



# Les expulsions locatives en Isère

Des impayés aux expulsions,  
comment renforcer la prévention ?

2016



# Sommaire

<b>PRÉAMBULE</b>	p 3
<b>1. L'EXPULSION PEUT CONCERNER « MONSIEUR TOUT LE MONDE »</b>	p 4
1.1. Quatre portraits pour incarner la diversité des situations : chaque situation est unique	p 4
1.2. L'impayé de loyer et la procédure d'expulsion peut concerner « Monsieur Tout le monde »	p 9
1.3. Un moment de rupture, une capacité à se mobiliser qui ne se décrète pas « à priori »	p 11
<b>2. LES MÉNAGES EN RISQUE D'EXPULSION, LA SITUATION EN ISERE</b>	p 13
2.1. Un nombre significatif d'impayés et d'expulsions	p 13
2.2. Combien coûte les impayés de loyer et la prévention des expulsions ?	p 14
<b>3. FACE A LA PROCÉDURE, COMMENT RÉAGISSENT LES MÉNAGES ?</b>	p 23
3.1. La procédure d'expulsion et ses principales étapes	p 23
3.2. Le parc public et le parc privé : des logiques distinctes	p 23
3.3. Un décalage entre l'injonction d'un ménage « acteur » et la réalité des comportements	p 24
3.4. Une prévention qui se déclenche trop tard ?	p 24
<b>4. AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS : QUELS DISPOSITIFS EN PLACE, QUELLES BONNES PRATIQUES EN ISERE ?</b>	p 23
4.1. Agir en prévention au niveau communal : le rôle des commissions locales d'impayés	p 23
4.2. Agir en prévention : l'enjeu des groupes techniques d'arrondissement de la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)	p 23
4.3. Agir en prévention entre acteurs : une coordination entre bailleurs publics et travailleurs sociaux du Département	p 24
4.4. Agir en prévention avec la justice : une expérimentation du PALHDI au tribunal d'instance de Vienne	p 24
<b>CONCLUSION</b>	p 26

# Préambule

**En Isère, on estime - car les chiffres sur les expulsions sont difficiles à interpréter - que ce sont plus de 200 ménages qui sont effectivement expulsés de leur logement avec le concours de la force publique chaque année. Ils sont plusieurs milliers tous les ans à être concernés par des difficultés pour payer leur loyer, souvent suite à des accidents de parcours (maladie, séparation, fin de contrat...).**

**L'enjeu du travail de prévention se situe là : il s'agit d'intervenir dès les premières difficultés de paiement auprès du locataire pour éviter une résiliation du bail qui le fait basculer dans l'engrenage d'une procédure juridique complexe pouvant assez rapidement le conduire à l'expulsion.**

Ce cahier thématique s'appuie sur les échanges intervenus lors de l'atelier qui s'est tenu le 28 avril 2016 dans le cadre du Plan Départemental de l'Habitat sur les expulsions et leur prévention. Le travail collectif s'est surtout attaché à bien comprendre la situation et le comportement des ménages, à prendre la mesure de la manière dont s'opère pour les locataires du parc public ou du parc privé ce basculement et cette dégradation de leur situation, qui conduit jusqu'au départ forcé du logement. Il s'est appuyé sur le témoignage des acteurs intervenants de près ou de loin dans le traitement des impayés et la prévention des expulsions pour accompagner les ménages (bailleurs sociaux, travailleurs sociaux, ADIL) ou mettre en œuvre la procédure (huissiers, juge).

Ce cahier synthétique assume de ne pouvoir restituer qu'imparfaitement la richesse des échanges sur ce sujet complexe - et parfois encore méconnu ou pas toujours consensuel - des expulsions. Il présentera également quelques données iséroises, issues des différents partenaires.

## **CE CAHIER TRAITERA SUCCESSIVEMENT :**

**De la situation des ménages :** qui sont ces ménages concernés par la prévention des expulsions en Isère ? Comment se retrouvent-ils pris dans un tel engrenage ? Quelle perception ont-ils de cette procédure d'expulsion ?

**Des modalités d'intervention existantes** aux différentes étapes des difficultés : qui intervient auprès des ménages ? A quel moment de la procédure ? En quoi le fait d'être locataire du parc privé ou du parc public change la donne ?

**Des solutions possibles pour agir en prévention :** comment améliorer la prévention des risques d'expulsion en Isère ? Comment mieux se coordonner ? Quelles bonnes pratiques existent déjà ? Quels éléments restent à améliorer ?

## 1

L'EXPULSION PEUT CONCERNER  
« MONSIEUR TOUT LE MONDE »

La question des expulsions locatives est bien souvent restituée sous l'angle de la procédure, une procédure longue et complexe qui dit peu de choses sur les réalités vécues par les personnes. C'est pourquoi, quatre interviews ont été réalisées avec des ménages en situation d'expulsion, afin de rendre compte de la diversité des situations des personnes confrontées à une expulsion.

Les difficultés de paiement de loyer touchent en effet des ménages de tous âges et de tout type, même si les personnes seules ont tendance à être plus vulnérables.

Ces difficultés impactent évidemment des personnes loin de l'emploi, aux ressources irrégulières et très faibles, mais aussi des personnes bien insérées. De nombreuses personnes se retrouvent en effet en situation d'expulsion parce qu'elles sont prises dans une spirale de difficultés suite à des changements dans leur vie et face à des « accidents de la vie » (licenciement, maladie, séparation, baisse de revenus suite au passage en retraite ou décès du conjoint, mauvaise rencontre...) qui peuvent d'une part compromettre leur capacité à payer, d'autre part leur faire perdre pied face à la gestion de la situation.

## 1.1

## Quatre portraits pour incarner la diversité des situations : chaque situation est unique (Illustration n° 1)

Relais	Situation familiale	Type de parc	Commune	Typologie logement	Ressources	Historique
UDAF	Homme, isolé	Parc public : Actis	Grenoble	T2	Interim	Maintenu dans son logement grâce à un protocole
UDAF	Femme, isolée	Parc public : Pluralis	Saint Martin d'Uriage	T2	Retraite	Plan d'apurement des dettes de 80 €, mesure d'accompagnement ASL en cours
UTPT	Femme, isolée avec 3 enfants	Parc social : AIVS Territoires	Sassenage	T3	Chômage et emploi, en alternance	Maintenu dans son logement grâce à un protocole, plan d'apurement suivi
CCAPEX	Homme, isolé	Parc privé puis résidence sociale	Grenoble	Studio	Licenciement en cours, sans ressources	Accord de la force publique accordé

## 1.2

## L'impayé de loyer et la procédure d'expulsion peut concerner « Monsieur Tout le monde »

En premier lieu, à la lecture des entretiens avec les personnes rencontrées mais également des situations repérées pour réaliser les entretiens (une dizaine de situations relayées par l'UDAF, La CCAPEX, UTPT, les bailleurs sociaux), ce qui ressort rompt avec l'idée d'un phénomène qui ne concernerait que des personnes très précaires, marginalisées et ayant des problématiques sociales lourdes.

L'impayé de loyer, et à partir de là, la procédure d'expulsion, peut concerner « Monsieur Tout le monde ». L'expulsion locative peut concerner des personnes qui ont un travail ou qui ont travaillé toute leur vie. L'emploi ne prévient pas du risque d'expulsion, en revanche le changement de situation familiale ou professionnelle est synonyme de fragilité et peut faire basculer dans l'expulsion.

## TÉMOIGNAGES

### Quand les revenus baissent d'un coup

*"J'habite cet appartement depuis 19 ans, j'ai travaillé aux écoles de Saint Martin d'Uriage pendant quarante ans et après je me suis retrouvée à la retraite avec une personne qui m'a laissée tomber et ne m'a pas aidé à payer une moitié de loyer."*

*"On m'a coupé mes APL pendant un an, à ce moment j'avais un emploi et j'arrivais encore à payer mon loyer même si les fins de mois étaient difficiles mais ma priorité c'était de payer mon loyer. Mais comme je n'ai pas un travail fixe, une fois en intérim, sous contrat, une fois au chômage. Ça s'est cumulé. Il y a des mois j'arrivais, d'autres non, parfois j'avais l'APL, d'autres non."*

### Quand on rencontre des difficultés dans son travail

*"Tout d'abord, j'habitais à Paris, il y a 5 ans, on m'a débauché pour venir à Grenoble en CDI en tant qu'informaticien, donc j'ai tout de suite accepté. La première année ça s'est bien passé, j'ai pu payer mon loyer et la seconde année on m'a changé de mission et ça s'est pas bien passé. Mentalement ça n'allait pas et j'ai fait une dépression. Après, je me suis mis en arrêt, j'ai eu mon salaire intégral les six premiers mois, j'ai pu payer mon loyer. A partir du sixième mois la société a fait appel à un expert et celui-ci a décidé que j'étais apte à travailler. Vu que j'étais toujours pas bien et suivi par plusieurs médecins, je ne suis pas retourné travailler. Je suis resté en arrêt et à partir de là, j'avais que 50 % de mon salaire, c'est ce qui a fait que j'ai eu des arriérés de loyer ».*  
*d'Uriage pendant quarante ans et après je me suis retrouvée à la retraite avec une personne qui m'a laissée tomber et ne m'a pas aidé à payer une moitié de loyer."*

### Quand on fait de mauvaises rencontres

*"Je travaillais déjà en tant qu'intérimaire à l'époque, je le suis toujours, j'ai toujours travaillé, j'allais travailler, je rentrais, je payais mes factures, comme monsieur tout le monde le fait dans la vie. Jusqu'au jour où, Patatrac, accident de la vie, j'ai rencontré une personne à qui j'ai donné une première fois 6 000 €, une seconde fois 3 000 €, on s'est vus pendant presque 3 mois, j'étais complètement accro de cette personne et du jour au lendemain, plus de nouvelles, plus de remboursement, plus d'adresse. Et là c'est le cauchemar qui commence. Je me levais le matin, j'allais au bistrot du coin, je dépensais les sous que j'avais à droite à gauche, je payais plus l'électricité, le loyer l'assurance voiture, je payais plus les crédits, je payais plus rien."*

## 1.3 Un moment de rupture, une capacité à se mobiliser qui ne se décrète pas « à priori »

Face à des « accidents de la vie » (une rupture sentimentale, professionnelle) **la capacité de la personne à se mobiliser -ou pas- autour de procédures est très aléatoire et dépend d'une rencontre qui se fera -ou pas- avec un**

**certain nombre d'intervenants sociaux.** La réaction face à l'impayé et le dénouement de la procédure est ainsi fonction de nombreux facteurs personnels mais également externes.

