La lettre de l'Observatoire

d'Un Toit Pour Tous

RÉDUIRE LES IMPAYÉS DE LOYER POUR PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES

Édito

Depuis 2022, un travail d'exploration de la politique de prévention des expulsions sur le territoire isérois a été lancé par l'OHL, particulièrement dans le cadre des « 12-14 », temps d'échanges entre professionnels consacrés à une thématique en particulier.

En Isère, en 2022, on recensait 2 696 assignations au tribunal dans le cadre de la procédure d'expulsion : c'est 20 % de plus que 5 ans plus tôt. Cette Lettre propose de revenir aux fondements de la procédure d'expulsion, qui commence dans la plus grande majorité des cas avec un impayé de loyer – bien que tout impayé ne conduise, lui, pas toujours à une procédure contentieuse.

Quelles sont les raisons qui poussent les personnes à ne plus payer leurs loyers, et de ce fait, à risquer une expulsion de leur logement ? C'est cette question qui a guidé notre réflexion. Parce que le logement représente un poste budgétaire important dans le budget global des ménages – qui plus est chez les ménages les plus pauvres – il peut vite devenir difficile de régler cette charge. Dans le contexte actuel d'inflation – évolution du niveau des charges locatives ou des sources d'énergie (gaz, électricité) – les fragilités sociales des ménages s'accentuent et les situations d'impayé se multiplient.

Si l'**impayé locatif** n'est finalement qu'un **phénomène limité**, il n'en demeure pas moins préoccupant et **source de violence pour ceux qui le subissent**. C'est pourquoi il doit être pris en charge le plus tôt possible, pour éviter que la dette progresse, car au fur et à mesure de son accroissement, les solutions pour la résoudre, elles, s'amenuisent.

La prévention des expulsions locatives, une politique publique liée à beaucoup d'autres

Les interventions publiques de la prévention des expulsions ne peuvent pas et ne doivent pas s'envisager seules : leurs réussites comme leurs échecs sont directement liés à la mise en œuvre d'autres politiques publiques, particulièrement celles qui ont trait à l'accès et au maintien dans leur logement des ménages les plus en difficulté.

- **Résoudre les difficultés d'accès au logement**

Dans le **parc social**, les **files d'attente** pour un logement ne cessent de s'allonger, particulièrement dans les zones tendues des métropoles. Et la situation ne devrait pas s'améliorer car en 2023 en Isère, ce sont seulement 1 000 logements sociaux qui ont été financés, soit 42 % de moins que 4 ans plus

tôt[1]. Et moins de logements sociaux financés aujourd'hui, c'est autant qui ne seront pas construits dans les prochaines années.

Cette situation est problématique, car, ne trouvant pas de solution de logement dans le parc public, **les populations fragiles se replient sur le parc privé**, où elles auront d'autant plus de mal à maintenir le paiement de leur loyer, en raison de **loyers plus chers** et d'un **accompagnement social moins élaboré**, voire inexistant.

- **Lutter contre la précarité pour favoriser le maintien dans le logement des personnes**

Ces dernières années, les **factures de fluides** (eau, électricité, gaz, fioul) ont bondi, et, on l'imagine aisément, plus encore dans les **passoires thermiques**. La précarité énergétique est donc à la source d'impayés, générés par des consommations d'énergie trop importantes, qui ne peuvent plus être supportées financièrement par les ménages.

- **Cesser la politique de « fabrique des sans-papier » qui génère artificiellement des impayés de loyer et des expulsions**

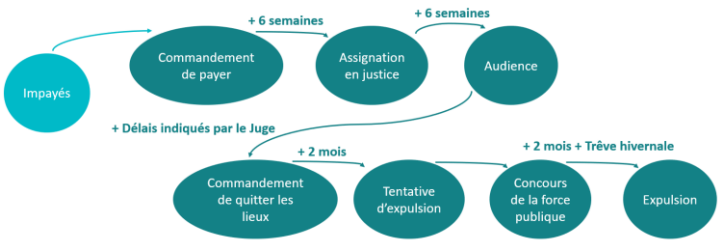
Faute de créneaux disponibles et d'accueil physique à la Préfecture de l'Isère, les personnes étrangères rencontrent depuis des mois des difficultés à réaliser leurs démarches administratives, pourtant nécessaires à la création ou au renouvellement de leurs titres de séjour. Ces difficultés, certes souvent ponctuelles, ont pourtant des conséquences en chaîne dramatiques, qui, elles, se prolongent dans le temps : **l'absence de titre de séjour valide**, c'est le risque de se voir priver de son emploi ; **la perte d'emploi**, c'est la réduction drastique des revenus et des ressources du ménage ; la **diminution des ressources**, c'est la production d'**impayés divers**, dont celui du loyer ; un **impayé de loyer renouvelé** pendant quelques mois expose à l'**ouverture de la procédure d'expulsion**…

