

ATTACHE TERRITORIAL CONCOURS EXTERNE

SESSION 2012

EPREUVE DE NOTE

SPECIALITE : GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

- ↪ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- ↪ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- ↪ Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce document comprend un sujet de 2 pages et un dossier de 35 pages.
S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

CONCOURS EXTERNE D'ATTACHE TERRITORIAL

SESSION 2012

spécialité GESTION DU SECTEUR SANITAIRE ET SOCIAL

EPREUVE D'ADMISSIBILITE

Durée : 4 heures / Coefficient : 4

Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier, pour les candidats ayant choisi la spécialité gestion du secteur sanitaire et social, l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème sanitaire et social rencontré par une collectivité territoriale.

Sujet :

Vous assurez les fonctions de Directeur / Directrice d'un Centre communal d'action sociale de la commune de X.

Votre Président, soucieux que votre établissement soit partie prenante en matière de prévention des expulsions locatives et dans l'accompagnement des habitants concernés de la commune, vous demande de rédiger une note sur les dispositifs existants dans ce domaine .

Vous rédigerez cette note à son attention à l'aide des seuls éléments du dossier.

SOMMAIRE DU DOSSIER

Dossier de 35 pages

| | | |
|---------------|--|------|
| DOCUMENT 1 : | Prévention des expulsions : l'ANIL dresse un premier bilan mitigé pour les CCAPEX <i>Actualités Sociales Hebdomadaires, N° 2748, 24 février 2012</i> | 1 p. |
| DOCUMENT 2 : | Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? (extrait) <i>Yves MAUREL, Pascale VINCENT, ANIL Habitat Actualité, ADIL du GARD, février 2012</i> | 2 p. |
| DOCUMENT 3 : | Prévention des expulsions locatives : expériences locales intéressantes <i>Note au Premier Ministre, 8 juin 2009</i> | 3 p. |
| DOCUMENT 4 : | Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions (extrait) <i>Bernard VORMS, ANIL, 8 avril 2010</i> | 9 p. |
| DOCUMENT 5 : | Des commissions à géométrie variable <i>Agnès THOUVENOT, La Gazette des communes, 28 mars 2011</i> | 3 p. |
| DOCUMENT 6 : | Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées <i>Eric RENARD, DREES, Etudes et résultats, n° 670, novembre 2008</i> | 6 p. |
| DOCUMENT 7 : | Convention pour l'accompagnement social lié au logement par le CCAS (exemple), 2011 | 4 p. |
| DOCUMENT 8 : | Prévention des expulsions (extraits) <i>Document interne du CCAS de A., septembre 2009</i> | 3 p. |
| DOCUMENT 9 : | Un suivi pour résidents HLM en difficulté - Remobilisations locatives <i>Audrey GUILLER, Actualités sociales hebdomadaires, n° 2722, 2 septembre 2011</i> | 3 p. |
| DOCUMENT 10 : | Schéma des trois commissions COMEX, CCAPEX, CESI <i>Préfecture des Landes, 2011</i> | 1 p. |

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOCUMENT 1

Prévention des expulsions : l'ANIL dresse un premier bilan mitigé pour les CCAPEX, *Actualités Sociales Hebdomadaires*, N° 2748, 24 février 2012

Prévention des expulsions : l'ANIL dresse un premier bilan mitigé pour les CCAPEX

Instituées par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement dans l'objectif notamment de rapprocher toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ne se sont mises en place que tardivement, « au cours du deuxième semestre 2010 et du premier semestre 2011 »(1). Quel regard peut-on porter aujourd'hui sur le dispositif ? Dans une étude qui vient de paraître, l'Association nationale pour l'information sur le logement (ANIL) en dresse un premier bilan mitigé, notamment en termes de cohérence (2).

En premier lieu, l'étude pointe la grande hétérogénéité des pratiques. « Désireux de tirer le meilleur parti des expériences déjà conduites au plan local, l'Etat a laissé une latitude importante aux acteurs locaux pour définir tant le champ de compétence que les modalités de fonctionnement » du dispositif, expliquent ses auteurs. Résultat : des formes d'organisation territoriale très variées mais aussi et surtout des interprétations différentes de la mission des CCAPEX. Certains départements les cantonnent ainsi dans l'observation et l'évaluation des actions de prévention des expulsions conduites par les différents acteurs concernés. D'autres leur confient au contraire le traitement de l'ensemble des dossiers. De même, toutes les commissions n'ont pas la même définition des circonstances justifiant leur saisine, et cela sans lien direct avec la situation effective du marché du logement ou le nombre de décisions judiciaires dans le département.

Tout cela se reflète dans le nombre de dossiers qu'elles examinent « qui varie du tout au tout », certaines commissions n'en traitant que quelques-uns alors que d'autres sont à la limite de leur capacité de fonctionnement. Mais c'est surtout « l'absence d'une véritable phase d'instruction préalable des dossiers » qui constitue « l'une des principales faiblesses des commissions ». « De ce fait, les réunions consistent souvent à mettre en commun les informations dont disposent les divers participants à propos d'un même dossier, mais se limitent à renvoyer le dossier vers le service social si le lien avec le ménage n'a pas été établi ou s'il se trouve rompu. » Dès lors, regrettent les auteurs, « la commission est dans l'impossibilité de rendre un avis ou une recommandation efficace ».

Une autre difficulté tient à « l'insuffisante coordination de l'intervention des CCAPEX avec celle des autres dispositifs d'aide publique qui peuvent avoir affaire avec les ménages menacés d'expulsion notamment en matière de surendettement ». L'étude déplore, en particulier, que le représentant de la commission départementale de surendettement – dont la présence est facultative – soit rarement présent lors des réunions, alors qu'il pourrait délivrer des informations cruciales pour permettre d'adapter au mieux et au bon moment les avis de l'instance à la situation du ménage. De, même, « l'implication des travailleurs sociaux [...] du conseil général dans les CCAPEX, essentielle au bon fonctionnement du dispositif, semble très variable ». En conclusion, l'ANIL avance plusieurs préconisations découlant directement de ces constats. Elle plaide notamment pour que la vocation des CCAPEX, leurs règles de saisine et de traitement des dossiers soit mieux définies. Elle suggère également qu'une instruction préalable à l'examen des dossiers soit réalisée de façon systématique par un opérateur unique désigné par la commission.

(1) Pour mémoire, une CCAPEX est compétente pour l'ensemble des impayés locatifs. Elle examine également les expulsions locatives non liées à des impayés et peut être saisie lorsque le risque d'expulsion résulte de troubles de voisinage ou de reprise du logement par le bailleur à la fin du bail pour vente ou occupation personnelle. Concrètement, elle émet des avis destinés aux instances décisionnelles. Elle peut aussi émettre des recommandations à l'intention des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions. La création des CCAPEX a été dans un premier temps facultative, avant d'être rendu obligatoire par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009.

(2) Etude disponible sur www.anil.org.

DOCUMENT 2

Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? (extrait), Yves MAUREL, Pascale VINCENT, ANIL Habitat Actualité, ADIL du GARD, février 2012

Synthèse : comment en arrive-t-on à l'expulsion ?

Ce que l'on peut retenir :

- **La population enquêtée se caractérise par un cumul de difficultés bouleversantes** (séparation, perte d'emploi, maladie, diminution de revenus, décès de parents...). Si les ménages ne se mobilisent pas pour tenter de résoudre les problèmes liés à l'impayé de loyer, et s'ils ne sollicitent pas les dispositifs qui pourraient leur apporter une aide, c'est bien souvent du fait de la fragilité psychologique et émotionnelle provoquée par l'accumulation des difficultés qu'ils viennent de rencontrer.
- **Une dégradation récente de la situation économique des ménages rend le maintien dans le logement inenvisageable.** Cette dégradation entraîne une extrême fragilisation de leur budget qui les a très rapidement enlisés dans l'incapacité à faire face au coût du loyer. Ce constat est confirmé par l'analyse de la situation financière des ménages enquêtés : pour près de la moitié d'entre eux, la part des revenus consacrée au loyer au moment de l'impayé est supérieure à 50%. Dès lors, la question du relogement (et du diagnostic qui permet de l'organiser), apparaît comme cruciale.
- **Au regard de la situation des ménages, les plans d'apurement proposés sont voués à l'échec.** Les publics enquêtés ont pratiquement tous validé des échéanciers d'apurement. Même s'ils en acceptent le principe sans contestation, le niveau de leurs échéances, additionné du montant du loyer en cours, n'est objectivement jamais tenable. La multiplicité des sollicitations pour apurer la dette (absence d'opérateur unique), ainsi qu'une inégalité de maîtrise technique des différents interlocuteurs, tend également à réduire les possibilités de construire un échéancier cohérent.
- **La plupart des ménages enquêtés méconnaissent leurs droits et les moyens de les faire appliquer.** Souvent le statut professionnel ou la situation économique a tenu la personne suffisamment éloignée du bénéfice des prestations sociales (artisan, auto-entrepreneur), pour que, lorsque les difficultés commencent à survenir, elle ne fasse pas valoir ses droits, notamment en matière d'aide au logement. L'absence de contact avec les services sociaux va retarder la mise en œuvre d'une solution viable.
- **La profusion d'actes et d'interlocuteurs augmente la démobilisation des ménages.** Les personnes ne prennent pas toujours connaissance des explications qui leur sont délivrées par écrit. Et c'est paradoxalement la profusion d'informations qui leur sont envoyées par courrier qui provoque une lassitude en décourageant la lecture.
- **L'audience n'est pas mise à profit pour exprimer une demande recevable par le juge.** Afin de prouver leur bonne foi, les ménages se sont rendus très majoritairement à l'audience (75%). On perçoit un très net décalage entre la finalité réelle de l'audience (solliciter le maintien du bail ou des délais pour se reloger), et ce que les locataires comparants en attendent à titre personnel (expliquer les raisons qui les ont conduits à ne plus pouvoir payer le loyer).
- **La peur générée par la procédure d'expulsion limite la mobilisation.** La procédure conduisant à l'expulsion engendre une multiplicité de peurs très clairement énoncées par les personnes enquêtées. C'est la récurrence la plus forte que l'on ait pu relever dans leurs propos.

Presque toujours, elle fige les personnes, les empêchant de rassembler l'énergie nécessaire à la construction d'un autre projet logement.

- **La présence d'enfants induit des comportements et des contraintes particulières.** Les choix budgétaires liés à la typologie du logement, à la santé et à l'alimentation deviennent prioritaires. Le souci de ne pas perturber la scolarité, le refus d'intégrer le parc HLM, dès lors qu'il est associé aux « zones sensibles » contrarient le relogement. Le risque traumatisant que représente l'exécution de l'expulsion est géré différemment par la personne dès lors qu'elle a des enfants

- **Beaucoup de ménages ont conscience de la nécessité de quitter le logement.** Le départ est considéré comme la résolution d'une situation qu'ils savent intenable. La volonté de départ est aussi très souvent liée à la mauvaise qualité du logement. Source de conflit avec le propriétaire, c'est la deuxième cause explicative des impayés, les ménages ayant cru, à tort, pouvoir utiliser le non-paiement du loyer comme un moyen de pression pour obliger le bailleur à effectuer des travaux.

- **Ce sont les difficultés à se reloger qui empêchent le plus souvent le départ du logement.** Les difficultés financières des ménages sont souvent évoquées comme un frein qui bloque l'accès à un nouveau logement, et les rend captifs de celui dont ils seront finalement expulsés. Leur relogement est aussi difficile à mettre en œuvre dans le parc privé que dans le parc social.

- **Si le dispositif FSL ne contribue volontairement pas au maintien du ménage dans le logement, il participe (implicitement) au relogement.** Alors que les aides financières du Fonds de Solidarité Logement sont au cœur de tous les dispositifs de prévention, elles semblent presque systématiquement avoir été refusées aux ménages enquêtés. Au-delà de la condition formelle de « reprise des paiements », ces refus correspondent à une véritable stratégie d'abandon de la piste « maintien » pour se concentrer sur l'axe « recherche d'un nouveau logement » (presque toujours mise en œuvre par l'intermédiaire de structures associatives agréées et financées par le FSL).