## TÉMOIGNAGES

### Un accompagnement pour faire face à ses dettes

*"J'ai essayé de trouver des petits boulots et me débrouiller toute seule. J'ai demandé de l'aide à la mairie, ils m'ont dit que je devais trouver un petit travail et qu'ils ne pouvaient rien faire. Ma famille, mes enfants, je ne leur ai rien demandé. Ma famille est au courant mais je leur demande pas d'aide, ils ont leurs propres problèmes, aussi bien de santé que financièrement, et je me suis dit qu'il faut m'en sortir toute seule. Ma dette était de plus 2 000 € et j'y arrivais plus donc j'ai été suivie par une association elle vient deux fois par mois. Elle regarde, on fait le bilan ensemble et ça me va très bien."*

**L'expulsion peut concerner « monsieur tout le monde »****TÉMOIGNAGES****Un accompagnement pour prendre en main sa santé**

*“Je suis allé voir les bonnes personnes...je me suis dit, mon gars tu te reprends en main ou c'est fini pour toi. J'ai arrêté l'alcool et les femmes. J'ai été voir un médecin qui m'a bien aidé, on s'est vu plusieurs fois, j'ai fait un sevrage, je suis retourné aux agences intérim que je connaissais et je me suis remis à fond dans le boulot. J'ai repris le travail, le paiement de mes factures.”*

**Une procédure brutale et maladroite**

*“L'huissier a remis l'assignation à ma fille de 13 ans, elle s'est posée des questions, maman c'est quoi ce courrier ? Elle ne l'a pas ouvert et n'a pas fait très attention mais ça m'a beaucoup choqué que l'huissier puisse remettre un courrier à une enfant. En ce moment, je n'ai plus d'APL depuis plus de 3 mois, je ne comprends pas si mon dossier est balancé à droite à gauche. J'arrive pas à comprendre pourquoi parfois ils me l'accordent d'autre non.”*

*“Cela s'est cumulé le premier mois, le deuxième mois, j'ai eu plusieurs relances mais c'est que des relances, c'est qu'un papier rose donc j'en ai pas tenu compte...Un beau matin, ça a frappé chez moi. Un clerc de notaire est venu chez moi pour m'amener un document qui s'appelait un commandement de payer je crois, et je devais payer. Je lui ai demandé ce que je devais faire avec cela et il m'a dit, ben rien je vous le transmets. Alors moi, dans mon état, j'ai laissé couler, ...”*

*Quelles que soient les stratégies mises en place par les personnes concernées par l'expulsion, la confrontation avec la réalité laisse des traces et c'est souvent avec le sentiment d'être seul et la peur au ventre que les personnes appréhendent l'avenir.*

**Un traumatisme qui laisse des traces dans tous les cas**

*“Je pense que je m'en sortirai toute seule.”*

*« Si je n'ai pas réglé le 10 du mois, j'ai peur que mon bailleur m'appelle, car j'ai plus de bail pour l'instant, c'est un contrat qu'il faut que je tienne, alors je me dis que je peux me retrouver à la rue du jour au lendemain ».*

*« Moi, j'ai eu de la chance deux fois. C'est passé deux fois pendant la trêve hivernale et ça m'a donc laissé 5 mois de sursis supplémentaires. J'ai téléphoné aux personnes qu'il fallait, je les ai rencontrées, ces personnes m'ont fait confiance et c'est ce qui m'a permis de garder mon logement. Et donc voilà, je suis toujours dans mon logement. Quand vous êtes tout seul, il faut savoir se débrouiller tout seul, il faut compter sur personne, pas compter sur les organismes ou Pierre, Paul, Jacques ».*

**La trêve hivernale, gagner du temps la peur au ventre**

*“Je suis passé au tribunal et j'étais expulsable à partir du 14 octobre 2015. Je savais que la trêve était le 31. J'ai eu la trêve hivernale, j'étais content mais il faut savoir qu'en 15 jours j'ai pas bougé de chez moi, j'avais vraiment peur qu'on change ma serrure et que je ne puisse plus rentrer chez moi, je suis resté chez moi pendant 15 jours, j'avais peur. Il faut être fort, se dire que tout va redevenir normal même si on s'aperçoit que c'est de pire en pire. On a peur, on vit dans la peur constante qu'on nous remette dehors. (...) Je vais avoir un accompagnement et je me dis qu'avec le temps je vais pouvoir m'en sortir.”*

**CE QU'IL FAUT RETENIR**

**Perdre pied et ne plus faire face à la réalité suite à un traumatisme personnel ou professionnel tels sont les points communs à ces situations qui ne concernent pas forcément des personnes non intégrées à la société ou très précaires.**

**Face au côté linéaire de la procédure qui se déroule telle une machine « implacable » la rencontre humaine redonne une certaine confiance**

**qui permet à la personne d'agir pour éviter l'ir-rémédiable.**

**Faire en sorte que les personnes se sentent concernées et n'abandonnent pas la partie relève d'un exercice délicat et d'un travail « à côté » de la procédure qui se déroule d'autant mieux qu'il est fait tôt. L'acceptation d'une aide est donc le gage d'une prévention.**

2

## LES MENAGES EN RISQUE D'EXPULSION, LA SITUATION EN ISERE

Face à l'insécurité de l'emploi et l'éclatement des familles, les situations de dettes locatives ne s'amoin-drissent pas. Certains ménages se retrouvent donc dans l'incapacité de payer leur loyer ou leurs charges à leur propriétaire et, suite à un jugement résiliant le bail, sont dans l'obligation de quitter leur logement. Ces situations dramatiques sont prises en charge différemment dans le parc public et dans le parc privé, où les situations restent souvent méconnues plus longtemps et l'accompagnement plus difficile à mettre en place.

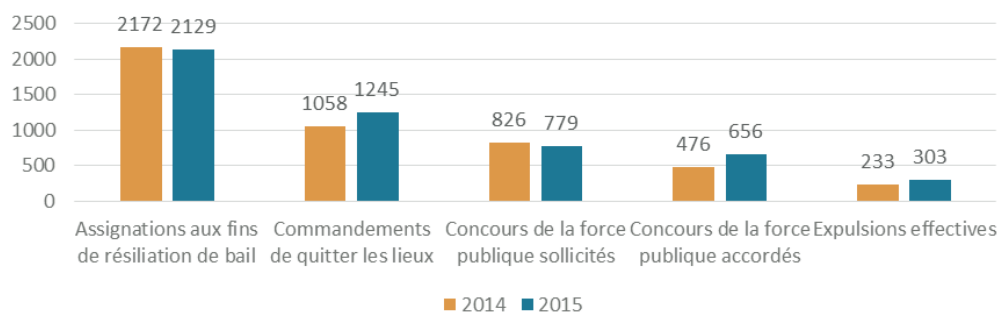
### 2.1 Un nombre significatif d'impayés et d'expulsion

#### 2.1.1 Le nombre de ménages concernés en Isère

En Isère, plus de **2 100 ménages** (4 ménages isérois sur 1 000) ont reçu en 2015 une assignation à comparaître devant le juge d'ins-tance pour examiner la résiliation de leur bail suite à une dette locative impayée (**Illustration n° 2**).

Bilan des expulsions réalisées en Isère

Source : DDCS de l'Isère



**1 245 locataires ont vu leur bail résilié lors de l'audience**, et ont reçu un commandement de quitter les lieux. Ce nombre est en augmentation significative par rapport aux années précédentes (généralement plutôt autour d'un millier), ce alors même que le nombre d'assignations est plutôt moindre.

Si le locataire n'est pas parti, le bailleur a sollicité le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion. En 2015, le préfet a accordé ce concours de la force publique dans **656 cas** (sur 779 sollicitations), contre 476 en 2014.

**303 expulsions avec le concours de la police ont été répertoriées (233 en 2014)**, mais le chiffre des pertes de logements lié à un impayé est probablement bien plus important sans pouvoir être précisément établi : sur les 1 200 locataires qui ont vu leur bail résilié dans l'année, certains ont pu payer leur dette pour rester dans les lieux, mais beaucoup d'autres sont partis de leur plein gré face à la menace de l'expulsion et avant l'arrivée de la police.

Globalement, et alors même que le nombre d'assignations au tribunal pour impayés est en légère baisse par rapport aux années

**Les ménages en risque d'expulsion, la situation en Isère**

précédentes, **les impayés ont conduit plus fréquemment à l'expulsion en 2015**, avec à la fois un nombre de commandement de quitter les lieux et un nombre d'expulsions par la police en hausse, dont il est difficile de situer précisément l'origine (approche moins clémente de certains acteurs, moins bon fonctionnement du système préventif, avec peut-être des dossiers de dettes plus lourds et des locataires moins solvables...).

On peut aussi apercevoir **des pratiques diffé-**

**rentes selon les arrondissements isérois** : le tribunal de l'arrondissement de Vienne a prononcé la résiliation du bail dans seulement 35 % des cas contre plus de 60 % dans celui de la Tour du Pin, et 67 % dans celui de Grenoble. C'est probablement la trace du fait que le tribunal de Vienne a déployé de façon spécifique des dispositifs de prévention avant jugement (cf. partie 4 sur les pratiques de prévention).

### **2.1.2 Les locataires du parc privé et les locataires du parc social ne sont pas tout à fait logés à la même enseigne : la situation sur l'arrondissement de Grenoble**

L'analyse des données existantes disponibles sur l'arrondissement de Grenoble permet un certain nombre de constats, même s'il est parfois difficile de les interpréter.

**Les assignations à comparaître devant le tribunal d'instance en vue de résiliation du bail concernent en premier lieu les locataires du parc public.** Sur près de 1 300 assignations réalisées en 2015 sur l'arrondissement de Grenoble, 782 assignations ont lieu dans le parc public contre 500 dans le parc privé (Illustration n°3).

Près de deux ménages sur trois passés en jugement reçoivent également un commandement de quitter les lieux, et ce dans le parc public ou privé.

Par contre, proportionnellement, une fois le bail résilié, les bailleurs publics sollicitent moins systématiquement le concours de la force publique pour l'expulsion (50 % des cas) que les bailleurs privés (72 % des cas). C'est probablement le signe que les bailleurs sociaux sont davantage dans une logique de négociation avec le locataire (avec l'appui du jugement), et que des compromis sont trouvés avant l'expulsion, tandis que les bailleurs du parc privé sont pressés de faire valoir leur droit en mobilisant la police pour réaliser l'expulsion.

A noter cependant qu'en 2015, les services du préfet ont accordé quasi systématiquement le concours de la force publique aux bailleurs sociaux qui le demandaient (251 sur 265).