- **Garantir l'effectivité des relogements**

L'ensemble des acteurs constatent et déplorent l'impuissance à laquelle ils font face quand l'expulsion devient effective, leur rôle se bornant alors à rendre un peu moins incertaines les conditions de l'expulsion, faute de relai nécessaire auprès des partenaires et institutions publiques. Et en effet, « alors que l'Etat est tenu d'apporter le concours des forces de l'ordre aux décisions judiciaires exécutoires d'expulsion, **aucune véritable politique globale de relogement** n'est malgré cela conduite **en dehors du droit au logement opposable**, dont les résultats sont peu encourageants. »[2]

Où en est-on en Isère ? L'ensemble des indicateurs au rouge…

La procédure menant potentiellement à l'expulsion s'étale dans le temps et selon deux phases qui se suivent : la première – du premier impayé au commandement de payer – doit permettre de résoudre les impayés à l'amiable, sans, donc, faire intervenir les acteurs judiciaires ; la seconde est en revanche une phase contentieuse, où les décisions sont prises par le Juge.



- **Les impayés de loyer : un phénomène marginal mais en augmentation…**

Les impayés de loyer restent en fait un **phénomène assez marginal** – une fois rapportés à l'ensemble des locataires – bien que difficilement quantifiable à l'échelle locale. « A titre d'ordre de grandeur, le nombre d'impayés locatifs est estimé chaque année par la DHUP à **1 % du parc locatif français**, parmi lesquels 500 000 font l'objet d'un commandement de payer délivré par un commissaire de justice et 145 000 d'une assignation en justice aux fins de résiliation du bail sur ce motif. »[3]

19 000 ménages en impayé locatif (toutes durées et tous montants confondus) dans le **parc social isérois**.
Soit **20 %** de l'ensemble des foyers locataires du parc social en Isère.

Source : Absise, 2023.

Mais bien qu'ils soient encore limités, les **impayés de loyer** sont **en augmentation**. Cette hausse tendancielle s'explique en partie par le **contexte d'inflation** et les **coûts élevés des énergies** sur ces dernières années.

[1] Source : Ministère en charge du logement – DGALN – DHUP – Infocentre SISAL – 2019-2023.

[2] Cour des Comptes, La prévention des expulsions locatives – Exercices 2016-2021, 19/12/2022, p. 39, disponible en ligne sur : https://www.ccomptes.fr/fr/documents/62665 (vu le 24/05/2024).

[3] Assemblée nationale, Rapport du député Stéphane Delautrette au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi, 14 février 2024, p. 6, disponible en ligne sur : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/RAPPANR5L16B2202.html (vu le 30/05/2024).

- **Un nombre de ménages confrontés à la phase contentieuse qui explose en Isère**

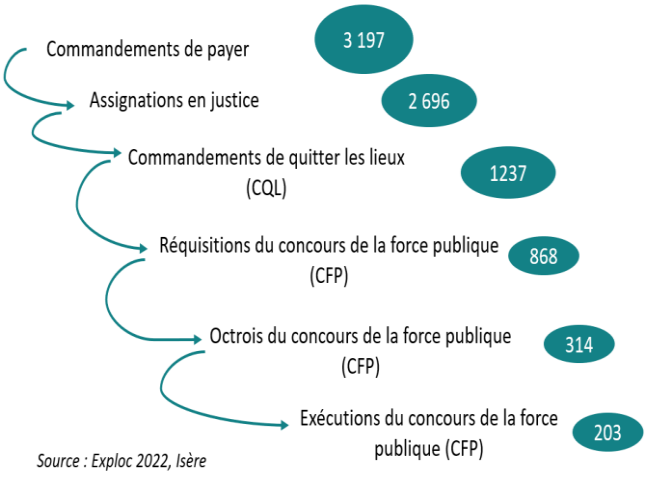
Le fait que les impayés de loyer soient aujourd'hui probablement plus nombreux et avec une ancienneté plus importante – ce qui suppose donc un niveau *in fine* plus élevé de l'impayé – explique le **volume important** des ménages qui reçoivent un **commandement de payer**, et qui entrent, de ce fait, dans la **phase contentieuse** de la procédure d'expulsion. **En trois ans, le nombre des ménages isérois assignés au Tribunal a augmenté de 34,0 %**, passant de 2 012 en 2019 à 2 696 en 2022.