- **L'incertitude sur la date effective de l'expulsion ne facilite pas l'organisation du départ.** Elle est une réelle source d'angoisse pour bien des ménages qui parviennent cependant à trouver des arrangements directement avec les huissiers. La longueur de la procédure est un facteur de rapprochement avec ces derniers. Très souvent considérés par les ménages expulsés comme des alliés bienveillants, ils sont quasiment les seuls à venir rencontrer régulièrement les personnes à leur domicile.

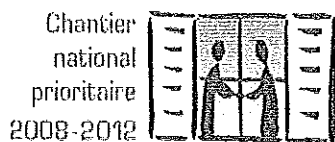
- **Le dispositif DALO n'intervient quasiment jamais dans le relogement au titre de la menace d'expulsion.** Alors que la situation des « personnes menacées d'expulsion sans relogement » constitue l'une des catégories permettant de saisir la commission de médiation, le relogement au titre du DALO n'intervient qu'après l'expulsion. L'efficacité de son concours est postérieure au déménagement effectif des familles et pour une autre motivation (« personnes dépourvues de logement », « personnes hébergées », « personnes logées dans des locaux présentant un caractère insalubre »...). Les étapes intermédiaires au relogement sont préjudiciables aux familles et cogteuses pour les dispositifs institutionnels.

DOCUMENT 3

Prévention des expulsions locatives : expériences locales intéressantes, Note au Premier Ministre, 8 juin 2009



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Chantier
national
prioritaire
2008-2012
pour les personnes
sans-abri ou mal logées

PREMIER MINISTRE

Paris, le 8 juin 2009

Prévention des expulsions locatives Expériences locales intéressantes

Conformément aux instructions du ministre du logement concernant la prévention des expulsions locatives (cf. lettre aux préfets du 12 mars 2009), le préfet délégué général a demandé le 16 mars dernier aux correspondants du Chantier national prioritaire de lui signaler des expériences intéressantes mises en oeuvre localement.

En voici quelques-unes qui portent principalement sur la prévention durant la phase pré-contentieuse (prévention des impayés, intervention du travail social le plus en amont possible auprès du locataire défaillant, médiation locataire-bailleur).

1. - La mobilisation des bailleurs sociaux et privés dans le traitement des impayés le plus en amont possible de la procédure

➤ En Ile-et-Vilaine, il existe une charte de prévention des expulsions dans le secteur du logement locatif privé considérée comme innovante depuis 2008.

Les bailleurs privés (UNPI 35, FNAIM et Ordre des Notaires) informent leurs membres sur les dispositifs d'aide existants et prennent contact dès le 1^{er} impayé avec leur locataire pour rechercher et mettre en œuvre une intervention adaptée à sa situation (plan d'apurement précoce adaptée à la capacité contributive du ménage ; paiement du loyer et du plan d'apurement par prélèvement automatique par exemple).

De plus, l'évaluation annuelle de la charte du secteur locatif social a mis en lumière des chiffres en baisse au regard des indicateurs de suivi observés chaque année :

- depuis 2006, on a une stabilité voire une légère décreue des assignations (En 2006, 818 assignations ; 2007, 823 assignations ; 2008, 802 assignations).
- en examinant plus précisément les chiffres concernant le secteur locatif social, sur l'exercice 2008 le nombre global de baux résiliés (209) est en net recul par rapport à la période 2005-2008 (moyenne annuelle de 234).
- il est intéressant de constater que le nombre d'arrêts de procédures contentieuses (257) est supérieur au nombre de commandements de quitter les lieux (220).

Par ailleurs, la DDE a sollicité l'ensemble des bailleurs sociaux pour apprécier des indicateurs de suivi réactifs qui se situeraient en amont des saisines de la CDAPL puisque les bailleurs constatent tous une dégradation de leurs comptes locataires.

➤ Dans le département des Alpes-de-Haute-Provence, une expérimentation efficace a été effectuée avec le plus gros bailleur social, Habitation de Haute Provence, H2P pour tenter de prévenir les dossiers d'expulsion en parallèle de la saisine de la CDAPL sur le site de Digne-les-Bains.

-Suivi particulier des locataires indécis et amélioration du traitement des situations d'impayés à travers une commission expérimentale spécifique composée des représentants de la DDASS, DDEA, Conseil Général, la Préfecture et du bailleur.

-Un rappel à l'ordre de la part de la CDAPL à ces locataires dès le 2^{ème} mois d'impayés sans attendre les 3 mois nets ou deux mois bruts avec charges tel que prévu par les textes est apparu très dissuasif et a incité la majorité des locataires à reprendre le paiement du loyer afin d'éviter la poursuite du bailleur.

-La prescription d'une mesure ASLL pour les personnes fragiles sortant de résidence sociale.

-Une aide financière du FSL avant les trois mois de dette a permis un maintien dans les lieux.

2. - Actions en faveur d'un accompagnement social individualisé le plus en amont possible et une médiation bailleur/huissier de justice/locataire

➤ Dans le département de l'Oise, l'ensemble des bailleurs sociaux met en place un accompagnement social individualisé des familles en difficulté dès le 2^{ème} mois d'impayé de loyer. Cette mesure vise à prévenir les impayés de loyer avant l'assignation devant le tribunal d'instance.

De plus, l'existence d'une cellule de veille départementale depuis début 2007 permet de favoriser la prise en compte des difficultés sociales et financières des débiteurs et réfléchir aux moyens de remédier aux difficultés des locataires en amont de l'assignation devant le Tribunal d'Instance.

➤ En Charente, le GIP Charente Solidarités, une structure unique chargée du suivi des ménages faisant l'objet d'une procédure d'expulsion, mène des enquêtes sociales approfondies au niveau de l'assignation en justice aux fins de résiliation de bail et suit les ménages après le jugement. 100% des enquêtes sociales sont transmises aux juges d'instance avant de statuer, ce qui permet de trouver des solutions adaptées aux ménages en difficulté et d'obtenir plus facilement des délais de paiement et de conserver leur bail. Le GIP expose la situation et les éventuelles difficultés rencontrées par le locataire, ainsi que les solutions envisageables. On observe une diminution de 6,3% du nombre de procédures lancées en 2008 ainsi qu'un nombre d'expulsions réelles en baisse également (9 expulsions effectives).

De plus, comme cela est prévu dans la nouvelle charte de prévention signée récemment, des réunions vont être organisées avec chaque bailleur public une fois par mois pour faire le point sur les dossiers en cours et commencer un travail avec ceux qui envisagent de lancer une procédure.

➤ Dans l'Essonne, en 2007, la préfecture a initié une expérimentation avec le bailleur OPIEVOY sur le quartier précis de la Grande Borgne de Grigny durant un an et demi en mettant en place la commission des impayés de Grigny. Cette commission expérimentale réunissait différents partenaires tous les mois dont les travailleurs sociaux de tous les acteurs locaux (CCAS de Grigny, Maison des Solidarités, UDAF, le bailleur social OPIEVOY à travers ses deux services du contentieux et de l'accompagnement social, la CDAPL et le service des expulsions de la préfecture et la CAF ponctuellement en cas de besoin).

Des actions incitatives ont été menées en partenariat avec les différents travailleurs sociaux : visites à domicile aux ménages concernés par les impayés et refusant les RDV ; mutualisation des informations relatives aux situations économiques et sociales des familles concernées par les impayés pour un traitement à l'amiable des dossiers et envisager un rééchelonnement de la dette. Ce partage des connaissances sur la situation du locataire repéré pour de nouveaux impayés permet de décider d'une prise en charge la plus adaptée possible. Le bilan de cette expérimentation a été positive et a permis de remobiliser les ménages.

Plus généralement, dans l'Essonne, entre 2007 et 2008, le nombre d'assignations a baissé de 3%, le nombre de commandements à quitter les lieux (CQL) de 7% et le nombre de demande de CFP de 11%. L'existence d'une quarantaine de commissions locales d'impayés (CLI) à l'échelle du département ainsi qu'une forte mobilisation de tous les acteurs locaux pour trouver des solutions à toutes les phases de la procédure expliquent cette baisse. Par ailleurs, le Conseil Général travaille sur la mise en place d'un référentiel pour harmoniser les pratiques sur le territoire.

➤ Dans le département des Hautes-Pyrénées, la forte mobilisation des acteurs du logement social a permis de résoudre à l'amiable 84 % des dossiers ouverts en 2008 contre 72% en 2007. De manière complémentaire à la commission départementale, des entretiens mensuels de mobilisation des ménages très vulnérables (femmes seules avec enfants, personnes âgées) sont organisés en préfecture avec tous les acteurs concernés pour les sensibiliser et mettre en place une médiation avec le bailleur en vue d'une signature d'un protocole d'accord. Ces entretiens permettent une réactivation des allocations logements et ont un impact fort car 8 protocoles sur 10 sont respectés.

La prise en charge collective de la difficulté sociale a permis de faire reculer de 37 % entre 2007 et 2008 le nombre de demandes de concours de la force publique et ce alors même que le nombre d'assignations en résiliation de bail avait légèrement augmenté. De plus, cela a permis de faire reculer le nombre de concours de la force publique accordés de 4,4 points entre ces deux dates (en 2007, 66,6 % des demandes ont été satisfaites contre 62,2 % en 2008).

➤ Dans le département du Rhône, à Vaulx-en-Velin, un important travail de prévention des impayés est mené au niveau du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) en amont de l'assignation à l'audience dès le 1^{er} mois d'impayés. Le repérage systématique de toutes les situations d'impayés locatifs sur la commune et l'accompagnement social à destination d'un public très vulnérable (personnes isolées et couples sans enfants à charge) sont les deux points forts des actions du CCAS. Les Visites à Domicile (VAD) sont essentielles pour permettre le captage des publics.

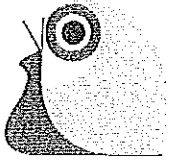
Cette prévention des impayés porte ses fruits : sur 658 situations d'impayés repérées en 2008, on comptabilise seulement 104 assignations à l'audience pour 28 concours de la force publique accordés et seulement 4 expulsions effectives. 50% des situations d'impayés sont réglées à l'amiable entre les bailleurs et les locataires, une solution est recherchée par les travailleurs sociaux du département et ceux du CCAS pour les 50% restants.

Au terme de deux années pleines de fonctionnement, l'impact de cette action semble positif puisqu'on observe une diminution du nombre de résiliations de bail, du nombre de CFP et du nombre de réelles expulsions.

3. - Actions d'informations dans le but de mobiliser et de sensibiliser les locataires

➤ Dans l'Ain, il existe un groupe de travail spécialisé du PDALPD présidé par la préfecture et composée des partenaires suivants (DDE-CG-CAF-Bailleurs sociaux-ADIL-Associations d'insertion) qui a mis en place un plan d'actions opérationnelles de manière complémentaire avec le travail de la future commission départementale. Son travail s'oriente vers :

- la diffusion de dépliants d'informations à l'attention des locataires pour les mobiliser, leur transmettre les bons comportements à acquérir, les outils et contacts locaux à activer afin de prévenir une expulsion locative ;
- la mise en place de sessions d'information sur la prévention des expulsions locatives concernant la chaîne de l'expulsion, les outils de prévention du type de la MASP (Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée) ;
- un travail sur l'articulation et la plus-value des dispositifs prévus à l'attention des différents acteurs institutionnels et sociaux intervenant sur le champ des expulsions locatives (travailleurs sociaux-bailleurs sociaux- services de l'Etat- associations d'insertion).



ANIL / AGENCE NATIONALE POUR
L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

DOCUMENT 4

Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions (extrait),
Bernard VORMS, ANIL, 8 avril 2010

Intervenir de façon précoce pour prévenir les expulsions (extrait)

L'expulsion est un drame pour la personne expulsée, un trouble pour l'ordre social et une absurdité économique pour tout le monde. Et pourtant la loi ne peut l'interdire. Il ne peut y avoir d'offre locative si le non-paiement du loyer n'est pas sanctionné. Les procédures sont coûteuses pour toutes les parties et la collectivité doit supporter les conséquences de l'encombrement des tribunaux, indemniser les bailleurs en cas de refus de la force publique et souvent reloger la personne expulsée ou au moins l'héberger.