Zoom arrondissement de Grenoble	2015		
	Parc privé	Parc public	Total
Assignations aux fins de résiliation de bail	500	782	1282
Commandements de quitter les lieux	334	526	860
Concours de la force publique sollicités	241	265	506
Concours de la force publique accordés	191	251	442
Expulsions effectives	96	95	191

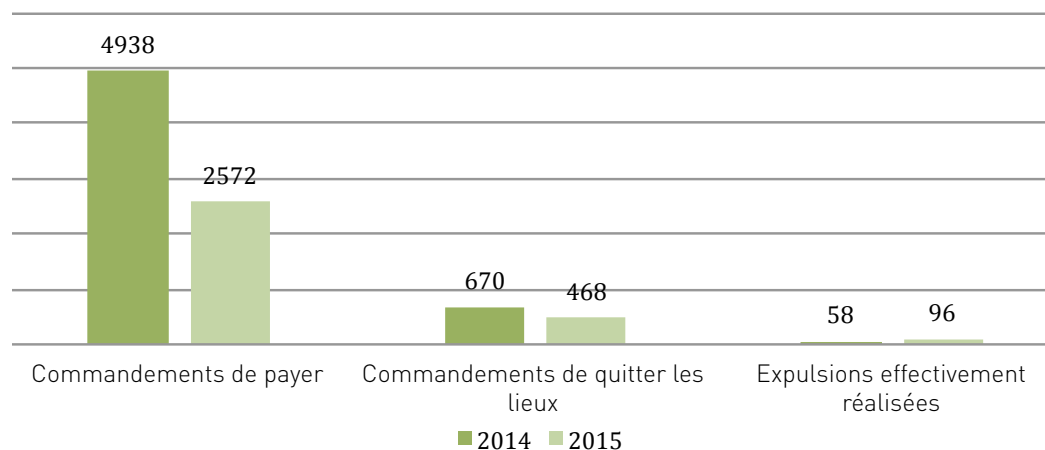


### 2.1.3 Zoom sur le parc public : moins de commandements de payer mais plus d'expulsions effectives

#### Bilan des bailleurs sociaux de l'Isère en 2014 et 2015 (Illustration n°4)

Au sein du parc public, les commandements de payer ont diminué entre 2014 et 2015, passant de 4 940 à 4 570. Mais les commandements de quitter les lieux ont été plus élevés (750 au lieu de 670) et les expulsions effectivement réalisées ont quant à elles augmenté significativement, passant de 72 à 96, plus haut

chiffre depuis 2012. Est-ce la trace de situations plus difficiles des ménages ? Au final, 4 % des ménages ayant reçu un commandement de payer ont été expulsés en 2015. Malgré l'ensemble des mesures d'accompagnement mises en place par les bailleurs, le nombre d'expulsion est en augmentation.



Pour autant, ces données semblent confirmer ce qui a été entrevu précédemment à travers les chiffres grenoblois, à savoir que si les bailleurs sociaux vont dans certains cas jusqu'à l'expulsion, dans de nombreux cas la procédure est mobilisée pour faire réagir le locataire et mettre en place une logique de déclenchement des aides et de négociation permettant le maintien. Néanmoins les bailleurs sociaux peuvent aussi avoir des

positionnements différenciés et évolutifs par rapport à la gestion des impayés et au recours à l'expulsion, en fonction de l'évolution des dettes locatives qui pèsent sur leur bilan financier. Les bailleurs interviennent dans des territoires différenciés, le contexte de partenariat de prévention de proximité avec les travailleurs sociaux des communes ou le Département n'est pas développé partout de la même façon.

#### L'expulsion locative augmente marginalement la demande de logement social et de nombreux demandeurs sont logés dans des logements trop chers du parc privé

En Isère, fin 2014, près d'une demande de logement social sur quatre est motivée par un logement trop cher, soit près de 5 400 demandes. Par ailleurs, 240 demandes sont motivées par une situation d'expulsion. Cela représente 1 % de la demande en logement social totale. La majorité d'entre eux ont locataires du parc privé et se retrouvent confrontés à des loyers souvent bien au-dessus des

loyers pratiqués dans le parc social et de leur capacité financière. Ces ménages, expulsés font partie des ménages prioritaires, pris en compte dans le PALDHI. Pour autant, certains mettront du temps à être relogés dans un logement ordinaire au sein du parc social : ils seront parfois orientés vers une solution en hébergement.

### 2.1.4 Zoom sur les allocataires de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) concernés par des impayés de loyer

Plus de 900 allocataires CAF ont fait l'objet d'un signalement pour impayé de loyer entre le 1<sup>er</sup> Janvier 2016 et début Juin 2016 en Isère :

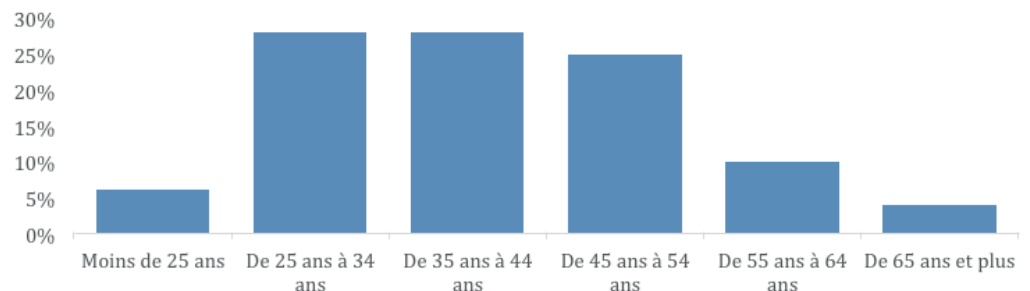
- **77 %** ont de faibles ressources, avec un quotient familial inférieur à 600 €
- **75 %** bénéficient de l'Aide personnalisée au logement (APL)
- **6 %** bénéficient de l'Allocation de Logement Social (ALS).

Les deux graphiques (Illustrations n°5 et 6)

montrent le profil des ménages en situation d'impayé : **ces situations concernent des ménages de tout âge, de structure familiale variée.** On remarquera néanmoins que les isolés et les familles monoparentales sont fortement représentés parmi les ménages éprouvant des difficultés de paiement de loyer : le loyer pèse plus fortement dans le budget d'une personne seule que dans le budget d'un couple, généralement plus élevé, d'autant que les petits logements locatifs ont tendance à être chers au m<sup>2</sup>.

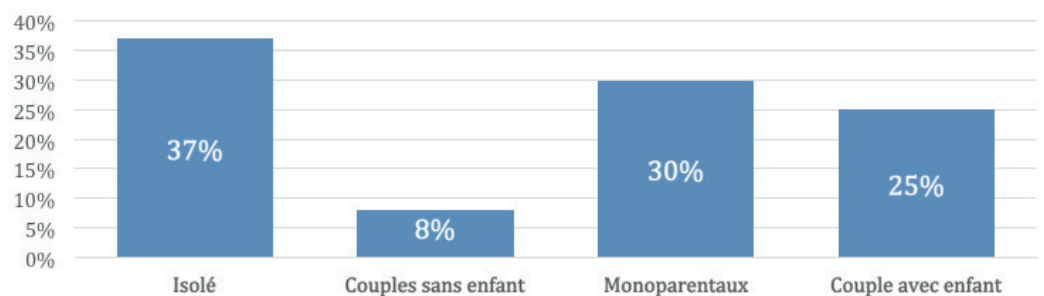
Âge des allocataires pour lesquels un impayé de loyer a été signalé à la CAF entre janvier et juin 2016

Source : CAF de l'Isère



Situation familiale des allocataires pour lesquels un impayé de loyer a été signalé à la CAF entre janvier et juin 2016

Source : CAF de l'Isère

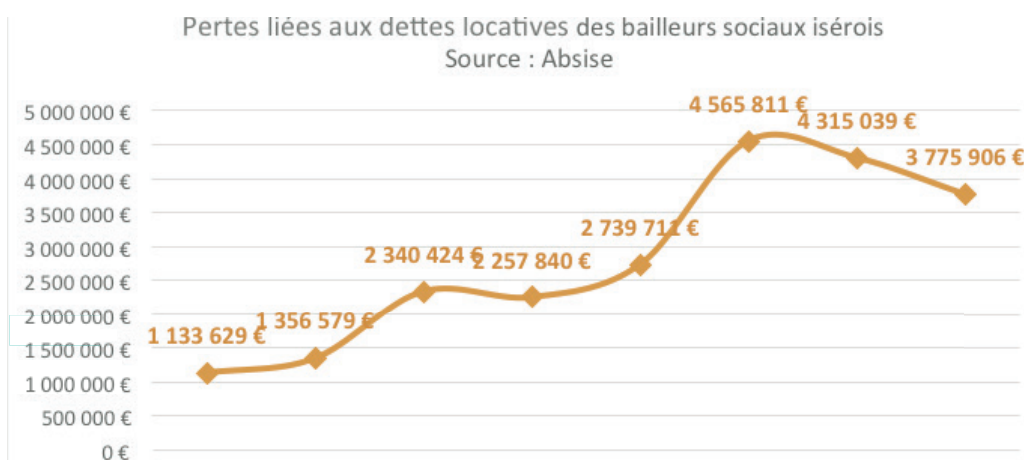


## 2.2 Combien coûte les impayés de loyer et la prévention des expulsions ?

### 2.2.1 Les impacts financiers pour les bailleurs sociaux de l'Isère

Les impayés de loyer ont représenté près de 3,8 millions d'euros de pertes financières en 2015 pour l'ensemble des bailleurs sociaux isérois. Malgré une légère baisse observée

depuis 2013, ce montant reste 3 fois plus élevé que celui observé en 2008 (Illustration n°7).



### 2.2.2 Les impacts financiers pour le Département de l'Isère

Afin d'aider les locataires à se maintenir dans leur logement ou à trouver un logement plus adapté à leur situation, **le Conseil Départemental a mis en place plusieurs dispositifs dans le cadre de son Fonds de solidarité pour le logement (FSL)** : il s'agit d'aides financières destinées au paiement de dettes de loyers ou de charges liées au logement ainsi que de mesures d'accompagnement social logement. Le Département finance également toujours dans le cadre du FSL la réa-

lisation des diagnostics sociaux et financiers au stade de l'assignation instaurés par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et consolidés par la loi ALUR. La description, le coût et le nombre de ménages aidés à travers ces dispositifs, lorsque ces informations sont consolidées, sont présentés ci-contre. **Ces trois dispositifs ont permis d'accompagner plus de 4 500 ménages en 2015 afin d'éviter l'expulsion de leur logement.**

## Le Fonds de solidarité logement

Le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) accorde des aides financières aux personnes qui rencontrent des difficultés pour payer leur loyer, leurs charges, leurs factures d'eau, d'électricité, .... Les aides sont accordées sous forme de subvention pour les charges courantes du logement, sous conditions de ressources. Pour le traitement des dettes de loyer, elles peuvent être accordées sous forme de prêts ou de subventions, notamment selon les ressources.

Le nombre de ménages aidés  
3 380 dossiers FSL ont été accordés pour des impayés de loyer en 2015

Les dépenses du FSL au titre du maintien :

- 920 000 € pour les mises en jeu de garanties financières

## L'Accompagnement social logement (ASL) et l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

L'Accompagnement social logement (ASL) et l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) sont des mesures destinées à favoriser l'accès ou le maintien dans le logement de ménage en difficulté. Dans le cadre du maintien dans le logement, ces mesures permettent de travailler sur les difficultés repérées : dettes, difficultés d'occupation et éventuellement recherche d'un logement plus adapté à la situation du ménage. La différence entre l'ASL et l'AVDL réside principalement dans l'intensité de l'intervention : l'ASL prévoit 12 entretiens/visites à domicile avec le ménage sur une période de 6 mois, l'AVDL en prévoit le double et donc l'accompagnement de ménages se trouvant le plus en difficulté.