203 expulsions *manu militari*.
Soit **6,4 % des ménages ayant reçu un commandement de payer.**

Source : Exploc, Isère, 2022.

Si l'on peut se réjouir de la **diminution du nombre des ménages concernés à chaque étape de la procédure contentieuse**, en 2022, on dénombrait tout de même **203 expulsions avec concours de la force publique sur le territoire isérois**. Ce sont donc 6,4 % de ceux qui reçoivent un commandement de payer qui subiront finalement une expulsion *manu militari*, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur un parcours de vie : cette proportion n'est pas négligeable ! D'autant moins négligeable que ces chiffres peuvent être trompeurs, car ils ne prennent en considération ni tout le panel des situations d'expulsion ni les personnes qui quittent d'elles-mêmes leur logement avant l'expulsion effective.

Nombre de ménages concernés à chaque étape de la procédure en 2022



Source : Exploc 2022, Isère

Et les locataires du parc social n'échappent pas à cette tendance générale. En 2022, 61,1 % de l'ensemble des expulsions ayant eu lieu avec concours de la force publique se sont exercées dans le parc public, soit trois expulsions sur cinq – en gardant à l'esprit le fait que les locataires du parc public s'en vont moins d'eux-mêmes que ceux du parc privé. Et si cette proportion est stable, en volume, ces dernières années, les **démarches contentieuses engagées par les bailleurs sociaux** sont, elles, **en constante augmentation**, malgré le travail de prévention et de recherche de solutions important que mènent les organismes.

Des locataires déjà précaires qui doivent « faire avec » des budgets de plus en plus contraints

Le profil des publics qui connaissent des impayés de loyer est assez difficile à saisir d'une manière quantitative, particulièrement pour ceux d'entre eux dont les dettes sont peu conséquentes et/ou qui ne font pas l'objet d'une procédure contentieuse. Cependant, les entretiens réalisés avec les professionnels qui les accompagnent coïncident sur le fait qu'il s'agit le plus souvent de **ménages fragiles économiquement**, pour lesquels les **ruptures de la vie** (séparation, divorce, maladie, perte d'un emploi…) ou les **frais imprévus** (augmentation des charges, inflation) sont d'autant plus durs à supporter.

TAUX D'EFFORT CONSACRÉ AU LOGEMENT EN 2022

18 % en moyenne pour l'ensemble des ménages
38 % pour les ménages sous le seuil de pauvreté (+ 5,5 points depuis 2009)

Source : EU-SILC. 2022

POTRAIT TYPE D'UN MÉNAGE SURENDETTÉ AVEC DETTE LOCATIVE EN 2019

Femme seule avec 1 ou 2 **enfants à charge**, **célibataire** ou récemment séparée, **entre 25 et 54 ans**, employée ou sans activité professionnelle, dans 70 % des cas avec un **niveau de vie qui place le ménage parmi les 15 % de Français les plus défavorisés** (donc sous le seuil de pauvreté monétaire).

Dans un contexte où le « poste logement » pèse de plus en plus dans le budget des ménages, particulièrement des plus pauvres, ces derniers doivent « faire avec » un contexte d'inflation, qui place le **paiement du loyer en concurrence avec les autres postes budgétaires** du foyer.

« La plupart des locataires s'endettent ainsi *de manière temporaire* et, en un sens, *maîtrisée*, puisqu'ils finissent par rembourser leurs impayés [de loyer] au bout d'un ou deux mois. Ce premier constat suffit, en soi, à **rompre avec une vision de l'endettement comme une conduite irrationnelle et désordonnée**, qui serait le fruit de l'incompétence budgétaire des pauvres. Il révèle au contraire une **fonction cruciale des arriérés de loyer pour les familles les plus modestes** qui, face au manque d'argent et aux « autres choses à payer », s'en servent pour **gagner en flexibilité** et retrouver ainsi un peu de marge de manœuvre financière. »[4]

Pour ceux qui s'engagent dans un **impayé sur le long terme**, rembourser l'ensemble des dettes – locatives et autres – demande d'une part d'**aller puiser dans ses ressources personnelles** pour trouver de l'aide, d'autre part de **réorganiser sa vie en conséquence**, et de **s'astreindre à de nombreux sacrifices**.