Tout doit donc être fait pour prévenir les expulsions, d'abord en aidant les personnes de bonne foi qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs charges. De nombreuses associations s'y attachent et travaillent avec l'appui des pouvoirs publics ; la loi a été plusieurs fois modifiée pour faciliter leur action. Et pourtant le nombre d'expulsions ne cesse d'augmenter. Il a été multiplié par deux en dix ans.

Les difficultés économiques n'expliquent pas tout car cette croissance a été continue. La hausse des loyers et la baisse du pouvoir solvabilisateur des aides frappent d'abord les plus pauvres. L'augmentation du nombre de familles monoparentales et l'affaiblissement des solidarités familiales aggravent certainement les choses. Mais l'amélioration de la fraction la plus dégradée du parc, qu'il n'est pas question de regretter, se traduit peut-être aussi par une diminution du parc social de fait. La réduction des budgets consacrés à l'indemnisation des bailleurs entre également en ligne de compte. Tous ces facteurs contribuent à rendre l'accès et le maintien dans le logement plus difficiles pour les plus fragiles.

Mais ce constat conduit aussi à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs mis en place pour prévenir les expulsions. C'est ce qui a incité plusieurs associations à préconiser la recherche systématique des solutions amiables dès l'apparition des premiers impayés. Il s'agirait d'une formule de traitement amiable intégré que l'on désignera, par facilité dans cette note, sous le terme de médiation¹. La proposition la plus aboutie, dans ce domaine, est celle qui émane de la Fondation Abbé Pierre.

¹ Il ne s'agit pas d'une médiation au sens juridique du terme.

Privilégier la rapidité d'intervention

Sur la méthode, il est un point sur lequel toutes les parties, quelle que soit leur sensibilité, s'accordent : il faut intervenir le plus rapidement possible. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'établir un plan d'apurement ou de trouver un nouveau logement, l'obstacle grandit avec le montant de la dette. La logique de toutes les procédures est, d'une part, d'encourager le traitement précoce de l'impayé et, d'autre part, de donner au ménage des délais qui lui permettent de tout mettre en œuvre pour rétablir sa situation. Dans certains cas, ces deux objectifs peuvent s'avérer contradictoires. Il faut intervenir le plus rapidement possible, avant toute procédure judiciaire, alors que la dette est encore modeste. Il s'agit de mettre toutes les chances du côté de la négociation amiable avec le bailleur, avec l'appui de la collectivité, pour parvenir, soit à un plan d'apurement, soit à un relogement ou un hébergement, lorsqu'il apparaît que le locataire ne peut faire face au montant du loyer ou lorsque son logement est inadapté. C'est également à ce stade que les formules d'intermédiation locative, telles que les pratiques la FAPIL, peuvent être utilisées.

Ce type de démarche est aujourd'hui organisé pour intervenir entre l'assignation et l'audience et s'inscrit donc dans une procédure destinée à obtenir le départ du locataire, ce qui n'est pas le contexte le plus favorable pour rechercher une solution amiable. De surcroît, les frais de justice viennent grossir la dette. Les CAF ou les CDAPL disposent d'une procédure de traitement amiable pour les bénéficiaires d'aide au logement qui ne se met en œuvre que si l'impayé leur est effectivement déclaré.

Dès lors, la question posée est la suivante : comment faire pour organiser, avant même l'assignation, une intervention qui s'avère difficile à mettre en œuvre après que celle-ci a été délivrée ? Pour y répondre, il faut identifier les principaux obstacles qui contrarient les tentatives de traitement amiable, en tirant les enseignements des expériences précédemment mentionnées, mais aussi des deux premières années de fonctionnement de la GRL / garantie des risques locatifs. En effet, les règles de la GRL exigent du bailleur, pour que la garantie s'applique, qu'il avertisse l'APAGL dès que la dette atteint deux mois d'impayé. Ce dispositif peut être considéré comme une préfiguration de ce qu'il serait souhaitable de mettre en place pour la totalité des impayés.

L'impact des dispositifs actuels

Les résultats les plus convaincants sont observés dans les territoires à dominante rurale, là où la demande de logements est plus facile à satisfaire et où les travailleurs sociaux entrent assez aisément en contact avec les locataires défaillants.

A titre d'exemple, le nombre de décisions d'expulsions est passé de 398 en 2005 à 201 en 2008 en Dordogne, alors que dans le même temps il passait de 103 000 à 106 000 à l'échelle nationale. Mais c'est dans certaines zones urbaines très denses que les expulsions sont les plus nombreuses et il faut se demander comment adapter ces dispositifs pour les rendre efficaces dans les départements les plus peuplés.

Peut-on évaluer l'ampleur du phénomène des impayés ? En 2006, d'après la dernière enquête nationale INSEE, 1,8 million de locataires indiquent avoir eu, dans les deux ans précédant

l'enquête logement, des difficultés à payer leur loyer, 500 000 seraient en situation d'impayé.² On ignore le pourcentage des difficultés qui se règlent sans procédure et sans intervention d'une tierce partie. On ne connaît pas non plus le nombre de cas dans lesquels un commandement de payer a été délivré. Les Chambres d'huissiers qui ont été consultées n'ont pas été en mesure de répondre à cette question. Il serait souhaitable que les pouvoirs publics leur en fassent la demande. On se heurte, en effet, dans le domaine de l'expulsion à une pénurie de l'information chiffrée. Combien de situations rentrent dans l'ordre, combien de personnes sous le coup d'une expulsion quittent leur logement sans attendre l'intervention de la force publique et surtout que deviennent les personnes expulsées ? La plupart des textes sur ces questions s'inscrivent dans le registre du témoignage.

Une étude que vient de réaliser l'ADIL du Gard apporte des informations précieuses pour les phases qui se situent en aval de l'assignation. 1 200 assignations en 2007 ont été délivrées dans le Gard. Environ 70 % des personnes assignées ont fait l'objet d'une enquête sociale réalisée pour partie par les travailleurs sociaux du Conseil général, pour partie par des associations spécialement mandatées. Ces assignations se prolongent par 200 commandements de quitter les lieux. 26 des locataires ayant reçu un CQL se sont maintenus dans les lieux après rétablissement de leur statut locatif et 18 d'entre eux seront expulsés avec le concours de la force publique. Notons que parmi les personnes ayant reçu un CQL : 83 % étaient connus de la CAF au titre de l'une ou l'autre des allocations qu'elle leur verse. Bien que le pourcentage de ceux qui perçoivent l'AL ou l'APL soit moins important, la CAF apparaît comme le point de passage le plus efficace puisqu'elle dispose normalement des coordonnées de tous les bailleurs dont les locataires perçoivent l'APL ou l'AL. Mais elle n'est pas nécessairement informée de l'impayé en temps utile. Reste la catégorie des salariés isolés pauvres, non bénéficiaires d'aides au logement, qui fournit pourtant de gros bataillons d'impayés.

Les principaux obstacles au traitement précoce

A défaut de connaître la proportion du nombre de personnes qui bénéficient des dispositifs destinés à prévenir les impayés, essayons de cerner les difficultés auxquelles les associations et les travailleurs sociaux qui les mettent en œuvre se heurtent. Concentrons-nous, dans un premier temps, sur le seul cas des expulsions justifiées par le non-paiement du loyer, à l'exclusion des motifs tenant au comportement, au trouble de voisinage ou au congé pour vente.

² 105 000 décisions du tribunal d'instance ont été rendues en 2008 sur des demandes en résiliation de bail pour impayés.

- 40 110 étaient contradictoires (présence à l'audience du locataire ou de son représentant) ;

- 64 890 non contradictoires.

Si le juge dispose, dans tous les cas, de la possibilité d'accorder des délais, il ne l'utilise que très rarement en l'absence du locataire à l'audience. Il en résulte donc que près des 64 890 décisions non contradictoires aboutissent à une résiliation de bail et à une expulsion. Ce que semblent confirmer les statistiques du ministère de l'Intérieur puisqu'en 2008, 58 904 commandements de quitter les lieux ont été délivrés.

Reste les 40 110 décisions pour lesquelles il est raisonnable de penser que le juge aura accordé des délais aux locataires pour apurer la dette. On sait par les ADIL et malgré tous les efforts d'information réalisés, que dans cette hypothèse, l'échéancier mis en place par le juge est rarement respecté, ce qui conduit alors automatiquement à la résiliation du bail et à l'expulsion car le juge prévoit dans sa décision la conséquence du non-respect de son plan.

Du côté des opérateurs. Dans de nombreux départements, ceux qui interviennent dans le cadre des chartes de prévention des expulsions déplorent une dispersion des opérateurs (CAF, FSL, CCAS, associations diverses) et des systèmes d'aides, ainsi qu'un cloisonnement des informations. Le locataire en impayé est sollicité par plusieurs instances et peut, dans certains cas, bénéficier de diverses aides, lesquelles sont parfois accordées sans coordination. Il arrive que le montant de ces aides soit déterminé sans prise en compte de la situation à laquelle elles sont censées porter remède, ce qui les rend inefficaces. A titre d'exemple, certains FSL refusent toute intervention avant trois mois d'impayés. Le manque de cohérence nuit à tout le monde. L'objet des CCAPEX / Commissions de coordination des actions de préventions des expulsions locatives devrait être de rapprocher l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté.

Du côté des bailleurs. Quels sont les éléments qui peuvent retenir le bailleur privé de réagir vite ? La mauvaise information ou la négligence peuvent avoir leur place, mais aussi le souci de ne pas harceler le locataire au premier retard ; ces deux facteurs concernent surtout le bailleur privé qui gère en direct, car la responsabilité de l'administrateur de biens peut être mise en cause en cas de manque de diligence ; quant au bailleur social, il est possible de lui demander d'observer une procédure précise. Vient ensuite la crainte, infondée, que la CAF suspende le tiers payant alors que la majorité des CAF le maintient six mois en demandant au bailleur de profiter de ce délai pour établir un plan d'apurement. En cas de non-signalement, nombre de CAF ou de CDAPL ne demandent pas le remboursement du trop perçu d'AL ou d'APL auprès du bailleur.

Ces obstacles ne devraient pas être les plus difficiles à surmonter.

Reste enfin le souhait de se débarrasser d'un locataire encombrant : la procédure à mettre au point devra prévoir des incitations assez fortes pour contraindre le bailleur à se tourner de façon précoce vers un processus de médiation. L'APAGL y parvient : les bailleurs titulaires d'une GRL qui doivent, pour être couverts, avertir immédiatement l'assureur de la défaillance de leur locataire, le font sans difficulté. L'expérience de la GRL prouve que, dès lors que le bailleur trouve un avantage suffisant à se manifester, il le fait.

Du côté des locataires. La principale difficulté, relevée par tous ceux qui sont impliqués dans des dispositifs de prévention des expulsions, consiste à établir le contact avec le locataire que l'on cherche à aider, et lorsque l'on y parvient, à le convaincre d'accepter un diagnostic social. Les opérateurs préfèrent le terme de diagnostic à celui d'enquête utilisée dans la circulaire du 9 février 1999 et dans le guide édité en mars 2005³. Le contenu de ce diagnostic varie selon les opérateurs : il va d'un simple diagnostic financier à une enquête approfondie sur la famille. L'APAGL qui peut mobiliser des moyens puissants pour aider le locataire en difficulté (aide financière d'Action Logement, plus grande facilité de relogement dans le parc des logements sociaux géré par Action Logement) éprouve la même difficulté à joindre ce

³ Les opérateurs préfèrent le terme de diagnostic à celui d'enquête utilisée dans la circulaire du 9 février 1999 et dans le guide édité en mars 2005 : http://www2.logement.gouv.fr/publi/droitlgt/doc_pdf/guideprevent_expulsions.pdf

dernier, et lorsqu'elle y parvient, à l'amener à accepter le diagnostic social. Comment l'expliquer ? La littérature est abondante sur ce sujet et on se contentera de faire état de l'expérience rapportée par les ADIL. L'impayé de loyer n'est souvent qu'une des nombreuses difficultés auxquelles le ménage doit faire face ; certaines échéances sont plus immédiatement pénalisantes que le non-paiement du loyer. La personne est souvent dépassée et méfiante à l'égard de toutes les institutions ; certaines n'ouvrent même plus leur courrier et n'ont donc pas connaissance des tentatives qui sont faites pour les joindre. Il n'est pas rare que les familles pensent que la seule présence d'enfants au foyer les place à l'abri de l'expulsion. Pour certains, l'intervention de l'aide sociale est perçue comme dévalorisante. On sait les efforts que font les ADIL pour convaincre le locataire défaillant de se présenter à l'audience, condition la plus souvent nécessaire pour obtenir des délais du juge. Ajoutons que les mieux informés savent que la procédure d'expulsion est longue et que le terme auquel elle est susceptible d'aboutir est suffisamment éloigné pour ne pas figurer au premier rang de leurs urgences.