Le nombre de ménages aidés  
198 ménages ont été accompagnés dans le cadre de l'ASL maintien en 2015

L'ASL est financée par le FSL : 772 300 euros en 2015  
5 associations sont mandatées pour la réalisation de ces mesures à hauteur de 12,5 équivalent temps-plein. L'Etat finance 8,5 équivalents temps plein (ETP) pour la réalisation de mesures AVDL confiées à 8 associations ou CCAS sur l'ensemble du Département.

## Le diagnostic social et financier

Le diagnostic social et financier est transmis au juge avant l'audience d'assignation. Il a pour but de mobiliser le ménage sur la recherche de solutions au problème à l'origine de la demande de résiliation de bail en particulier l'impayé locatif, tout en le préparant à l'audience et de réunir les éléments d'aide à la prise de décision destinés au juge.

988 diagnostics sociaux et financiers réalisés par l'UDAF au stade de l'assignation en 2015

Une dépense de plus de 242 000 euros sur le budget du FSL en 2015

## CE QU'IL FAUT RETENIR

**Chaque année, un millier de locataires voit son bail résilié par le juge d'instance et doit quitter son logement suite à l'audience (soit 2 ménages isérois sur 1 000).**

**En moyenne, plus de 200 ménages sont expulsés avec le concours de la force publique en Isère, et bien d'autres quittent leur logement avant l'arrivée de la police.**

**Les impayés locatifs concernent plusieurs mil-**

**liers de ménages chaque année et représentent un impact financier important pour les bailleurs sociaux qui perdent des sommes importantes.**

**Néanmoins, la prévention existe, les aides déployées par le Département en appui sur le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) permettent d'éviter que nombre de situations de dettes locatives ne s'aggravent jusqu'à l'expulsion.**

## 3

**FACE A LA PROCÉDURE,  
COMMENT RÉAGISSENT LES MÉNAGES ?**

La procédure d'expulsion est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs aux rôles bien spécifiques. Cette troisième partie vise à décrire le décalage entre une procédure stricte et bien phasée, gérée par des professionnels, et le vécu d'un ménage fragile, seul et vivant au jour le jour. Les aides financières existent, la mobilisation du ménage de bonne foi peut souvent inverser la procédure, mais c'est souvent là que le bât blesse, car les difficultés et le risque d'expulsion paralysent plutôt qu'ils ne mobilisent. Ceci pour s'interroger sur la prévention spécifique nécessaire à chaque situation (aides, accompagnement du ménage,) en particulier dans le parc privé, pour éviter que le ménage ne se laisse prendre dans cette mécanique infernale.

**Le cadre juridique de la prévention des expulsions****Les mesures prises par la loi ALUR du 24 mars 2014 pour améliorer la prévention**

- Les délais de paiement pouvant être accordés par le juge de l'exécution sont portés à 3 ans maximum contre 2 ans auparavant
- Les délais « de grâce » pouvant être accordés pour quitter les lieux sont portés de 3 mois à 3 ans contre 1 mois à 1 an auparavant
- L'extension de la trêve hivernale au 31 mars
- Le bénéfice de la trêve est étendu aux personnes entrées dans les locaux par voie de fait, sauf décision contraire du juge
- Des commandements de payer signalés à la CCAPEX pour tous les bailleurs personnes physiques et SCI familiales. Cette obligation de transmission incombe à l'huissier
- Une sanction pénale à l'expulsion par la contrainte, le fait de forcer un tiers à quitter le lieu qu'il habite par la contrainte (manœuvres, menaces, voies de fait) sans avoir obtenu le concours de l'Etat, est puni de trois ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

**Les derniers textes parus en 2016 :**

- **Décret du 26 février 2016** relatif à la tarification des actes d'huissiers et la procédure d'expulsion
- **Décret du 9 mars 2016** relatif à la procédure simplifiée de recouvrement des créances inférieures à 4 000 €
- **Décret du 31 mars 2016** relatif aux chartes pour la prévention de l'expulsion, il précise le contenu ainsi que les modalités d'élaboration et d'évaluation de la charte
- **Décret du 6 juin 2016** relatif aux aides personnelles au logement, il redéfinit la notion d'impayé et met en place une nouvelle procédure d'apurement des impayés avec des délais raccourcis et une meilleure collaboration entre les différents acteurs. L'objectif est de prévenir la constitution d'une dette importante que

le locataire ne serait plus en capacité de rembourser

- **Arrêté du 21 juin 2016** fixant pour l'Isère le montant ou l'ancienneté de la dette pour l'obligation de signalement des commandements de payer
- **Et aussi le 29 mars 2016 :** Emmanuelle Cosse, ministre du Logement, lance Le plan d'action interministériel pour prévenir les expulsions locatives pour « agir en amont, plutôt que laisser se dégrader les situations jusqu'à l'expulsion ». Ce plan coordonne les moyens de l'État et de l'ensemble des acteurs pour trouver des solutions dès les premières difficultés de règlement des locataires et faire diminuer la moyenne annuelle de 11 000 expulsions.

## 3.1 La procédure d'expulsion et ses principales étapes

Locataire en difficulté

Lorsqu'une personne loue un bien immobilier, locataire et bailleur concluent un bail. Ce contrat oblige le bailleur à mettre un bien immobilier à disposition du locataire, en contrepartie de quoi le locataire paye un loyer mensuel. Ce contrat contient **une clause résolutoire** : cette clause permet au bailleur de résilier le bail, et donc de faire expulser le locataire, en cas de non-paiement des loyers.

**Le locataire n'arrive plus à payer son loyer.**

➔ **courrier de relance, recherche de compromis entre bailleur et locataire, mis en place d'un plan d'apurement**

### 1 LE COMMANDEMENT DE PAYER

En cas d'impayés de loyer (montant équivalent à 2 mois de loyer) et à défaut d'accord entre locataire et bailleur, celui-ci fait signifier au locataire un commandement de payer par huissier. **C'est le premier acte d'une procédure d'expulsion.** Dès lors, **le locataire dispose de 2 mois pour s'acquitter de sa dette.**

➔ **Suspension des aides au logement, en cas de non respect des obligations**

*(pas de plan d'apurement, plan d'apurement non respecté, ...)*

### 2 L'ASSIGNATION EN JUSTICE

Cette assignation, remise par l'huissier est une convocation à comparaître devant le tribunal pour résiliation de bail. Le locataire dispose alors d'un délai de **2 mois avant l'audience.**

➔ **Une enquête (UDAF) est obligatoire pour réunir les informations sur la situation sociale et familiale du ménage**

### 3 L'AUDIENCE ET LA DÉCISION

S'il estime que le locataire est en mesure de régler sa dette, le juge fixe un plan d'apurement, assorti d'un délai, et ne résilie pas le bail. Il peut aussi résilier immédiatement le bail, fixer les modalités de paiement de la dette et de départ du locataire, avec ou sans délais.

### 4 LE COMMANDEMENT DE QUITTER LES LIEUX

Une fois le bail résilié, un commandement de quitter les lieux est remis **par l'huissier** au locataire, qui dispose de deux mois pour quitter les lieux. Le préfet en informe le maire de la commune.

### 5 L'EXPULSION AVEC LA FORCE PUBLIQUE

Si le locataire n'a pas quitté les lieux au bout de 2 mois, le bailleur peut solliciter auprès du préfet l'intervention de la police pour le faire partir.

Occupant sans titre

Des professionnels qui interviennent dans l'idéal tout au long de la procédure pour éviter l'expulsion.

CAF

AS

ADIL

CESF

Bailleurs

UDAF

Des acteurs qui tentent d'intervenir le plus en amont possible, en prévention ... mais qui jouent également un rôle essentiel suite au jugement pour trouver la solution de relogement ou d'hébergement la mieux adaptée au ménage

## LA PAROLE AUX ACTEURS DE L'EXPULSION

**Maître Montoya**, président de la chambre des huissiers de justice de l'Isère :

*“ L’huissier de justice est l’acteur essentiel et central de la procédure d’expulsion, nous sommes présents du début à la fin de la procédure, avec une particularité, nous sommes présents à domicile. Le jour de l’expulsion on doit également gérer l’après : où vont aller ces personnes ? Sur le terrain, nous sommes seuls, nous n’avons pas le choix quand nous partons, ils doivent partir avec nous. C’est toujours un drame .”*

**Joëlle Tizon**, juge d’instance à Vienne :

*“ Quand on arrive dans un tribunal, on ne peut plus parler de prévention, de négociation, d’information. On est soumis à une pression statistique, on doit examiner les dossiers le plus vite possible. Le locataire, vient seul, très rarement accompagné d’un avocat. Le jugement est rendu 2 mois après l’audience, il ne « colle » pas toujours à la réalité.”*

**Béatrice Péchoux**, assistante sociale au Département de l'Isère :

*“ Je travaille en polyvalence de secteur, plus particulièrement sur le secteur de Chorier-Berriat à Grenoble. J’interviens à toutes les phases de la procédure d’expulsion. Les personnes ont un accompagnement social tout le long de ce parcours, mais cela n’évite pas les expulsions. Avant l’octroi de la force publique le Préfet a obligation de demander 3 enquêtes, dont une au service social, enquête effectuée par les assistantes sociales du secteur. Nous voyons les gens tout au long du parcours quand ils veulent venir nous voir .”*

**Isabelle Faure-Geors**, assistante sociale à la CAF de l'Isère :

*“ J’interviens sur le pôle travail/social, j’ai pour mission, l’accompagnement des locataires du parc privé en situations d’impayés de loyers. Nous sommes sur un public bien spécifique : famille avec enfants, qui bénéficie de l’aide au logement à caractère familial et aussi les jeunes de moins de 25 ans non étudiants qui bénéficient aussi de l’aide au logement à caractère social. La particularité de la CAF est d’aller au-devant du locataire, car on intervient sur signalement du bailleur.”*

**Emilie D’Onofrio**, conseillère juriste à l’ADIL 38, Agence départementale d’information sur le logement :

*“ Nous intervenons pour expliquer au locataire et au bailleur, la procédure, ce que l’on doit faire lors de la réception d’un commandement de payer, un document de procédure etc. Nous avons surtout un travail d’explication et d’orientation sur les différents dispositifs existants pour un locataire, afin de faire face à cette situation .”*

**Véronique Scaringella**, directrice des Affaires juridiques à Actis, bailleur social :

*“ Nous avons des conseillères en économie sociale et familiale qui interviennent dès le premier impayé et jusqu’au bout de la procédure, avec l’objectif de tenter de prendre contact avec les locataires afin d’éviter l’expulsion. Notre activité a fortement évolué, le schéma classique : relance/procédure ne suffit plus. Nous devons avoir de nouvelles compétences, c’est par le travail social que nous menons en parallèle, que l’on arrive à trouver des solutions et à répondre aux problématiques diverses que rencontrent les ménages en impayés.”*

## 3.2 Le parc public et le parc privé : des logiques distinctes

Malgré un nombre d’impayés important, les ménages locataires du parc public sont dans l’ensemble un peu moins sujets à l’expulsion que les ménages du parc privé. Ce constat

s’explique par une logique d’accompagnement des ménages différente entre bailleurs privés et bailleurs sociaux.