Les **conséquences** d'un impayé de loyer sur la vie des personnes qui le subissent sont larges : à la fois **sociales, financières, culturelles et professionnelles**.

Quels sont les enjeux qui se posent aujourd'hui sur le territoire ?

- **Le moment de l'entrée dans le logement et l'intervention tardive des dispositifs**

La prévention des impayés commence avant même l'entrée effective du ménage dans son logement, car l'attribution d'un logement dont le loyer serait « trop cher » à supporter pour le ménage pourrait conduire à des situations d'impayés, d'où l'**importance d'évaluer la solvabilité des ménages « candidats » pour un logement**.

L'entrée dans le logement d'un locataire est également un moment empreint de **projections parfois incorrectes des professionnels sur les risques d'impayés** que représentent les ménages en fonction de caractéristiques pressenties comme à risque plus important. Par exemple, « l'importance des variables de situation professionnelle et de composition familiale [est confirmée par l'analyse quantitative], mais [cette dernière] relativise celle des variables d'âge et revenu disponible, évoquées par les professionnels rencontrés. »[5]

Si des impayés de loyer devaient advenir ensuite, les **rares dispositifs qui se déclenchent mécaniquement**[6] sur le territoire le sont tardivement, et déjà dans la phase contentieuse : la quasi-totalité des dispositifs disponibles doivent être sollicités, soit par les locataires, soit par les propriétaires, soit par des travailleurs sociaux (et plus rarement par d'autres professionnels). C'est le cas par exemple des DiagPex – diagnostics prescrits par la CCAPEX –, des EMPEX (Equipe Mobile de Prévention des Expulsions) dans le parc privé, et des DSF (Diagnostic Social et Financier). Cela représente un problème, car les personnes en impayés, et *a fortiori* celles qui sont déjà entrées dans la phase contentieuse de la procédure, n'ont **pas nécessairement ni l'envie ni une connaissance assez fine des dispositifs pour les solliciter** elles-mêmes **au moment le plus opportun**.

- **Des profils de locataires qui passent sous les radars de la détection précoce des impayés de loyer**

De nombreux dispositifs posent des **critères** pour y accéder, que ce soit de se positionner en-dessous d'un certain niveau de ressources financières, d'habiter dans une zone géographique restreinte, d'être allocataire de telle ou telle aide… Il existe donc un premier **écrémage des publics ciblés par la procédure de prévention des expulsions**. Certains publics ont plus de risques que d'autres de se retrouver sans solution à disposition. C'est particulièrement le cas des **ménages locataires d'un logement dans le parc privé**, qui disposent de **moins d'appui et de soutiens** que ceux du parc public, et qui ne sont pas suivis dans le cadre d'un accompagnement social « généraliste ». **Ceux qui ne sont pas allocataires des aides au logement de la Caf** passent également plus facilement sous les radars, dans la mesure où la Caf est un acteur essentiel dans le déroulé de la prévention des impayés de loyer : elle peut déclencher des dispositifs, dont certains se présenteront alors « automatiquement » aux ménages repérés et concernés.

Pour aller plus loin :

Cahier de l'OHL, *Comment mieux prévenir les expulsions locatives ? Agir sur les impayés de loyer*, 2024.

Camille François, *De gré et de force. Comment l'Etat expulse les pauvres*, La découverte, 2023.

[4] Camille François, *De gré et de force*, p. 30

[5] Action Tank Entreprise et Pauvreté, *Etude sur l'analyse de la solvabilité des demandeurs de logements dans le parc social, p. 30.*

Rédaction : Marie Guillaumin

Comité de rédaction :
René Ballain, Bernard Duru, Francie Mégevand

Coordination et mise en page :
Observatoire de l'hébergement et du logement

Pour nous joindre :
Observatoire de l'hébergement et du logement
17b avenue Salvador Allende 38 130 Echirolles
observatoire@untoitpourtous.org / 07 84 03 92 89