Impayés précoces et accidents de la vie. De surcroît, tous les impayés ne sont pas de même nature. Les deux premières années de fonctionnement de l'APAGL nous apprennent que, sur environ 12 à 13 000 impayés, plus de la moitié concerne des locataires entrés dans les lieux depuis moins de trois mois. Il ne peut donc s'agir, dans la majorité de ces cas, de personnes victimes d'un accident de la vie ou d'une transformation radicale de leur situation survenue postérieurement à leur entrée dans les lieux. Il convient de faire la part des dossiers relatifs à des investissements locatifs défiscalisés. La GRL première manière a, en effet, offert l'opportunité aux vendeurs de produits défiscalisés de proposer à bon compte une garantie de rendement intégré dans le « package » qu'ils commercialisent, quitte à ne pas se montrer trop regardants sur la solvabilité du locataire. Cependant, il semble que ce phénomène, l'impayé précoce, ne soit pas propre aux dossiers bénéficiant de la GRL. Certaines ADIL et quelques administrateurs de biens consultés sur ce sujet confirment que le cas n'est pas rare de locataires qui se trouvent en impayés immédiatement après leur entrée dans les lieux.

En adoptant une présentation nécessairement simplificatrice, les locataires en impayés pourraient être rangés en deux catégories bien distinctes : d'une part, une minorité non négligeable de personnes qui cessent de payer leur loyer immédiatement ou très rapidement après leur entrée dans les lieux⁴ et d'autre part, celles qu'un accident de la vie vient déstabiliser après qu'elles se soient acquittées pendant quelque temps du paiement de leur loyer. Les premières peuvent être considérées comme ayant, volontairement ou non, surestimé leur capacité de faire face au loyer. De son côté, le bailleur, ou son administrateur de biens, a fait une erreur d'appréciation dans le choix du locataire. Au dire des administrateurs de biens, il est rare que ces situations connaissent une autre issue que le départ du locataire. Les tentatives de mise en place de procédures de conciliation sont vouées à l'échec, soit parce que le locataire n'a pas les moyens de faire face au paiement de son loyer, soit parce qu'il a d'autres priorités.

Dans la seconde catégorie, la plus nombreuse, plutôt qu'à un arrêt complet du paiement des loyers, on assiste, toujours selon les professionnels, à une accumulation de retards qui, s'ils ne donnent lieu à aucun traitement préventif, peuvent déboucher sur une dette insurmontable.

⁴ La Fondation Abbé Pierre juge qu'entrent également dans cette catégorie ceux qui pourraient faire face au paiement de leur loyer, mais qui sont désolvabilisés par les frais divers liés à l'emménagement comme le dépôt de garantie et l'achat des premiers meubles.

C'est ce type de situations que l'on parvient à redresser lorsque l'on met en place rapidement des dispositifs d'aide et de travail social. Les taux de réussite les plus élevés concernent les locataires qui, face à des difficultés, ont pris eux-mêmes l'initiative d'un contact avec le bailleur ou l'administrateur de biens.

Cette classification est certainement un peu grossière et une analyse des cas individuels appellerait plus de nuances. Aucun chiffre ne permet d'éclairer cette question. La plupart de ceux qui sont impliqués dans les dispositifs d'aide aux personnes menacées d'expulsion préfèrent la distinction entre locataire de bonne foi et locataire de mauvaise foi. Mais seul le juge peut théoriquement arbitrer de la bonne foi, alors qu'il s'agit de définir une démarche destinée à éviter son intervention.

Or ce sont les mêmes procédures auxquelles il est fait appel pour la prévention de toutes les expulsions et ce sont les mêmes délais qui s'écouleront entre l'impayé et l'éventuelle obligation de quitter le logement, que le locataire connaisse des difficultés nouvelles ou qu'il n'ait jamais honoré ses obligations depuis son entrée dans les lieux.

Les délais qui s'écoulent entre l'impayé et l'expulsion

Il s'écoule au minimum un an entre le premier impayé et l'expulsion, souvent plus. La question qui mérite d'être examinée n'est pas celle de la réduction des délais, mais celle de leur modulation : est-il normal de prévoir les mêmes délais (délais d'expulsion et délais pour quitter les lieux) pour un locataire en impayé dès son entrée dans les lieux et pour un locataire en place victime d'un accident de la vie ? Est-il utile de commencer dans tous les cas par chercher à établir un plan d'apurement ? Celui qui n'a jamais acquitté de loyer et dispose au moins de la possibilité de rester dans le logement pendant un délai supérieur à un an sera-t-il incité à négocier et à respecter un plan d'apurement qui est peu envisageable, ni même peut-être envisagé. A ce délai peut s'ajouter celui que le juge peut accorder, soit sous forme de délai de paiement - il s'agit alors de mettre en place un plan d'apurement- soit sous forme d'un délai pour quitter les lieux. Il faut, pour que le juge accorde un délai de paiement, que le locataire soit présent à l'audience et fasse valoir l'enquête sociale qui a été réalisée. L'étude de l'ADIL du Gard révèle que dans 43 % des cas, le juge accorde des délais avant l'expulsion, dans 33 % des délais de paiement et dans 10 % des délais de relogement. Dans le cas où les délais sont refusés, 57 % des cas examinés dans le Gard, il reste au Préfet à décider ou non d'accorder le concours de la force publique, si les personnes n'ont pas quitté les lieux d'elles-mêmes. Sa décision est notamment guidée par le souci de réduire le budget consacré à l'indemnisation due aux bailleurs en cas de non recours à la force publique.

Renforcer les chances d'une formule intégrée de traitement précoce

Pour tirer les enseignements des expériences existantes, le dispositif que l'on propose d'expérimenter obéirait à la logique suivante :

- rechercher la cohérence des interventions des différents acteurs ;

- concentrer tous les efforts sur la recherche d'une solution négociée hors de l'intervention du juge, avantager celui, bailleur ou locataire, qui s'inscrit dans cette démarche et pénaliser celui qui refuse. Le bailleur qui accepte de recourir à la médiation doit savoir qu'en cas d'échec, la procédure judiciaire n'en sera pas allongée, et qu'au contraire les éléments réunis lors de la phase de médiation garantiront un traitement plus rapide de son affaire. Parallèlement, le locataire doit être informé de ce qu'il peut bénéficier de secours s'il répond immédiatement à l'offre qui lui est faite, mais que dans le cas contraire, il supportera les conséquences de son refus.

La Fondation Abbé Pierre et la FAPIL sont favorables à la première partie de cette proposition, qui concerne le bailleur, mais refusent le parallélisme des formes en ce qui concerne le locataire. A leurs yeux, il faut laisser au juge la possibilité de faire de nouvelles tentatives pour rétablir la situation du locataire qui n'a pas répondu à la démarche faite auprès de lui avant le déclenchement de la procédure. Toute la question est de savoir si cela n'affaiblit pas l'incitation du locataire à répondre immédiatement à l'offre d'aide qui lui est faite.

L'essentiel est d'établir une distinction plus nette entre la phase de médiation et la phase judiciaire : l'aide que l'on se propose d'apporter au locataire comme au bailleur ne doit pas être présentée comme la première phase d'une procédure.

Tout cela doit se faire en évitant de donner le sentiment que l'expulsion serait une virtualité qui ne peut être mise en œuvre ; chaque fois qu'un ministre fait une annonce qui peut être interprétée comme allant vers l'interdiction des expulsions, les effets ne se font pas attendre : ils peuvent aller contre l'intérêt de ceux qu'il s'agit d'aider, en leur donnant l'idée qu'ils n'encourent plus aucun risque. A l'inverse, les praticiens constatent que la menace de l'expulsion, lorsqu'elle est réelle, est un puissant facteur de reprise des paiements par les locataires négligents.

Assurer la cohérence des interventions au sein d'une instance opérationnelle unique

Bailleurs et locataires devraient être incités à s'adresser à une instance unique, qui regrouperait tous les organismes effectivement impliqués dans la prévention des expulsions : Conseil général, CCAS, CAF-MSA, associations, services sociaux, ADIL, Commission de surendettement, bailleurs, etc. Afin de disposer d'une vision globale de la situation, il serait souhaitable que l'APAGL soit associée à cette instance, bien que son intervention concerne des dossiers déterminés et que ses modalités d'intervention relèvent d'une logique strictement contractuelle tant que le dossier n'a pas été transmis au contentieux. Cette instance opérationnelle serait le bras armé de la CCAPEX, dont elle tirerait sa légitimité. Il ne s'agit en aucun cas de supplanter les associations qui sont déjà impliquées dans l'appui concret aux locataires en difficulté, mais de faire en sorte qu'il existe une adresse unique pour traiter des questions relatives aux impayés, susceptible d'être contactée à la fois par le bailleur, le locataire, la CAF ou un service social et que les différents acteurs concernés partagent l'information et coordonnent leurs interventions. Comme on l'a vu, certains départements sont plus avancés que d'autres dans ce domaine et des habitudes ont été prises, c'est pourquoi, il faut laisser aux acteurs locaux la charge de la répartition concrète des tâches et de l'articulation entre les services des collectivités locales, les CAF, les associations et les ADIL.

L'essentiel est que les dossiers arrivent à une adresse unique et fassent l'objet d'un traitement identique et concerté. L'IOC/Instance opérationnelle-CCAPEX devrait être dotée des compétences juridiques suffisantes pour exploiter l'ensemble des informations juridiques, financières et sociales concernant chaque dossier. Elle devrait avoir accès aux diverses sources d'information légalement accessibles (CAFPRO, FSL, CDAPL, services sociaux, tutelles, commissions de conciliation...).

C'est au sein de cette « instance opérationnelle / CCAPEX », que se ferait une première instruction du dossier. Il s'agirait notamment de vérifier la validité de la créance et de traiter les impayés volontaires nés de la contestation du locataire sur la « décence » du logement. L'IOC aurait pour mission, si elle le juge nécessaire, de faire ou de faire faire *un diagnostic social*, qui peut dans certains cas être très léger, et dont l'objet serait réorienté : il ne serait pas destiné au juge, mais à l'IOC elle-même, soit pour élaborer un plan d'apurement, soit pour la recherche d'un relogement.

La nécessité de faire de façon systématique un diagnostic social fait débat entre les personnes consultées. Certaines y sont très hostiles au motif que nombre de personnes en impayés estiment que le fait d'avoir des difficultés passagères à faire face à leur loyer ne les place pas ipso facto dans une catégorie relevant du travail social ; cette exigence serait même un motif de refus de la médiation. Il est significatif que l'APAGL s'oppose à la Fondation Abbé Pierre sur ce point : les publics qu'elles rencontrent présentent des caractéristiques très différentes.

Le dossier ferait ensuite l'objet d'une première orientation vers la recherche d'un plan d'apurement ou d'un relogement, voire d'une intervention administrative lorsque le logement présente des risques pour la santé ou la sécurité des occupants (non-décence, insalubrité, péril...). Il serait souhaitable que cette orientation puisse constituer, à la condition que l'IOC le juge légitime, un circuit court vers le contingent réservataire du Préfet. Rien n'interdit, à cette phase, le recours à d'autres formules, comme par exemple l'intermédiation locative, y compris dans parc social.