### 3.2.1 Le parc public : une intervention systématique du bailleur social pour maintenir le ménage et des dispositifs spécifiques

Au titre de la loi, les locataires du parc public sont, comme les locataires du parc privé, ex-

pulsables en cas d’impayé de loyer . Mais dans le parc public, du fait de la vocation sociale

**Face à la procédure, comment réagissent les ménages ?**

des bailleurs, une ingénierie de la prévention est associée à la gestion de l'impayé et de la procédure d'expulsion. Pour les ménages modestes, il y a en effet peu d'alternative crédible au logement social dans le parc privé, ou l'hébergement. Par le déclenchement de la procédure, les organismes cherchent d'abord à « faire réagir » les locataires et garantir le paiement de la créance et non à obtenir leur départ. Tout en mobilisant les leviers juridiques disponibles, les bailleurs vont accompagner le ménage, l'aider à comprendre la procédure et surtout à déclencher les aides, trouver des solutions (plan d'apurement, mo-

bilisation du Fonds de solidarité logement, relogement dans un logement moins cher, ...).

La loi prévoit aussi un dispositif spécifique pour les locataires du parc social, le protocole de cohésion sociale, qui a pour effet de suspendre la procédure d'expulsion, même une fois le bail résilié, en contrepartie de la reprise du paiement du loyer et de l'apurement échelonné de la dette, avec des aides au logement maintenues. La prévention réalisée par les bailleurs sociaux se donne pour objectif le maintien du locataire ou à défaut sa restauration.

**3.2.2 Le parc privé : une ingénierie de prévention moins présente**

Dans le parc privé, le contexte de gestion de l'impayé peut amener le locataire qui connaît des difficultés plus rapidement à l'expulsion. Les bailleurs privés n'ont pas de vocation sociale, ils n'ont pas non plus l'assise financière d'un bailleur social ni l'ingénierie de prévention que celui-ci déploie (travailleurs sociaux interne, gardiens...). Les ménages, souvent moins connus des services sociaux sont parfois réticents à entrer en contact avec eux. Ils sont donc davantage livrés à eux même. Souvent les jugements d'expulsion sont plus fermes et accordent moins de délais aux locataires du privé, prenant en compte le fait

que les propriétaires eux-mêmes peuvent avoir besoin de la rentrée des loyers pour leur propre subsistance (cas des personnes âgées dont les revenus locatifs servent de complément de retraite indispensable par exemple).

Une fois le bail résilié, le bailleur privé aura tendance à mobiliser très systématiquement le concours de la force publique pour faire partir au plus vite le « mauvais payeur » et trouver un nouveau locataire, alors que le bailleur social peut encore négocier un protocole de cohésion sociale. Le ménage parcourt donc un trajet plus rapide vers l'expulsion : une fois la procédure judiciaire engagée, et sauf s'il paie rapidement sa dette, le départ du locataire est presque inévitable.

Pour les locataires du parc privé, ce sont dès les premiers impayés qu'une démarche préventive doit s'engager. L'enquête UDAF, obligatoire au stade de l'assignation, intervient trop tardivement pour la prévention et trop tôt en réparation. Il existe donc un réel enjeu à améliorer la prévention dans le parc privé. L'obligation pour les huissiers de justice de notifier à la CCAPEX les commandements de payer devrait permettre d'agir plus tôt.

**LA PAROLE AUX ACTEURS**

**Maître Montoya**, président de la chambre des huissiers de justice de l'Isère :

*“Je voudrais vous parler de la différence entre le privé et le public, il y a deux fois plus d'assignations sur Grenoble dans le public pour un contrôle équivalent de la force publique que dans le privé, avec moins d'expulsions dans le public. Il y a plus d'accompagnement dans le public que dans le privé. On ne peut pas traiter les dossiers de la même façon. Les personnes que l'on expulse sont des personnes qui n'ont jamais contacté les services sociaux, ils ne relèvent plus leur courrier .”*



## 3.3 Un décalage entre l'injonction d'un ménage « acteur » et la réalité des comportements?

### 3.3.1 Le comportement des ménages face à la procédure

Les témoignages recueillis dans la première partie mais aussi le retour des acteurs de terrains (travailleurs sociaux, conseiller(ères) en économie sociale et familiale, bailleurs, huissiers, ADIL) montrent que les ménages en situation d'impayé locatif sont souvent perdus et déboussolés, face au déroulement d'une procédure complexe, longue et cumulative : « la honte », « le fait de faire l'autruche », « le fait de ne pas y croire », sont des sentiments et comportements fréquents chez les ménages en situation d'expulsion.

Les difficultés qu'ils rencontrent (maladie, séparation, licenciement...), fragilisent les ménages. Leur situation peut se dégrader rapidement, ils peuvent se retrouver isolés et dépassés, méconnaître les aides possibles, faire preuve aussi d'une certaine forme de déni. La procédure législative est quant à elle très structurée, phasée, graduée en risques (cf. partie 3.1). Elle offre à tout moment des possibilités de réponse et d'aide au ménage de bonne foi qui se mobilise, mais le ménage ne perçoit pas forcément cette logique, ou ne croit pas au risque. Les courriers juridiques informant les ménages de l'avancée de la procédure, des risques qu'ils encourent et des aides, sont réputés souvent incompréhensibles.

Dès lors, le comportement des personnes est parfois en décalage avec la réactivité ou le type de réponse qui est attendue d'eux aux différentes étapes (répondre au courrier, se présenter à l'audience, prendre contact avec le bailleur, avec les travailleurs sociaux, etc.), pendant que la procédure « suit son cours ».

Par exemple, certains locataires, en reprenant le paiement de leur loyer, vont se sentir protégés du risque d'expulsion, alors que ce n'est pas le cas. La situation des ménages s'aggrave, se rapproche de l'expulsion, sans qu'ils ne s'en rendent toujours compte.

### LA PAROLE AUX ACTEURS

**Emilie D'Onofrio**, conseillère juriste à l'ADIL 38 :

*"C'est un engrenage pour le locataire qui se sent un peu dépassé, qui est dans une grande solitude, qui n'ose pas démarcher son bailleur, son assistante sociale."*

**Maître Montoya**, président de la chambre des huissiers de justice de l'Isère :

*"Cette procédure d'expulsion est très longue, 1 an et demi environ, les personnes n'y croient plus, on a l'impression que nous sommes les seuls à leur dire qu'ils vont être expulsés. Le jour de l'expulsion, alors qu'ils ont reçu la notification du préfet, ils sont très surpris."*

**Sigrine Genest**, cabinet ACADIE :

*"Le locataire reçoit beaucoup de courriers, au contenu proche, signés par des acteurs différents, l'accumulation de ces documents alimente le sentiment d'impuissance du locataire."*

### 3.3.2 Locataire / propriétaire, les points de vue divergent

Produit par Sigrine Genest, du cabinet Acadie, en appui à l'atelier PDH du 28 avril, l'illustration n°9 décrit comment la réaction des locataires est souvent contraire à celle qu'attend le bailleur et que requiert la procédure, faisant se succéder une série de décalages, d'incompréhensions pendant lesquels la dette enflé et l'expulsion se rapproche.

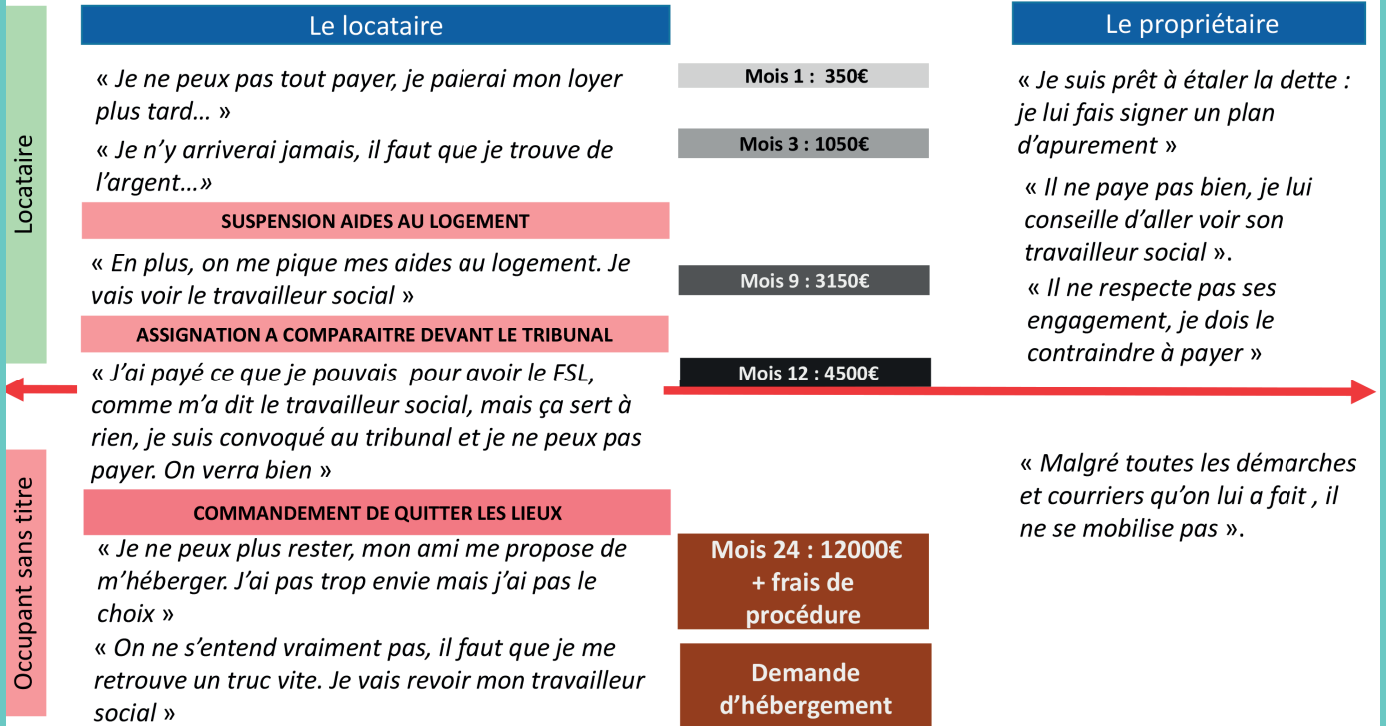
### LA PAROLE AUX ACTEURS

**Sigrine Genest**, cabinet ACADIE :

*"Face à la procédure, les points de vue divergent. Lorsque que l'on va appeler le locataire à la mobilisation, le locataire lui s'enfoncé dans la dépression."*

## Face à la procédure, comment réagissent les ménages ?

## Face à la procédure, les points de vue divergent...



## 3.4

Une prévention  
qui se déclenche trop tard ?

