de délais, et donc de marges de manœuvres permettant de sortir de l'endettement locatif.

– *Les pistes de réflexion envisagées*

Ces constats relatifs au fonctionnement du dispositif et à sa réception par les ménages aboutissent à quatre pistes de réflexion :

– D'abord, l'évolution très alarmante des situations non résolues, principalement due à l'érosion de la capacité des ménages à gérer un budget pour faire face aux imprévus, conduit à réinterroger l'ensemble du dispositif et sa capacité à traiter des volumes de plus en plus importants. Le défi que doivent relever les responsables du dispositif val-de-marnais (comme la plupart de leurs homologues des grands départements français) est de continuer à faire fonctionner celui-ci alors qu'il a été conçu pour répondre à des situations circonscrites et numériquement faibles. Cela doit se traduire par un recalibrage des moyens administratifs mis en œuvre pour faire face aux besoins, et ce, dans les différents territoires.

– Ensuite, la chaîne de prévention gagnerait à

s'inspirer de certaines initiatives locales afin de généraliser sur l'ensemble du territoire les méthodes de travail les plus efficaces, que ce soit au sein des sous-préfectures ou circonscriptions d'action sociale ou d'expériences de partenariat entre acteurs locaux. De même, dans le parc social, il pourrait s'agir de favoriser et soutenir les transferts d'expériences vers les bailleurs sociaux non encore investis sur ces questions, ou encore d'ef-

fectuer un travail avec l'ADIL pour tenter de dégager des éléments de doctrine et de méthode permettant d'opérer ce transfert en direction du parc privé, dans le cadre de la mise en œuvre de la GRL. – Par ailleurs, il semble nécessaire d'œuvrer dans le sens d'un resserrement des différentes mailles du filet de sécurité que représente la chaîne de prévention des expulsions, notamment en amont, en encourageant les collectivités (élus, CCAS, services logement, etc.) à s'impliquer aux côtés des bailleurs. Un tel réseau d'acteurs permettrait de soutenir les ménages dans le retour vers une solution équilibrée et durable. Ces remarques posent également la question de l'animation et du suivi de la Charte de prévention des expulsions, rôle qu'est censé tenir la commission de coordination qui devrait prochainement être mise en place.

– Enfin, plus généralement, le diagnostic invite à concevoir la chaîne de prévention comme une chaîne de responsabilités. Lorsqu'une étape de la procédure se solde par un échec, plutôt que d'envisager un pur et simple passage de relais, il conviendrait que les différents acteurs se mobilisent davantage qu'à l'étape précédente. Autrement dit, plus on avance dans les différents stades de la procédure, plus le partenariat doit être resserré autour du ménage.

Travailler à l'homogénéisation des pratiques et renforcer le partenariat

ÉTUDES EN COURS

ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE

- L'accueil des enfants de 0 à 3 ans dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance du département de Paris, DASES Paris
- Evaluation du dispositif d'ASLL dans le cadre du Fonds de solidarité Habitat, Conseil général du Val-de-Marne

POLITIQUE DE LA VILLE - DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN/PARTICIPATION DES HABITANTS

- Evaluation de la candidature des experts du réseau européen URBACT
- Enquête sociale pour un bilan de l'occupation sociale & pour une définition des trajectoires résidentielles possibles dans le cadre du projet de démolition/reconstruction et de réhabilitation du quartier des 2 Lions à Soissons, LOGIVAM
- Enquête sociale préalable au projet de réhabilitation du quartier de la Nacelle à Corbeil-Essonnes, Société Immobilière 3F
- Mise en place d'une stratégie de concertation dans le cadre du PRU de Corbeil-Essonnes/Les Tarterêts, Logement francilien

FORMATION - EMPLOI - DÉVELOPPEMENT LOCAL

- Evaluation du dispositif Adultes Relais à Paris, Préfecture de Paris

POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

- Adaptation de la gestion sociale des organismes HLM, Union sociale pour l'habitat
- Mission sur le logement étudiant dans la Métropole lilloise, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole
- Eclairage régional sur l'état du mal-logement en Alsace, Fondation Abbé-Pierre
- « La problématique du logement dans le département de Seine-Saint-Denis », cycle d'ateliers organisé sous l'égide de Profession Banlieue – centre de ressources
- Repérage et analyse des difficultés et des obstacles dans l'accès au logement pour les familles immigrées, ACSE

PUBLICATIONS, INTERVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

- Sylvie Malsan, « Pour un diagnostic local de sécurité routière », DDE 94 – Observatoire départemental de la Sécurité routière, novembre 2007.
- Anne Sauvyre, participation à l'émission de radio sur Marmite FM (agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines) sur le thème de la lutte contre les discriminations, le 16 janvier
- Julien Leplaideur & Didier Vanoni, « La politique du logement en France, quelles perspectives pour les acteurs locaux? » in *Politique de l'habitat et crises du logement*, *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, n° 944, janvier 2008
- Damien Bertrand, Anne Sauvyre, Didier Vanoni, Animation du séminaire « La dimension sociale du développement des quartiers », les 13 et 14 mars 2008 pour les acteurs de la politique de la ville du Grand Lyon

L'ÉQUIPE

Juliette Baronnet, *sociologue-urbaniste*

Isabelle Benjamin, *sociologue*

Damien Bertrand, *géographe-urbaniste*

Florence Brunet, *sociologue*

Julien Leplaideur, *sociologue-urbaniste*

Sylvie Malsan, *sociologue*

Pauline Kertudo, *sociologue*

Julien Rémy, *sociologue*

Anne Sauvyre, *sociologue*

Didier Vanoni, *sociologue-économiste*,

directeur

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