Les différents acteurs réunis au sein de l'instance opérationnelle / CCAPEX devraient chercher à mettre en œuvre de façon coordonnée les aides mobilisables en faveur du plan d'apurement. Ils le feraient conformément aux règles définies par chacune des instances susceptibles d'attribuer ce type d'aide. L'idéal serait que l'IOC dispose d'un mandat pour les mettre en œuvre de façon coordonnée. Si les divers partenaires, FSL, municipalités, CCAS, CAF, Action Logement, n'acceptent pas cette procédure, l'IOC devrait être au moins associée aux décisions concernant l'attribution des diverses aides.

Cela supposerait également que soit affichée la volonté de concentrer les aides sur la phase amiable et de s'interdire en principe d'accorder ce type d'aide après l'intervention du juge ; ce principe doit être rendu public. La Fondation Abbé Pierre rejette cette proposition.

L'IOC étudierait la faisabilité d'un plan d'apurement et, dans la négative, orienterait vers un relogement. Dans l'autre hypothèse, elle soumettrait aux parties une proposition de plan d'apurement. Cette intervention devrait intervenir dans un délai contraint si l'on veut éviter la croissance de la dette.

Les constats, les propositions et les décisions adoptés au sein de l'instance opérationnelle / CCAPEX devraient être consignés dans un document dont la vocation serait d'être transmis

au juge en cas d'échec. Il s'agirait aussi de dispenser ce dernier de procéder à nouveau aux opérations déjà mises en œuvre (diagnostic social, recherche d'un plan d'apurement...), mais aussi de faire en sorte que le délai qui s'écoule entre l'impayé et le départ du locataire ne soit pas allongé du fait que le bailleur a joué le jeu de la médiation, lorsque celle-ci s'est révélée infructueuse. Dans ce cas, les conclusions de l'IOC pourraient être validées par le juge, un peu à la façon dont les propositions de la commission de surendettement ont vocation à être validées par le juge. Le dossier transmis par l'IOC retracerait :

- le refus de la médiation par le propriétaire ou par le locataire ;
- la non-réponse aux sollicitations ou le refus du diagnostic social par le locataire ;
- le plan d'apurement ;
- le refus du plan d'apurement par l'une des parties ;
- le non-respect du plan d'apurement.

INITIATIVES

Recevez nos compléments web sur www.lagazette.fr

PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Des commissions à géométrie variable

- Les instances départementales de prévention des expulsions sont très disparates.
- Le travail des caisses d'allocations familiales est profondément remanié.

Depuis le 1^{er} mars 2010, les commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) sont obligatoires dans chaque département. Mais un an après, elles sont loin d'être opérationnelles : en Seine-Saint-Denis, l'arrêté préfectoral de création de la Ccapex a été pris seulement le 18 janvier 2011 ; dans la Loire, l'instance ne s'est encore jamais réunie ; à Paris, le règlement intérieur ne sera pré-

senté que le 15 avril ; en Gironde et dans le Rhône, il vient tout juste d'être adopté. « Sans règlement intérieur, de telles instances sont des coquilles vides. C'est un signe de l'importance accordée à la prévention des expulsions », soupirent les associations intervenant auprès des ménages en difficulté dans leur logement. Pourtant, au vu de la progression du nombre de procédures d'expulsion, il y a urgence : entre 2000 et 2009, les commandements de quitter les lieux ont augmenté de 34 % ; en 2009, 107 000 ménages vivaient dans des logements dont le bail avait été résilié.

Décision partagée. Créées par la loi « ENL » du 13 juillet 2006 et rendues obligatoire par celle du 25 mars 2009 (1), les Ccapex permettent, selon la circulaire ministérielle du 31 décembre 2009 (2), « d'éviter le plus possible de multiples instructions des mêmes dossiers par les partenaires et de favoriser un examen commun de la situation des ménages pour une décision partagée – par exemple, un maintien de l'aide personnelle au logement, une aide financière du FSL [fonds de solidarité pour le logement] et un accompagnement social renforcé par les travailleurs sociaux du conseil général ».

Mais, faute de cadre réglementaire contraignant, les départements, selon la motivation des acteurs locaux, créent des Ccapex plus ou moins opérationnelles. « Alors qu'elles ont été pensées comme

LES POINTS CLÉS

- 106 938 décisions de justice ont ordonné l'expulsion en 2009.
- 56 936 commandements de quitter les lieux ont été prononcés.
- 41 657 demandes de concours de la force publique ont été déposées et 23 894 décisions l'ont accordé.
- 10 559 interventions effectives de la force publique ont eu lieu.

Source : rapport 2011 du mal-logement, Fondation Abbé-Pierre (chiffres 2009)

des outils de prévention pour un traitement plus équitable dans chaque département, c'est tout autre chose qui se met en place », observe Angélique Petit, du réseau des acteurs du logement de la Loire. Et pour cause, les règlements intérieurs varient d'un territoire à l'autre. Ainsi, dans l'Aveyron, la Ccapex est compétente pour toutes les situations d'expulsion locative, liées ou non à un impayé de loyer. Certaines se déclarent par exemple compétentes pour les accédants à la propriété en difficulté.

Outil stratégique ? L'organisation territoriale des Ccapex, notamment, est très variable. Sont-elles des instances départementales uniques ou déclinées sur des territoires infraterritoriaux ? En Saône-et-Loire, les six commissions territoriales de la Ccapex ont pris le relais des commissions départementales d'expulsion (Comex) et examinent les dossiers individuels. Même chose dans la Loire, les commissions locales

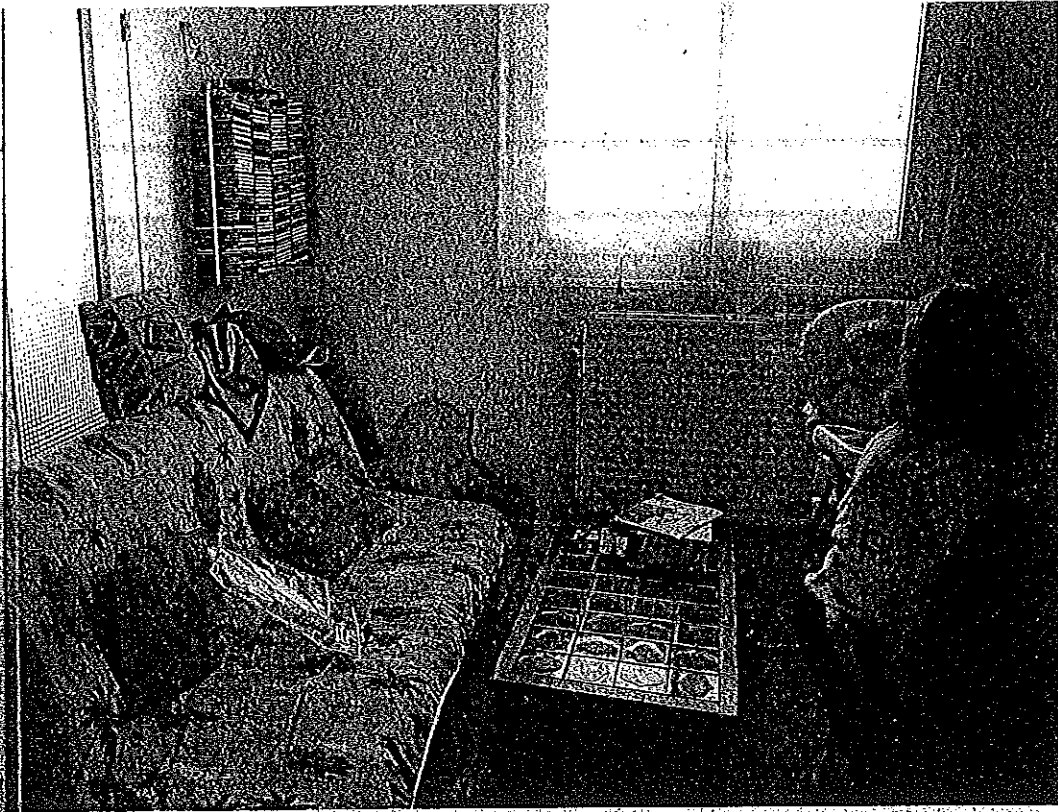
AVIS D'EXPERT Marie Roltshahn, chargée de mission à la Fondation Abbé-Pierre

« Des instances tribulaires de la volonté des acteurs locaux »



« Bien que demandées depuis longtemps par les associations, les commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives [Ccapex] déçoivent. D'une part, leur cadre réglementaire n'est pas assez précis. De ce fait, la latitude laissée aux acteurs locaux pour la rédaction du règlement intérieur aboutit à des dispositifs qui resteront, dans nombre de départements, peu efficaces

au regard des enjeux. D'autre part, ces instances sont tribulaires de la volonté des acteurs locaux. Les associations réfléchissent à des pistes d'amélioration. Par exemple, en cas d'assignation, il faudrait que la Ccapex soit saisie obligatoirement avant l'audience, comme c'était le cas avec la commission départementale des aides publiques au logement. Mais les règlements d'intervention des Ccapex ont rarement été élaborés en concertation avec les associations. »



Davantage de dossiers, des montants plus faibles

Les moyens financiers dédiés aux ménages sont en souffrance. En effet, l'une des missions des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives est d'émettre un avis sur l'opportunité de délivrer ou non une aide du fonds de solidarité pour le logement. Or les sollicitations d'aides au maintien sont en forte progression ces dernières années, comme l'indique la Fondation Abbé-Pierre dans son rapport 2011.

qui préexistaient à la Ccapex sont maintenues. Dans les Bouches-du-Rhône, «le projet d'intervention de la Ccapex prévoit, à cette heure, que celle-ci sera compétente pour examiner les situations de ménages domiciliés dans les communes ne disposant pas de commission de prévention des expulsions locale ou d'arrondissement, notamment Marseille», explique Nicole Rossi, chef du service de lutte contre les exclusions au conseil général. À l'inverse, «dans l'Essonne, la mise en place de l'instance a fait disparaître les instances locales de coordination», regrette Sonia Hurcet, directrice du service «ville, habitat et citoyenneté» au conseil général. Deuxième domaine de divergence: la Ccapex se saisit-elle de dossiers individuels ou est-elle un outil stratégique? Naturellement, l'existence de commissions locales place plutôt l'instance départementale dans un rôle de coordination générale. «La Ccapex départementale assure le pilotage de la politique de prévention [...] participe à la définition des orientations [...], met en œuvre des actions de formation en direction des acteurs des commissions

territoriales», peut-on lire dans le règlement intérieur de la commission de Saône-et-Loire. D'autres, à l'image de celle du Bas-Rhin, se positionnent comme une instance de recours quand «les dispositifs de droit commun relevant de la charte départementale de prévention des expulsions locatives se sont révélés infructueux». Dans l'Essonne, en revanche, pas d'examen de dossiers individuels, seuls sont étudiés ceux que l'on considère comme des «cas d'école».

Quant à savoir qui peut saisir ces commissions, là encore, les divergences sont grandes: en Ille-et-Vilaine, seule la caisse d'allocations familiales (CAF) y est habilitée. Dans le Bas-Rhin, elle peut l'être par chacun de ses membres, le bailleur, le FSL, les travailleurs sociaux, l'organisme ou la personne qui s'est portée caution sur le logement. En Corrèze, les ménages sont également habilités à saisir la commission, tout comme en Saône-et-Loire. Dans les Yvelines, le pro-

jet de règlement intérieur prévoit que seuls les dossiers dont l'assignation à comparaître devant le tribunal d'instance a été notifiée au préfet sont examinés. La Ccapex peut toutefois être saisie par le locataire et le bailleur, mais uniquement au stade de l'assignation. «La place que l'on laisse au ménage est essentielle. Comme devant le juge, celui-ci doit pouvoir défendre sa situation», insiste Solène Bihan, déléguée régionale de la Fapil (3) en Rhône-Alpes.