## 3.4.1 Un manque de contact direct avec les ménages

Au travers de la procédure d'expulsion, nous sommes amenés à nous interroger sur les

pratiques des divers acteurs impliqués, qui ne favorisent pas forcément un contact simple et direct avec les ménages. L'envoi de courriers ou de convocations que les personnes n'ouvrent pas ou ne comprennent pas, prévaut souvent sur la prise de contact ou la visite à domicile.

Dans le parc privé comme dans le parc public, certains ménages ne sont pourtant pas en capacité de se mobiliser pour demander de l'aide auprès des acteurs en mesure de leur en apporter. De ce point de vue-là, locataires du public et du privé ne bénéficient pas de la même attention.

Et si le contact direct et « l'aller vers » sont des préalables favorables à l'engagement d'un travail d'accompagnement, la réussite de celui-ci n'est jamais garantie et va dans tous les cas nécessiter une adhésion et une mobilisation du ménage.

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Isabelle Faure-Geors**, assistante sociale à la CAF de l'Isère :

« Aujourd'hui, je trouve que les bailleurs signalent très tardivement les dettes, ce qui fait que l'on se retrouve avec des locataires qui sont déjà dans des situations dramatiques, avec des procédures entamées, et sur lesquelles ils n'ont pas eu la possibilité de saisir un tiers qui aurait pu les soutenir. Sur tous les signalements que l'on a, les ¾ ne sont pas connus des services sociaux, ils n'ont pas contacté d'associations et sont restés seuls face à leur dette. Le fait de leur tendre la perche, de les rencontrer, de pouvoir faire le point avec eux sur leur situation, permet de les rassurer et d'enclencher des démarches concrètes. »

**Emilie d'Onofrio**, conseillère juriste à l'ADIL 38 :

« Les locataires arrivent trop souvent « trop tard » vers nous. Notre rôle est de leur expliquer les actes qu'ils ont reçus et à quel stade de la procédure ils sont. Faire le lien vers les dispositifs existant : le DALO par exemple, demander un délai supplémentaire pour se maintenir dans les lieux. »

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Véronique Scaringella**, directrice des Affaires juridiques à Actis, bailleur social :

*“ On doit s'inscrire clairement dans une plus grande pluridisciplinarité dans le traitement de l'impayé notamment par l' «aller vers», à ce titre nous multiplions les visites à domicile, méthode très efficace, mais aussi très chronophage. Dès le premier impayé, la complexité pour les bailleurs est de déterminer et de comprendre quelle est l'origine de l'impayé, la difficulté rencontrée peut être autre qu'un simple retard de paiement. Les plans d'apurement mis en place peuvent ne pas être respectés .”*

**Béatrice Péchoux**, assistante sociale au département de l'Isère :

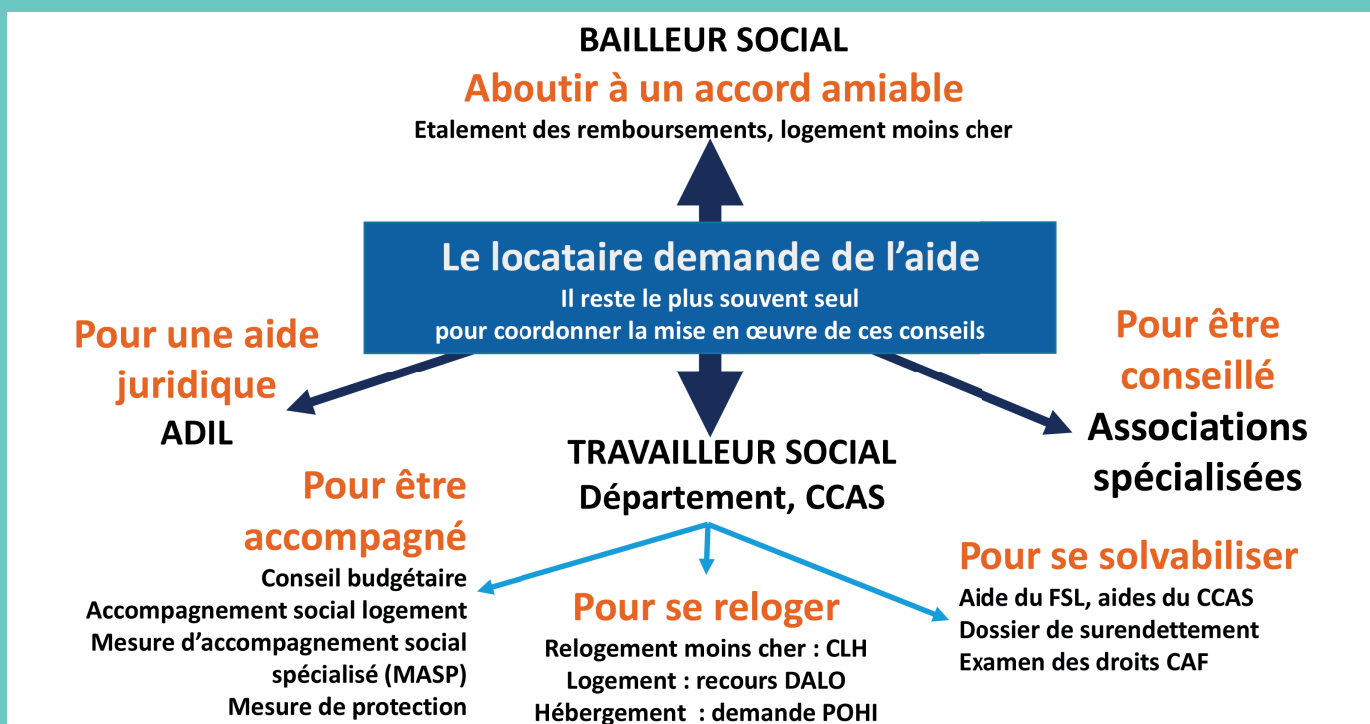
*“ Ce qui est important c'est d'avoir une relation de confiance avec les gens pour qu'ils aient envie de venir m'en parler. Nous c'est dès le premier mois de loyer impayé que l'on peut voir les gens, c'est souvent aussi en dent de scie, il y a des hauts et des bas, c'est très compliqué dans la durée. L'accompagnement ne peut pas se généraliser : c'est au cas par cas, selon les événements .”*

### 3.4.2 Le ménage demeure le plus souvent seul pour coordonner les acteurs et la mise en œuvre de leurs conseils

Les acteurs et les dispositifs susceptibles d'aider le locataire à résoudre ses difficultés sont multiples : bailleurs, travailleurs sociaux, ADIL, associations ... Mais c'est souvent le locataire, qui est pourtant déjà perdu face à la procédure, qui doit assurer la coordination de ces aides et conseils : comme l'a exprimé Sigrine Genest (Acadie) lors de l'atelier PDH du 28 avril, il doit « appareiller » seul les éléments

lui permettant de s'en sortir (Illustration n°10).

Ainsi, en plus d'une prévention le plus en amont possible, la coordination et la simplification des différentes aides et dispositifs permettant de soutenir au mieux les locataires en difficulté est un véritable enjeu de la prévention des expulsions.



**Face à la procédure, comment réagissent les ménages ?****CE QU'IL FAUT RETENIR**

Le ménage a tendance à sous-estimer le risque d'expulsion contenu dans la procédure juridique qui se déclenche avec le commandement de payer.

Les acteurs qui interviennent sont nombreux (bailleurs, travailleurs sociaux, ADIL, huissier) mais peu se rendent à domicile. « Monsieur Tout

le monde » n'est pas forcément connu des services sociaux, notamment dans le parc privé et n'a pas le réflexe de demander de l'aide.

Deux enjeux pour améliorer la prévention sont identifiés : déclencher le contact au plus tôt et mieux coordonner l'ensemble des dispositifs.

## 4

**AMELIORER LA PREVENTION DES EXPULSIONS :  
QUELS DISPOSITIFS EN PLACE, QUELLES BONNES  
PRATIQUES EN ISERE ?**

Face à l'importance des situations d'impayés locatifs chaque année, et au nombre de résiliations de baux et d'expulsions, des dispositifs visant à favoriser une prévention se sont progressivement structurés en Isère. Les dispositifs et expériences présentés ci-après, sont d'origines diverses : d'échelle communale (commissions locales d'impayés) ou départementale (Convention OPAC 38-Département), mises en place par la loi (Commission de coordination des actions de prévention des expulsions dites CCAPPEX) ou fruit d'expérimentation des acteurs de terrain (audiences de conciliation du Tribunal d'instance de Vienne).

Construits à partir d'entrées différentes, ils visent néanmoins tous à apporter des réponses aux différents enjeux de la prévention évoqués précédemment :

- intervenir le plus tôt possible, au stade des premiers impayés, et éviter la résiliation du bail qui enclenche la procédure d'expulsion
- établir un contact direct avec le ménage en difficulté, lui parler simplement
- mieux coordonner l'action des différents acteurs, faire circuler entre eux l'information mobilisable sur la situation du locataire
- proposer un accompagnement et un interlocuteur de référence au locataire en difficulté, qui coordonne les différents dispositifs et acteurs de la réponse.

## 4.1

**Agir en prévention au niveau communal :  
le rôle des commissions locales d'impayés**

A l'initiative de communes, un certain nombre de CCAS en Isère ont pris l'initiative de mettre en place des commissions locales d'impayés qui agissent principalement sur le parc public. Elles assurent une certaine coordination entre les différents acteurs au stade du traitement des impayés, pour garantir au mieux et le plus en amont possible l'accompagnement social du ménage en appui sur un partage d'information. Elles s'organisent à l'échelle communale et dans la proximité, ce qui semble important pour entrer en contact avec le ménage. Cependant elles restent rares et ne couvrent pas l'ensemble du département

**LA PAROLE AUX ACTEURS**

**Dominique Bunoz Penin**, CCAS D'Eybens :

*"Je travaille depuis 20 ans sur les commissions d'impayés de loyer, qui concernent les ménages en impayé de loyers depuis plus de 2 mois. Nous réunissons autour de la table : des bailleurs, une personne qui représente le SLS d'Echirolles, le service logement et le CCAS. Les usagers sont invités à se présenter à la commission. Tous ces acteurs restent en lien avant et après la commission jusqu'à la suivante. Les situations qui débouchent sur des expulsions locatives sont souvent des situations de personnes qui n'ont pas voulu se mobiliser ou qui ont pris des engagements qu'ils n'ont jamais respectés."*

**Améliorer la prévention des expulsions :  
quels dispositifs en place, quelles bonnes pratiques en Isère ?****4.1.1 La commission locale d'impayés d'Echirolles :  
aller vers les ménages, une priorité**

Echirolles compte environ 35 000 habitants et 6 000 logements locatifs sociaux. La prévention des expulsions et le traitement des impayés est une priorité communale depuis le milieu des années 1990. En 2014, **300 ménages en situation d'impayés ont été reçus par la commission d'impayés**, soit près de 25 % du public du CCAS.