Traitement administratif. Cette mise en œuvre balbutiante s'accompagne d'un autre volet de la réforme de la prévention des expulsions: depuis le 1^{er} janvier, les commissions départementales des aides publiques au logement (CDAPL) n'existent plus et leurs missions ont été transférées aux caisses d'allocations familiales. Jusque-là, les CDAPL, présidées par le préfet, décidaient du maintien ou de la suspension du versement de l'aide personnalisée au logement en cas d'impayés locatif ou d'échéances de prêt en matière d'accession. «Alors que la CDAPL vérifiait le respect du plan d'apurement tous les six

Une expertise en force publique?

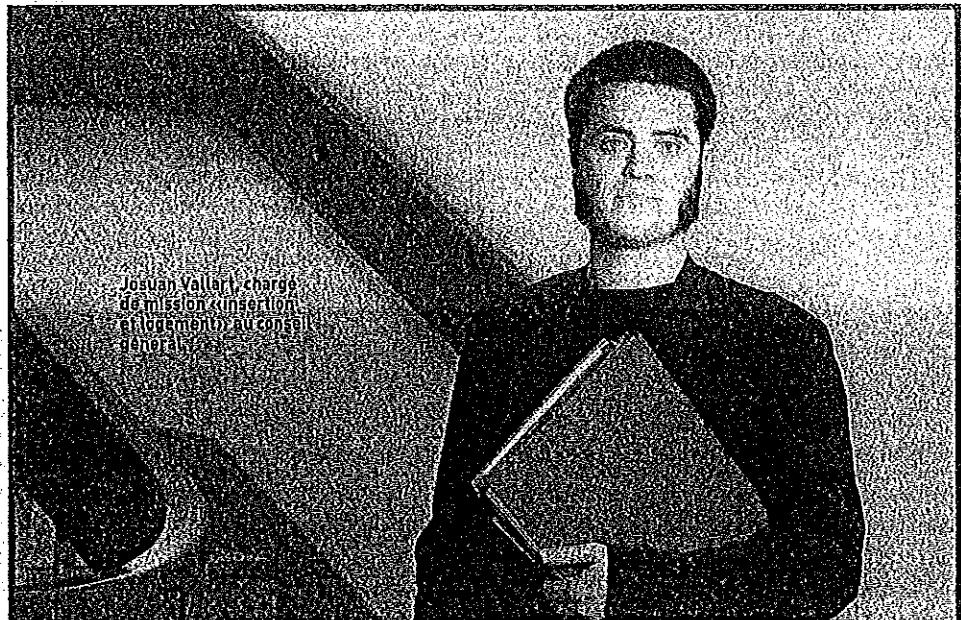
Comme le précisent les textes réglementaires, les commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) peuvent émettre un avis en matière d'octroi du concours de la force publique. Nombre de règlements intérieurs évoquent donc ce sujet. Ainsi, en Saône-et-Loire, le projet de texte prévoit, «si le préfet le juge utile», une expertise en la matière; de même dans le Nord ou le Calvados. «On n'est plus, à ce stade, dans le domaine de la prévention des expulsions», déplorent les acteurs associatifs. En revanche, nulle trace d'une telle mesure en Ille-et-Vilaine ou dans le Bas-Rhin. Toutefois, les associations observent une diminution de ce recours. En effet, les ménages recevant la visite des forces de l'ordre pour les informer de leur expulsion imminente, ils sont nombreux à partir d'eux-mêmes.

Obligatoires depuis un an, peu de Ccapex sont opérationnelles

■ ■ ■ mois, les CAF réexaminent désormais les dossiers une fois par an», détaille-t-on à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). A une approche collégiale des situations individuelles, on substitue un traitement administratif des dossiers, ceux-ci étant étudiés en interne par un agent de la CAF. « Celle-ci sera à la fois le payeur et le décisionnaire de la suspension des aides. Les Ccapex devront vraiment évaluer son travail et valider qu'il n'y a pas plus de suspension des aides qu'avec la CDAPL », insiste Marie Rotthahn, chargée de mission sur les questions d'expulsions à la Fondation Abbé-Pierre (*lire l'avis p. 28*).

Sous-effectif. Restent les moyens pour faire fonctionner les Ccapex. Du côté des CAF, la prise en charge des dossiers des CDAPL se fait sans aucun transfert de personnel alors que « chaque année, les impayés de loyers concernent 42 000 dossiers et nous en avons 180 000 en stock dont les plans d'apurement sont en cours », souligne-t-on à la Cnaf. Les secrétariats des Ccapex, assurés soit par les préfectures soit par les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), sont également en sous-effectif, voire sans personnel dédié. Un document ministériel du 10 février fait état de ces difficultés dans nombre de départements: dans l'Essonne, « un bureau sans responsable avec deux postes vacants »; dans les Hautes-Alpes, « pas de personnel prévu pour assurer cette mission »; « agent sur le départ » dans le Loiret; « pas d'effectifs » dans la Marne, etc.

Quant aux moyens financiers dédiés aux ménages, ils sont eux aussi en souffrance. En effet, l'une des missions des commissions de coordination



Josuan Vallart, chargé de mission «insertion et logement» au conseil général.

ILLE-ET-VILAINE

Coordination et accompagnement expérimental

« En Ille-et-Vilaine, la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) fonctionne depuis déjà plus d'un an. Elle s'appuie sur les cinq instances locales du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) auxquelles elle a délégué la capacité d'émettre les avis et recommandations sur les saisines. « Les instances locales examinent les dossiers d'impayés de loyers nécessitant une coordination des partenaires. Pour cela, une grille précise des cas de saisine de la Ccapex a été élaborée. Comme les mêmes instances sont chargées du relogement des ménages prioritaires, l'articulation des acteurs est bonne si le logement n'est vraiment pas adapté à la situation financière du foyer », souligne Josuan Vallart, chargé de mission

«insertion et logement» au conseil général. Par ailleurs, la Ccapex a mis en place une expérimentation sur deux territoires, en lien avec la caisse d'allocations familiales (CAF) et les bailleurs sociaux. Il s'agit de maintenir l'aide au logement par la CAF durant les douze mois nécessaires à la mise en place d'un plan d'apurement. Dès l'impayé de loyer constaté par le bailleur social, le ménage est mis en lien avec un travailleur social du conseil général qui « propose une mesure d'accompagnement social lié au logement ou une aide du fonds de solidarité pour le logement, afin de faciliter la reprise du paiement du loyer, l'élaboration du plan d'apurement, voire le règlement de la dette. Puis, à l'issue des douze mois, la Ccapex pourra être saisie s'il y a lieu ». Cette action, lancée en janvier, sera évaluée au bout de six mois.

dination consiste à émettre un avis sur l'opportunité de délivrer ou non une aide du FSL. Or les sollicitations d'aides au maintien sont en très forte progression ces dernières années, comme l'indique la Fondation Abbé-Pierre dans son rapport 2011. Ainsi, en Saône-et-Loire, elles ont augmenté de 25 % depuis 2007. Du coup, beaucoup

de conseils généraux, s'ils interviennent sur davantage de dossiers, le font sur des montants plus faibles qui ne permettent pas de faire lever. « Il faut inventer des dispositifs où l'on déconnecte la dette du maintien dans le logement, notamment par l'intermédiation locative. Ce système permet de mettre le bail

en parenthèses le temps de corriger la situation », conclut Marc Uhry, délégué régional de la fondation Abbé-Pierre en Rhône-Alpes.

Agnès Thievenot

(1) Art. 60 de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement et art. 59 de la loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

(2) Circulaire NOR DEVJ0916708J.

(3) Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement.

Les fonds de solidarité pour le logement :

l'aide des départements au logement des personnes défavorisées

Début 2005, les départements se sont vu confier la gestion et le financement des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Le FSL permet de répondre à des besoins spécifiques de ménages en difficulté. Il constitue ainsi un dispositif important d'aide au logement : environ 226 millions d'euros de prêts ou de subventions ont été attribués en 2006 et près de 588 000 ménages ont été aidés financièrement. Parmi ceux-ci, 137 000 ont bénéficié d'une aide à l'accès au logement, 68 000 d'une aide au maintien dans le logement et 382 000 ont reçu une aide au paiement de l'énergie, de l'eau ou du téléphone. Il s'agit le plus souvent d'une aide financière non remboursable. Le montant moyen des aides au maintien s'élève à 946 euros, contre 635 pour les aides à l'accès et 200 euros pour les aides aux fluides. Au-delà de la diversité des FSL, six profils types des fonds départementaux se dégagent de la typologie réalisée en fonction de leurs configurations. Cette étude constitue une première exploitation des données relatives aux fonds de solidarité pour le logement. Celle-ci sera complétée par une analyse coécrite par la DHUP et la DREES avec des éléments de mise en perspective et d'interprétation au regard des politiques publiques de logement et de leur mise en œuvre.

Éric RENARD Sur la base des éléments fournis par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) – Dominique GALLICHER - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

1. Les contributions prenant la forme d'abandon de créances ne sont pas comptabilisées ici.
2. Depuis l'exercice 2005, les remontées statistiques sur le FSL établies par la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) intègrent ces aides.

LES FONDS DE SOLIDARITÉ pour le logement (FSL) ont été instaurés par la loi relative à la mise en œuvre du droit au logement de 1990, dite loi « Besson ». Ils servent à aider ponctuellement des ménages rencontrant des difficultés particulières de logement. Auparavant cogérés par l'État et les départements, les FSL ont été intégralement décentralisés en janvier 2005. À travers les règlements intérieurs, les conseils généraux établissent les règles d'attribution des aides.

Au-delà des disparités locales, les départements financent la majeure partie des FSL. En 2006, ils assurent 76% du financement. Les distributeurs d'énergie et les caisses d'allocations familiales financent respectivement 8% et 7% des fonds. Les contributions des bailleurs sociaux, des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des distributeurs d'eau sont plus modestes.

Moins connu que les aides personnelles au logement gérées par les CAF (14 milliards d'euros attribués en 2006 et 5,7 millions d'allocataires en fin d'année), le FSL (226 millions d'euros d'aides attribuées en 2006 et environ 588 000 ménages aidés) s'en distingue dans son principe : il est sollicité de façon ponctuelle et « en dernier recours », pour répondre à un besoin spécifique exprimé par un ménage en difficulté. L'aide du FSL est attribuée après une décision administrative.

588 000 ménages aidés par les FSL en 2006

Les difficultés de logement prises en charge par les FSL peuvent relever de l'accès au logement, du maintien dans le logement ou de certains postes connexes (énergie, eau, téléphone). Dans chacun de ces trois domaines, l'aide du FSL peut être financière ou prendre la forme d'un accompagnement social des ménages en difficulté (encadré 1).

Le volet « accès » au logement du FSL vise à aider les ménages qui connaissent des difficultés au moment de leur entrée dans un logement locatif. Les aides financières, versées sous forme de subventions ou de prêts, peuvent dans ce cas permettre le paiement

du dépôt de garantie, celui du premier mois de loyer, contribuer aux frais d'installation (mobilier...), couvrir les frais de l'assurance habitation ou encore constituer une garantie face à d'éventuels impayés de loyer. En 2006, pour l'ensemble des départements, un peu plus de 137 000 ménages ont été aidés au titre de l'accès (tableau 1) et le montant total des prêts et subventions attribués a atteint près de 85 millions d'euros.

Le FSL intervient également au titre du « maintien » dans le logement lorsque les ménages rencontrent des difficultés pour payer leur loyer ou en cas de dettes locatives. Il peut alors aider à résorber ces difficultés ou cette dette en attribuant un prêt ou une subvention. Cette aide financière peut être directement versée au propriétaire du logement. Le nombre de ménages aidés au titre du maintien est nettement inférieur à celui des bénéficiaires d'une aide à l'accès. En 2006, près de 68 000 ménages ont reçu une aide au maintien et environ 65 millions d'euros de prêts ou de subventions ont été attribués à ce titre.

Depuis 2005, les fonds d'aides aux impayés d'énergie, d'eau et de services téléphoniques, souvent qualifiés d'aides aux impayés de « fluides », ont été progressivement intégrés aux FSL. Le volet « fluides » du FSL est destiné à faire face à des difficultés de paiement des factures d'énergie, d'eau ou de téléphone². Le nombre important de bénéficiaires illustre sans doute l'étendue du besoin d'aide des ménages pour couvrir ces dépenses : en 2006, 382 000 ménages ont reçu une aide aux fluides, avec 76 millions d'euros attribués.

Moins de ménages aidés en 2006 pour l'accès au logement mais une reprise de l'aide au maintien

Bien que diversement anticipée par les départements (Ballain et Sauvayre, 2008), la décentralisation du dispositif en 2005 ne semble pas avoir provoqué de rupture dans l'activité des FSL. Le nombre de bénéficiaires des aides à l'accès est passé de 165 000 en 2000 à 137 000 en 2006, soit une diminution de 17% (graphique 1). En nette diminution entre 2000 et 2002, il est ensuite

ENCADRÉ 1

L'accompagnement social lié au logement

Au-delà des aides financières aux ménages qui constituent l'essentiel de cette étude, les FSL financent d'autres types d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Ainsi, en 2006, 10,1 millions d'euros ont été dépensés au titre des aides aux suppléments de dépenses de gestion qui succèdent à l'ancienne « aide à la médiation locative (AML) » et 61,2 millions d'euros ont été consacrés au financement des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL).

Si les mesures d'ASLL sont financées par le FSL, leur réalisation est le plus souvent confiée à des prestataires : associations, CAF, bailleurs ou centres communaux d'action sociale.

Ces mesures d'ASLL peuvent être ou non assorties d'une aide financière du FSL. Les thématiques de l'ASLL recouvrent celles des aides financières du FSL : accès, maintien, énergie, eau et téléphone...

13% des ménages aidés financièrement à l'accès ont bénéficié d'une prestation d'accompagnement. Cette proportion est de 3% parmi les ménages dont l'aide financière concernait le maintien ou les fluides.

Au cours de l'année 2006, près de 52 000 ménages ont bénéficié d'une mesure d'accompagnement individuel (données sur 89 départements). Dans les 47 départements où ce chiffre est exploitable, 80% des ménages dont la situation a été examinée ont effectivement bénéficié d'un accompagnement.

Sur les 52 000 ménages accompagnés, 37% l'ont été au titre de l'accès et 20% au titre du maintien, l'objet de l'accompagnement étant inconnu pour les autres.

TABLEAU 1

Les aides financières des FSL aux ménages en 2006

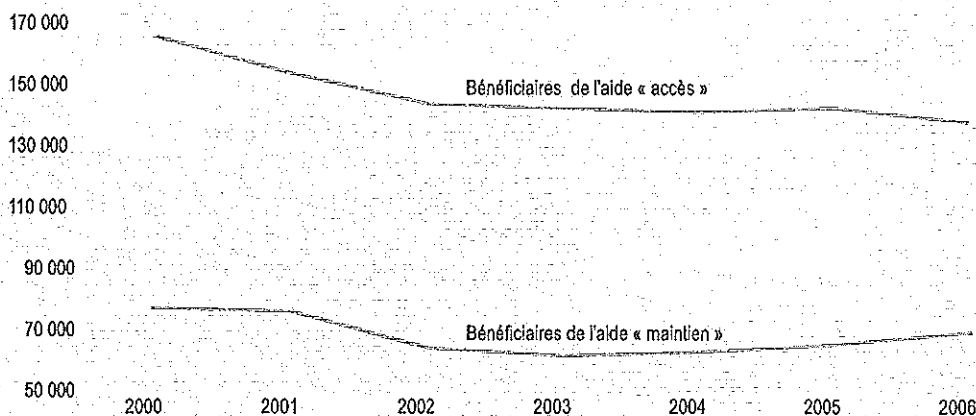
| | Aides à l'accès | Aides au maintien | Aides aux fluides |
|--|-----------------|-------------------|-------------------|
| Nombre de ménages aidés financièrement (par prêt et/ou subvention et/ou cautionnement) | 137 200 | 68 200 | 382 200 |
| Montant moyen du prêt ou de la subvention | 635 euros | 946 euros | 198 euros |
| Proportion du montant des aides accordé sous la forme de subvention | 65% | 71% | 90% |
| Part des ménages aidés ayant bénéficié concomitamment d'un accompagnement social(*) | 13% | 3% | |
| Taux d'attribution des aides (proportion des demandes ayant donné lieu à une aide) | 65% | 58% | 79% |

(*) Estimation a minima.

Sources : DHUP, calculs DREES.

GRAPHIQUE 1

Estimations nationales des bénéficiaires des aides à l'accès et au maintien



Sources : DHUP, calculs DREES.

resté quasiment stable jusqu'en 2005 et s'est à nouveau orienté à la baisse en 2006. Ceci peut notamment s'expliquer par la montée en charge du dispositif LOCA-PASS³. Le volet « maintien » du FSL connaît quant à lui une évolution plus contrastée. Entre 2000 et 2003, le nombre de ménages bénéficiaires a également diminué, passant de 76 000 à un peu moins de 61 000, mais depuis lors, le nombre de ménages aidés croît très progressivement pour atteindre 68 000 en 2006.

Le nombre de ménages bénéficiaires des aides aux impayés de fluides passe de 300 000 ménages en 2005 à 382 000 en 2006. Si leur nombre est nettement orienté à la hausse, il apparaît difficile de distinguer ce qui relève d'une montée en charge de ces aides, de la création de volets fluides dans les FSL ou encore de l'intégration aux FSL de fonds pré-existants⁴. Toutefois, divers acteurs du FSL s'accordent à dire que s'ils s'attendaient à une sollicitation importante du volet fluides, ils ont été surpris par l'ampleur de la demande.

Les aides financières à l'accès au logement représentent en moyenne 635 euros par ménage

Pour 97 % des ménages bénéficiaires, l'aide du FSL à l'accès s'est concrétisée par le versement d'une subvention ou d'un prêt, le reste étant constitué par des accords de cautionnement. Les montants sont majoritairement attribués sous la forme de subventions (65 %) plutôt que de prêts (35 %). La part des subventions pour l'accès au logement a d'ailleurs augmenté de cinq points depuis le début de la décennie. 63 % des départements y consacrent ainsi plus de la moitié de leur budget, 31 % plus de 80 % et 9 % recourent exclusivement aux subventions. À l'inverse, une minorité de départements font un usage privilégié des prêts : pour 7 % des départements, les prêts représentent plus des trois quarts du budget consacré aux aides à l'accès.

Le montant moyen de l'aide à l'accès s'élève à 635 euros par ménage bénéficiaire⁵, mais il peut varier de façon importante d'un département à l'autre (graphique 2).

Après avoir augmenté de façon sensible entre 2000 et 2002 (de près de 50 euros par an), le montant moyen des aides à l'accès est stable depuis lors⁶.

Les aides peuvent aussi prendre d'autres formes et, éventuellement, se cumuler avec un prêt ou une subvention. Ainsi, en 2006, 23 % des ménages aidés financièrement par le FSL dans leur accès à un logement ont bénéficié d'un accord de cautionnement dont 3 % sans cumuler cet accord avec le versement d'un prêt ou d'une subvention.

Un taux d'attribution des aides à l'accès plutôt orienté à la baisse

Le rapport entre le nombre d'aides attribuées et le nombre de demandes déposées fait apparaître un taux d'attribution moyen de 65 %. Selon les départements, ce taux varie de 34 % à 96 %. Ces écarts observés entre les départements peuvent difficilement être interprétés en termes de pression de la demande sur les FSL en fonction de difficultés locales de logement plus ou moins fortes. Ces différences peuvent plutôt s'expliquer par des pratiques administratives diverses (selon que les dossiers doivent être systématiquement instruits au préalable par un intervenant social ou qu'ils puissent être déposés directement par les ménages). En revanche, dans un même département, des différences apparaissent suivant le parc locatif concerné lors de l'accès au logement. Dans les 64 départements pour lesquels cette distinction est possible, le taux d'attribution des aides est sensiblement plus important pour les ménages souhaitant accéder au parc social : 79 %, contre 66 % pour l'accès au parc privé. Les raisons peuvent là encore être liées aux procédures d'instruction des dossiers mais aussi aux profils des postulants à un logement en habitat à loyer modéré (HLM), qui sont certainement plus homogènes que ceux des demandeurs dans le secteur privé du fait des critères de sélection en vigueur pour l'accès au parc social.

Au niveau national, le taux d'attribution moyen est en diminution de

11 points par rapport à 2000. Si le niveau du taux d'attribution ne constitue pas directement un indicateur de difficultés de logement, la baisse de celui-ci peut être le signe d'un certain accroissement des tensions dans ce domaine, à moins d'un changement de politique des responsables des fonds. Sur 77 départements où cette donnée est disponible, deux tiers d'entre eux déclarent une baisse de leur taux d'attribution entre 2000 et 2006 et un tiers signale à l'inverse une hausse de ce taux.

Des aides à l'accès recentrées sur les familles

En 2006, les ménages bénéficiaires des aides à l'accès sont en premier lieu des personnes seules (dans 41 % des cas) et des familles monoparentales (37 %). Viennent ensuite les couples avec enfant(s) puis ceux sans enfant (tableau 2). Par rapport à l'année 2000, le profil des ménages a évolué au profit des familles avec enfant(s) (+7 points), et plus particulièrement des familles monoparentales (+5 points).

Dans les deux tiers des cas, la personne de référence du ménage est âgée de 25 à 49 ans. Depuis 2000, on observe une tendance au vieillissement des ménages bénéficiaires : +9 points pour les 35 à 49 ans et +6 points pour les 50 ans et plus.

Dans la moitié des ménages aidés à l'accès, la personne de référence est classée parmi les autres inactifs (hors étudiant et retraité). L'autre moitié se répartit entre les actifs en emploi et les actifs au chômage.

En 2006, 23 % des ménages aidés à l'accès sont bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), 9 % de l'allocation de parent isolé (API) et 4 % de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), un peu moins de 6 % sont bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). La part des allocataires de minima sociaux aidés semble par ailleurs avoir augmenté : les bénéficiaires du RMI, de l'API ou de l'AAH représentaient respectivement 12 %, 6 % et 1 % des ménages aidés en 2000.

Sur des données partielles, seule la moitié des ménages aidés à l'accès disposait déjà de son propre logement. Les autres étaient hébergés par

3. Gérée par les organismes du 1 % logement, l'avance LOCA-PASS est un prêt gratuit du dépôt de garantie demandé par le propriétaire quand le locataire signe son contrat de location.

4. L'évolution observée sur le seul champ des départements ayant répondu à la fois en 2005 et en 2006, soit 81 départements, reste orientée à la hausse, avec un taux de croissance global de 8,6 %. L'effectif de ménages aidés progresse en effet dans les deux tiers de ces départements mais diminue dans un tiers d'entre eux.

5. Ce montant moyen recouvre l'ensemble des montants attribués, remboursables ou non. Les statistiques disponibles au niveau national ne permettent pas, en effet, une déclinaison des subventions et des prêts.

6. Les montants indiqués dans cette étude sont en euros constants 2006, c'est-à-dire ramenés aux prix de cette année-là.

leur famille, chez un tiers ou dans une structure d'hébergement...