**La commune d'Echirolles s'est donnée les moyens humains** de répondre aux besoins de prévention et d'accompagnement des ménages en situation d'impayé à travers son CCAS qui mobilise sur la thématique « prévention des expulsions, impayés et hébergement » 5 assistantes sociales réparties par secteur et un cadre.

Une convention entre le Département et le CCAS d'Echirolles définit la répartition des

publics pris en charge par l'action sociale :

- le CCAS pour les familles sans enfants mineurs, et les isolés
- le Département pour les familles avec enfants mineurs, les femmes enceintes de leur premier enfant, les jeunes de moins de 21 ans, les ménages en situation de garde alternée.

Lorsqu'elles ne concernent pas la commune, les situations étudiées en commission sont donc redirigées vers une assistante sociale de secteur du Département.

Les commissions impayées réunissent chaque trimestre le service recouvrement ou précontentieux des bailleurs sociaux (notamment la SDH et l'OPAC fortement présents sur la commune), la CESF des bailleurs et l'assistante sociale du secteur. Cette commission étudie l'ensemble des situations à partir de 3 mois d'impayés et jusqu'au commandement de quitter les lieux, en s'appuyant sur une liste établie par le bailleur. A partir de cette liste, l'assistante sociale du CCAS recueille un certain nombre d'informations : Le ménage bénéficie-t-il déjà d'un suivi social ? Quelles démarches ont déjà été entreprises par le bailleur ? Quelle est la plus-value du CCAS à ce stade ? A la suite de cette commission, un procès-verbal résume le rôle de chacun dans l'accompagnement de ces ménages en difficulté.

**LA PAROLE AUX ACTEURS**

**Isabelle Devêche**, Cadre référent logement hébergement au CCAS d'Echirolles :

*"Je me présente comme cadre du CCAS et m'inquiétant de leur situation, c'est une fois à l'intérieur du logement que je me présente comme travailleur social. Je les informe de leurs droits mais aussi de leurs devoirs. J'essaye de comprendre les causes de leur situation et l'origine de la dette. Je leur décris le déroulement d'une expulsion locative, avec des mots simples, je respecte leur choix de vie je reste dans une attitude de positiver ce qui peut l'être. A la fin de l'entretien, on se met d'accord sur ce que je vais transmettre comme informations au bailleur, je peux aussi servir de médiateur. Cette démarche permet pour certain, d'éviter de s'enfoncer encore plus dans la précarité."*

**4.1.2 La commission locale d'impayés de Pont-de-Claix : partager l'information autour des impayés**

Le Pont-de-Claix est une commune de 11 400 habitants et compte 1 340 logements locatifs sociaux, soit 29 % de son parc. En 2015, 14 % des locataires du parc public étaient en situation d'impayés. La commission d'impayés a été mise en place en 1997. Le CCAS de Pont-de-Claix dispose d'un cadre et d'une assistante administrative. Le suivi social des ménages est assuré par le Département car le CCAS ne dispose pas d'assistante sociale

autre que celle en charge des personnes de plus de 60 ans.

La commission locale d'impayés de Pont-de-Claix se réunit une fois par trimestre et par bailleur (SDH et Actis). Elle est composée de la Conseillère en économie sociale et familiale (CESF) du Département, du CCAS de la commune, de la CESF du bailleur et du service précontentieux. Cette commission a pour rôle de faire le point sur la situation du

ménage, partager l'information que chaque acteur connaît.

Le bailleur envoie au CCAS une liste de tous les impayés, quel que soit le montant de celui-ci (de 50 € à 18 000 €, lors de la dernière commission par exemple), 3 semaines avant la date de la commission. Ce tableau est transmis aux travailleurs sociaux du Département en charge du secteur de Pont-de-Claix. Les assistantes sociales du département recherchent un certain nombre d'informations sur les ménages (ménage connu des services sociaux, accompagnement déjà en place,...). Le CCAS met ainsi en place un tableau de suivi du ménage qui reprend l'ensemble des informations le concernant.

En commission, les situations sont toutes étudiées de l'impayé le moins élevé au plus élevé. La commission décide qui fait quoi et à quel moment, quel dispositif peut être mis en place. Il désigne également quel interlocuteur est le plus pertinent pour aller vers le locataire, en fonction de l'historique ou du

lien déjà créé par l'un ou l'autre des acteurs (Département, bailleur, CCAS). Un courrier est ensuite envoyé au locataire signé par la Directrice du CCAS. Le CCAS permet un lien de proximité avec le ménage.

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Marie-Pierre François**, responsable du service Action Sociale-Logement au CCAS de Pont-de-Claix :

*"Pour chaque dossier, un courrier est envoyé avec une demande de rencontre. Le CCAS est le tiers médiateur, un lien de proximité, entre le bailleur et l'utilisateur. Nous essayons de démystifier le bailleur : il n'est pas là pour obligatoirement mettre les gens à la porte. Lorsque le locataire est en impayé c'est aussi parce que sa situation a changé, que son logement est devenu trop grand. Nous devons travailler plus sur les mutations. Concernant le parc privé : pour moi c'est très compliqué, nous sommes souvent démunis, nos interlocuteurs sont les huissiers."*

**Véronique Nikitine**, responsable recouvrement à la SDH, bailleur social :

*"Tout le monde a travaillé en amont de ces situations, il y a un vrai échange, les situations sont connues par le CCAS, par le département et par nous-même. Il y a une préconisation qui ressort pour chaque foyer, chaque dossier. Une relation s'installe, le travail est plus fluide plus facile, déjà entre nous, la connaissance des dossiers est partagée. Nous constatons qu'il y a un suivi, des résultats. Aujourd'hui, on ne peut pas travailler chacun dans notre coin."*

## 4.2 Agir en prévention : l'enjeu des groupes techniques d'arrondissement de la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)

La Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)<sup>4</sup>, est co-pilotée par l'Etat et le Département. Elle est constituée d'une instance de pilotage départementale et de groupes techniques installés sur chaque arrondissement (Illustration n°11).

Les groupes techniques réunissent l'ensemble des acteurs locaux intervenant en matière de traitement social de l'impayé et de prévention des expulsions. La loi ALUR renforce le rôle des CCAPEX : elle constitue une instance de coordination, d'évaluation et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives défini par le Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PALHDI) et la charte de prévention

des expulsions. Elle est également chargée de l'examen des situations individuelles. Elle étend les signalements de situations d'impayés signalés à la CCAPEX pour favoriser le plus possible une action préventive.

<sup>4</sup> Depuis 2009, chaque département, en vertu de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, doit se doter d'une Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Murielle Malleville**, adjointe au chef du pôle Hébergement et logement social à la DDCS de l'Isère :

*"Les moments d'alerte que nous avons repérés sont au moment de la suspension de l'APL et de l'assignation. Il faut construire un outil partagé où l'on retrouve l'essentiel des informations pour que lorsque l'on arrive dans ces commissions, on puisse avoir une plus-value de l'action collective et avoir derrière un plan d'action partagé"*

**Améliorer la prévention des expulsions :  
quels dispositifs en place, quelles bonnes pratiques en Isère ?**

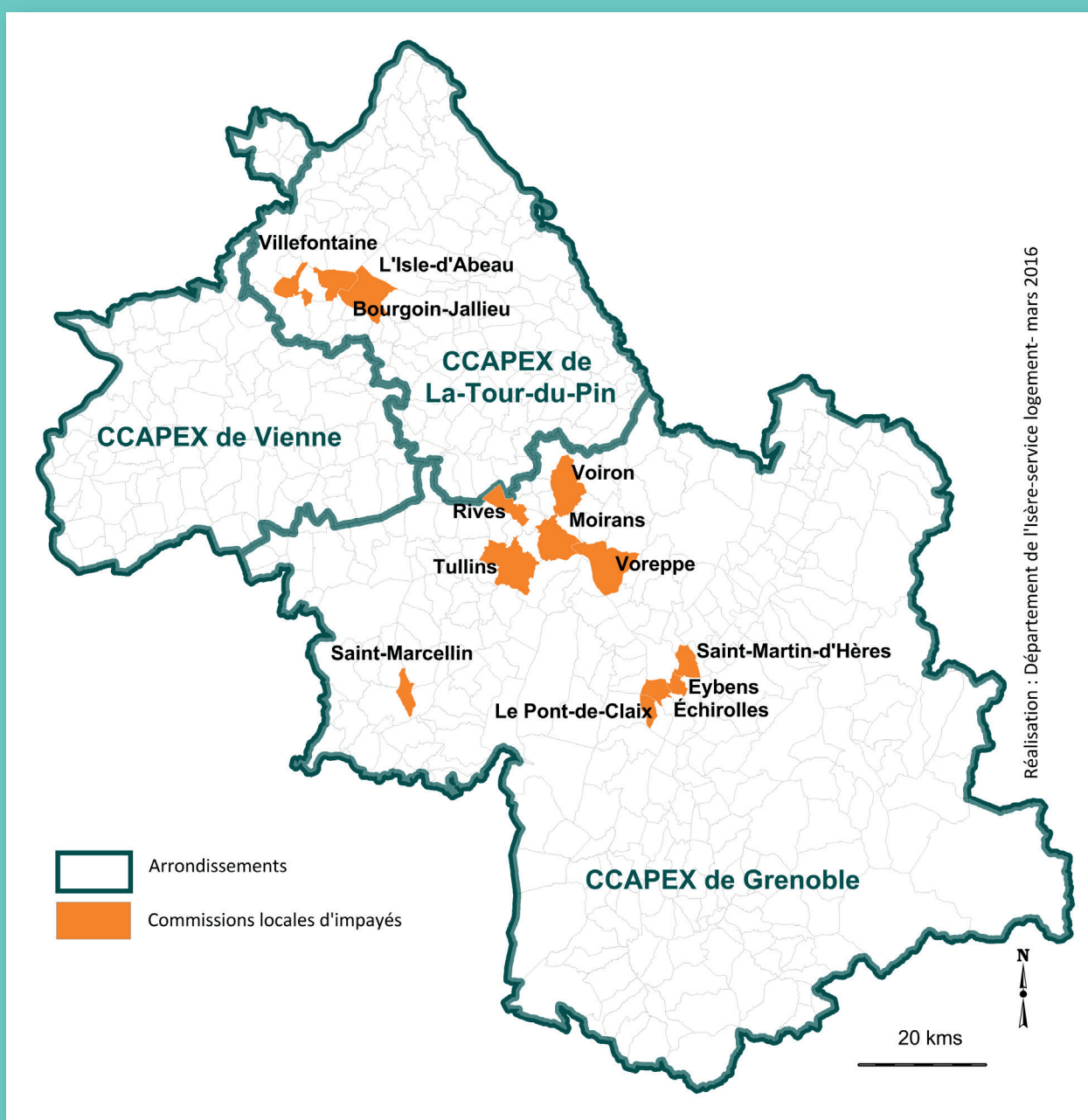
Dans le cadre des expérimentations du PAL-HDI, la CCAPEX de Grenoble a d'ores et déjà travaillé autour de situations en amont de l'assignation en résiliation de bail.

Si jusqu'à présent le rôle des CCAPEX se limitait à un échange d'information entre les

différents partenaires, il existe une réelle volonté de faire de ces commissions un lieux d'élaboration de plans d'actions communs entre les différents acteurs pour prévenir les expulsions.

**Ill. n°11 CCAPEX et commissions locales d'impayés en Isère**

Réalisation Département de l'Isère - Mars 2016





## 4.3 Agir en prévention entre acteurs : l'une coordination entre bailleurs publics et travailleurs sociaux du Département

Le Département et l'OPAC 38 ont passé une convention de partenariat couvrant la période 2015/2017. Cette convention précise les objectifs et les modalités de travail que se fixent le Département et l'OPAC38 autour des axes suivants :

- Améliorer les relations institutionnelles entre l'organisme et sa collectivité de rattachement
- Contribuer à la mise en œuvre du PALHDI
- Favoriser le maintien à domicile
- Contribuer au contrat éducatif local
- Organiser la coopération territoriale

Sur la base de cette convention, le territoire Bièvre Valloire et les agences OPAC du Roussillonnais et du Voironnais ont mis en place une organisation partenariale visant à être au plus près des situations et à agir le plus possible en prévention.

### LA PAROLE AUX ACTEURS

**Isabelle Tixier**, adjointe au chef du service développement social sur Bièvre Valloire pour le Département :

*"Nous avons constaté que la plupart des demandes d'enquêtes d'expulsions locatives concernent des ménages inconnus de notre service. Nous avons aussi repéré un manque d'articulation entre les CESF de l'OPAC et le service social de secteur. Nous avons rencontré l'OPAC et avons décliné une organisation de travail pour favoriser les échanges entre le service social du département, les chargés de clientèle, les CESF et l'assistant contentieux, afin de favoriser des rendez-vous en commun avec le locataire, l'assistante sociale, la CESF et/ou l'assistant contentieux. L'idée est d'avoir une instance de réflexion sur nos pratiques, mais aussi une instance d'informations, de mise en place d'outils, de procédures pour améliorer notre intervention sur les problématiques logement et notamment en matière de prévention des impayés locatifs."*

**Géraldine Verchere-Didier**, conseillère en économie sociale et familiale à l'OPAC 38, bailleur social :

*"L'idée de travailler ensemble, c'est aussi d'identifier un interlocuteur privilégié, reconnu par le locataire. Si le locataire ne rencontre que son assistante sociale, il doit savoir que le lien est fait avec tous les autres interlocuteurs."*

**Marjorie Vossier**, assistante sociale sur le territoire de Bièvre Valloire au centre médico-social de Beaurepaire :

*"Le but est de partager des informations strictement nécessaires à la compréhension de la situation pour mettre en place un plan d'action adapté. Cette rencontre et ce partage d'informations se font en accord avec la famille. A la fin de l'entretien, chacun repart avec une feuille de route : qui fait quoi ? Comment ? Quel dispositif solliciter ?"*

## 4.4 Agir en prévention avec la justice : une expérimentation du PALHDI au tribunal d'instance de Vienne

Il est apparu pertinent d'associer l'expérimentation menée dans le cadre du PALHDI sur le territoire de la communauté de communes du Pays Roussillonnais autour du stade de l'assignation à la proposition faite par Joëlle Tizon, juge d'instance au tribunal de Vienne, d'ouvrir des audiences de conciliation.

Ce partenariat prévoit la réalisation d'un diagnostic et la proposition d'un plan d'action cohérent en privilégiant un contact direct (téléphone) avec le ménage en vue de l'inscription du dossier en audience de conciliation par le bailleur. L'audience de conciliation donne lieu à un procès-verbal dont la forme et le contenu reste très libre et qui tiendra lieu de feuille de

route pour les différentes personnes concernées : le ménage, le bailleur et le service social si besoin.

### LA PAROLE AUX ACTEURS

**Joëlle Tizon**, juge au Tribunal d'instance de Vienne

*"Le jugement n'est pas un dispositif de prévention. Nous avons décidé d'agir autrement, nous avons proposé aux bailleurs institutionnels de faire venir en conciliation les locataires pas à jour de leurs loyers. On voudrait pouvoir intervenir avant même le commandement de payer. L'audience se ferait au tribunal, car le juge d'instance peut tenir des conciliations. Il ferait un procès-verbal de conciliation, « le locataire reconnaît devoir la somme de ... ». Tout le monde signe le procès-verbal, bailleur, locataire, juge. Si ce procès-verbal n'est pas respecté, on sera moins convaincu d'accorder un nouveau délai au locataire. L'expulsion sera engagée plus rapidement ».*

**Améliorer la prévention des expulsions :  
quels dispositifs en place, quelles bonnes pratiques en Isère ?****CE QU'IL FAUT RETENIR**

**Agir en prévention** c'est pouvoir entrer en contact avec le ménage pour agir le plus tôt possible, dans l'idéal dès le premier impayé.

**L'expérience acquise par les commissions locales d'impayés** montre que le travail de prévention suppose d'échanger de l'information entre les différents acteurs du traitement de l'impayé et de la prévention de l'expulsion, et de favoriser leur coordination.

**On constate aussi l'intérêt de mettre en place** un acteur référent auprès du locataire en difficulté, qui

le guide et coordonne les différentes interventions.

**En appui sur les expérimentations en cours**, l'évolution des groupes techniques CCAPEX pourrait permettre de développer cette approche préventive.

**Offrir à l'ensemble des ménages concernés sur le parc public et privé** un accompagnement adapté découle d'une volonté politique forte pour mobiliser les moyens nécessaires, notamment du côté de l'action sociale, dans un moment de compression des budgets publics.

**CONCLUSION**

**L'expulsion peut concerner « Monsieur Tout le monde »** : personnes avec emploi, sans emploi, familles avec enfant(s), jeunes, personnes âgées. Les raisons qui conduisent des ménages à ne plus payer leur loyer sont très diverses. Les ménages concernés ne sont donc pas tous, loin s'en faut, connus de l'action sociale. C'est souvent une fragilité, un accident de la vie qui amène les personnes à basculer dans l'engrenage de l'expulsion.

**Aucune action de prévention n'est envisageable sans un lien avec le ménage.** Or, les personnes prises dans la spirale des difficultés et face à une procédure juridique complexe éprouvent des sentiments de solitude et d'incompréhension, de honte, qui, peut les conduire au déni, au repli. Il est alors pour eux compliqué de se mobiliser ou d'être rencontrés par les acteurs compétents.

**Les situations d'impayés dans le parc privé rencontrent un environnement moins favorable à la prévention des expulsions que dans le parc public.** Dans le parc public, si les situations d'impayés ont augmenté ces dernières années, le nombre d'expulsions effectives reste relativement modéré. Le fait que les bailleurs du parc public déploient une ingénierie sociale et des partenariats pour favoriser la prévention limite les situations d'expulsion. Dans le parc privé, où les ménages sont peu connus de l'action sociale, les situations d'impayés semblent conduire plus inexorablement à des situations d'expulsion ou de départ de fait du logement. Actuelle-

ment la chaîne préventive dès les premiers impayés dans le parc privé n'est pas organisée...

**Plusieurs initiatives iséroises ont été engagées qui permettent d'agir en prévention** : les commissions locales d'impayés les instances de coordinations entre bailleurs publics et travailleurs sociaux du Département, une expérimentation en lien avec le tribunal d'instance de Vienne visant à mettre en place une conciliation en amont du jugement.

**Dans le cadre du PALDHI une expérimentation en appui sur le groupe technique CCAPEX de l'arrondissement de Grenoble** a permis de prendre la mesure du rôle que pourrait jouer ce lieu de coordination sur le terrain de la prévention des expulsions...

**Renforcer la prévention des expulsions suppose une organisation efficace à une échelle territoriale pertinente permettant à tous les ménages concernés**, qu'ils habitent le parc privé ou le parc public, qu'ils soient connus ou non de l'action sociale, d'être accompagnés à temps. C'est l'objectif ambitieux que s'est fixé le PALDHI en appui sur la CCAPEX dans le cadre d'une optimisation de la chaîne d'acteurs mobilisables.

**La question de l'échelle des moyens et de la proximité avec l'usager doit rester au centre pour progresser.**

**Un grand remerciement aux contributeurs de l'atelier PDH du 28 avril 2016**

**• Pour les témoignages de la table-ronde :**

Véronique Scaringella, directrice des affaires juridiques à Actis

Isabelle Faure-Geors, assistance sociale spécialisée de la CAF de l'Isère

Béatrice Péchoux, assistance sociale du Département de l'Isère

Emilie D'Onofrio, conseillère juriste de l'ADIL de l'Isère

Maître Hugues Montoyat, président de la Chambre départementale des huissiers de justice de l'Isère

**Pour le retour des expérimentations du PALHDI :**

Sigrine Genest, bureau d'études ACADIE

Joelle Tizon, juge au tribunal d'instance de Vienne

Isabelle Devêche, cadre référent logement hébergement au CCAS de la commune d'Echirolles

Muriel Maleville, adjointe au chef du pôle Hébergement et logement social de la DDCS de l'Isère

**Pour les retours d'expériences et les bonnes pratiques :**

Marie-Pierre François, responsable du service action sociale au CCAS de la commune de Pont-de-Claix

Véronique Nikitine, responsable recouvrement à la SDH

Isabelle Tixier, adjointe au chef du service développement social sur Bièvre Valloire pour le Département de l'Isère

Géraldine Verchere-Didier, conseillère en économie sociale et familiale à l'Opac 38

**Pour la réalisation des témoignages vidéos :**

Yolande Encinas de l'OHL

L'UDAF, UTPT et la CCAPEX de Grenoble pour l'identification des situations

**Pour l'animation de l'atelier :**

Yolande Encinas de l'OHL - Sigrine Genest, du bureau d'études ACADIE

Juliette Brumelot, chef du service logement au Département de l'Isère

Ce cahier a été réalisé par le service Logement du Département de l'Isère en collaboration avec le Pôle hébergement et logement social de la DDCS de l'Isère et l'appui de l'AURG et du service communication du Département de l'Isère.



**RENSEIGNEMENTS :**

**Département de l'Isère  
Service logement**

Annexe Dode 3  
15-17 rue du commandant l'Herminier  
38000 Grenoble  
04 76 00 36 44 - [www.isere.fr](http://www.isere.fr)

**Direction Départementale des Territoires  
Service Logement et Construction**

17 bd Joseph Vallier  
38040 Grenoble  
04 56 59 46 49 - [www.isere.gouv.fr](http://www.isere.gouv.fr)



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
PRÉFET DE L'ISÈRE



[www.isere.fr](http://www.isere.fr)