Moins de bénéficiaires d'aide au maintien mais pour des montants plus élevés

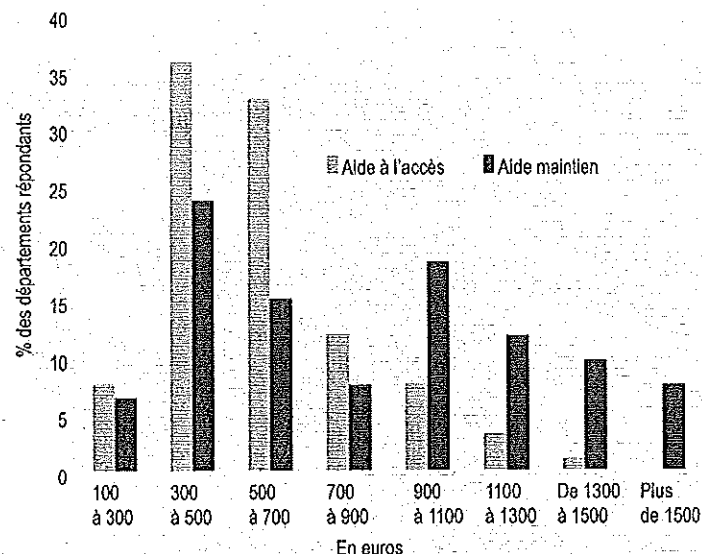
Comme pour les aides à l'accès, les aides au maintien se concrétisent essentiellement par le versement d'un prêt ou d'une subvention pour 99 % des ménages aidés en 2006. Elles prennent encore plus souvent la forme de subventions plutôt que de prêts (71 % du montant des aides au maintien attribuées en 2006, contre 65 % pour les aides à l'accès). Cette prégnance des subventions s'est par ailleurs renforcée par rapport à 2000 (+7 points). Certains départements expliquent ce choix du fait des faibles capacités de remboursement des ménages déjà en difficultés de paiement. De plus, les coûts de gestion induits par les procédures de recouvrement lorsque les ménages remboursent difficilement sont importants. En dépit de cette tendance générale, une certaine diversité des pratiques subsiste au sein des départements. 83 % des départements consacrent plus de la moitié du budget aux subventions, 56 % plus de 80 % et 14 % y consacrent l'intégralité. À l'inverse, seuls 3 % des départements utilisent plus des trois quarts de leurs montants d'aide au maintien en prêts.

Avec 946 euros, le montant moyen des aides au maintien est sensiblement supérieur à celui des aides à l'accès (graphique 2). Il avait progressé jusqu'à 1 290 euros en 2003, pour diminuer ensuite jusqu'en 2005 avant d'augmenter de nouveau en 2006. 72 % des départements affichent un montant moyen d'aide au maintien supérieur à celui de l'aide à l'accès. Mais là encore la diversité des montants d'aide est importante.

Enfin, le taux moyen d'attribution des aides au maintien est sensiblement inférieur à celui des aides à l'accès (58 % en 2006), avec de fortes variations selon les départements. De 72 % en 2000, il est progressivement passé à 57 % en 2004. Comme pour les aides à l'accès, le taux d'attribution est plus élevé dans le parc de logement social que dans celui du privé.

GRAPHIQUE 2

Répartition des départements selon les montants moyens des aides à l'accès et au maintien en 2006



Sources • DHUP, calculs DREES.

TABLEAU 2

Profil des ménages bénéficiaires des aides du FSL en 2006

| | Bénéficiaires des aides à l'accès | Bénéficiaires des aides au maintien ou aux fluides |
|---|-----------------------------------|--|
| Âge | | |
| Moins de 25 ans | 16% | 8% |
| De 25 à 34 ans | 31% | 27% |
| De 35 à 49 ans | 37% | 42% |
| 50 ans et plus | 17% | 23% |
| Proportion des aides renseignées | 70% | 43% |
| Composition familiale | | |
| Personne isolée | 41% | 32% |
| Famille monoparentale | 37% | 37% |
| Couple sans enfant | 6% | 7% |
| Couple avec enfant | 16% | 24% |
| Proportion des aides renseignées | 70% | 48% |

Lecture • 37 % des ménages aidés à l'accès en 2006 sont des familles monoparentales (parmi les 70 % des ménages aidés à l'accès pour lesquels cette information est renseignée dans les départements répondants).

Sources • DHUP, calculs DREES.

380 000 ménages aidés pour les impayés de fluides

En 2006, au moins 95 départements ont aidé des ménages au titre du volet fluides de leur FSL; 69 accordent des aides au paiement de l'eau, 95 pour l'énergie⁷ et 53 pour le téléphone. Mais seuls 44 départements accordent ces trois types d'aides.

Le pan énergie du volet fluides est très majoritaire. 83 % des ménages aidés dans le cadre du volet fluides l'ont été pour le paiement de leurs charges d'énergie, 16 % pour le paiement de leurs factures d'eau et 1 % pour celles de téléphone. En 2005, la répartition des ménages aidés par finalité était similaire.

La majeure partie du montant des aides prend la forme de subventions: respectivement 80 % pour l'eau et 92 % pour l'énergie. Les prêts et les remises de dette pour l'énergie représentent chacun 4 % des montants d'aide. Concernant les impayés d'eau, les prêts et les remises s'élèvent respectivement à 5 % et 15 % des montants d'aide.

Les aides aux impayés de téléphone fonctionnent principalement par le système des remises de dette effectuées par l'opérateur (60 % des montants). Les 40 % restants sont versés par le conseil général sous forme de subventions aux ménages.

Le taux d'acceptation des demandes d'aides aux fluides s'établit autour de huit accords pour dix demandes déposées. Pour les aides à l'énergie, les plus nombreuses, 79 % des demandes formulées ont donné lieu à une aide. Les demandes d'aide aux impayés d'eau, moins fréquentes, sont acceptées dans 80 % des cas et 64 % en moyenne de celles de téléphone.

Les montants accordés sont très variables selon le fluide: de 206 euros en moyenne pour l'énergie à 164 euros pour l'eau et de 86 euros pour les impayés de téléphone (graphique 3).

Par rapport aux aides à l'accès, les aides au maintien ou aux fluides⁸ concernent plus de couples avec enfant (+8 points) et moins de personnes isolées (-9 points). Les ménages sont aussi plus âgés: pour deux tiers des ménages aidés, la personne de référence a plus de 35 ans.

Dans la moitié des ménages aidés, la personne de référence est inactive (hors étudiant et retraité), les autres étant en emploi ou au chômage. Cette répartition est la même que celles observée pour les bénéficiaires d'aides à l'accès. En cohérence avec la finalité de l'aide au maintien et aux fluides, l'essentiel des bénéficiaires occupent un logement autonome.

Une typologie des FSL en six groupes bien distincts

Cette classification se focalise sur le dispositif FSL. Le résultat obtenu ne peut en aucun cas s'interpréter comme une évaluation de la réponse globale apportée par le département aux difficultés de logement. En effet, le FSL ne constitue qu'un outil parmi d'autres de la politique sociale du logement. De plus, les départements sont confrontés à des besoins de nature et de dimensions différentes appelant des réponses elles-mêmes diversifiées.

88 départements ont été classés en six groupes relativement homogènes en fonction des caractéristiques de fonctionnement des FSL. Cette typologie apparaît comme le résultat du croisement de situations de terrain très diverses et de choix politiques locaux sur l'orientation du FSL.

logie apparaît comme le résultat du croisement de situations de terrain très diverses et de choix politiques locaux sur l'orientation du FSL.

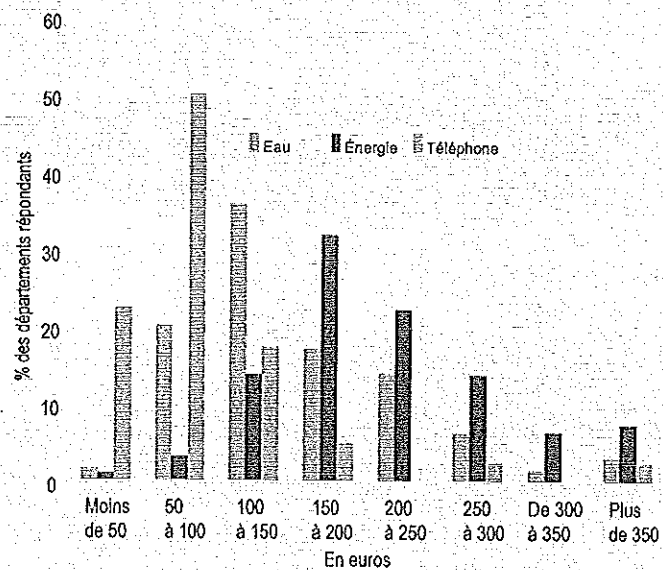
Groupe 1: Les grands FSL

Le premier groupe rassemble six départements dont les fonds sont de taille très importante au regard du nombre de ménages aidés en 2006. Ces départements sont très peuplés, mais aussi très urbanisés et les problèmes de logement s'y posent sans doute avec une acuité particulière. De plus, les montants des aides du FSL sont plus élevés qu'ailleurs: plus de 1 000 euros en moyenne pour les aides à l'accès et au maintien. Ces départements sont également ceux où les aides aux fluides, en proportion des aides délivrées par le FSL, sont les plus développées. Enfin, ils pratiquent beaucoup plus souvent des mesures d'accompagnement social.

Ce groupe est à la fois le plus spécifique et le plus homogène: spécifique dans le sens où son identité très marquée ne le fait ressembler à aucun autre groupe; homogène car plus que dans les autres groupes, les départe-

GRAPHIQUE 3

Répartition des départements selon les montants moyens des aides aux fluides en 2006



Sources: DHUP, calculs DREES.

7. Si 95 départements déclarent un certain nombre de bénéficiaires de l'aide aux impayés d'énergie en 2006, d'autres éléments du questionnaire de la DHUP laissent à penser que tous les départements ont mis en place ce volet dans leur FSL.

8. Les données statistiques disponibles ne donnent pas d'information détaillée sur les ménages recevant une aide aux fluides mais informent globalement sur les profils des ménages aidés « au maintien ou aux fluides », sans qu'il soit possible de les distinguer (tableau 2).

ments qui le composent ont un fort degré de ressemblance entre eux.

Groupe 2 : Les FSL donnant une priorité aux fluides

Le deuxième groupe rassemble 15 départements dont les fonds sont de taille moyenne en 2006, au regard du nombre de bénéficiaires, alors qu'ils ne sont pas forcément les moins peuplés ou les moins urbanisés. Tous ces départements présentent un volet « fluides » très important : environ 7 aides sur 10 ont été attribuées à ce titre. Dans ces départements, cette mise en place des aides aux fluides a souvent été concomitante d'une baisse importante du nombre de ménages aidés à l'accès ou au maintien par rapport à l'année 2000. La proportion du montant des aides attribuées sous forme de subventions y est de ce fait beaucoup plus importante (près de 90 % du montant total). Ces FSL se caractérisent également par un recours significatif aux mesures d'accompagnement social.

La diminution du nombre de ménages aidés entre 2000 et 2006 dans ces départements peut s'expliquer par la montée en charge d'autres dispositifs d'aide au logement tels que le LOCA-PASS.

Groupe 3 : Les FSL plutôt mesurés

Le troisième groupe rassemble 17 départements dont les fonds sont plutôt de taille moyenne. Le trait saillant de ce groupe est la faiblesse du montant moyen des aides attribuées pour l'accès ou le maintien. De façon générale, les aides prennent très largement la

forme de subvention. Cette dernière caractéristique, ainsi que des dimensions de FSL voisines, rapprochent ce groupe de celui des FSL donnant une priorité aux fluides mais en retrait sur le logement. Les départements de ce groupe se caractérisent aussi par un recours plutôt moins important que dans d'autres FSL aux mesures d'accompagnement social. Enfin, le volet fluide y est en moyenne un peu moins développé.

Groupe 4 : Les FSL favorisant les prêts

Le quatrième groupe rassemble 14 départements dont les fonds sont de taille moyenne en termes de nombre de ménages aidés en 2006. Leur caractéristique commune est la pratique fréquente d'attribution d'aides sous forme de prêts (de 35% au minimum et jusqu'à 69% du montant total des aides attribuées en 2006). Sans doute en lien avec cette dernière caractéristique, les montants d'aide à l'accès ou au maintien sont en moyenne assez élevés. Le groupe se caractérise également par un développement conséquent des aides aux fluides. Parallèlement, dans beaucoup de ces départements (12 d'entre eux), on note une baisse du nombre de ménages aidés à l'accès ou au maintien entre 2000 et 2006.

Groupe 5 : Les FSL orientés « maintien »

Les 16 départements rassemblés dans ce groupe présentent des fonds de taille moyenne, au regard du nombre de bénéficiaires d'aide. Les aides aux fluides ont été

développées, mais elles sont sensiblement moins présentes qu'ailleurs. Il semblerait que la sollicitation massive des volets fluides constatée dans la majorité des départements ait eu ici un impact plus limité. Surtout, ces fonds se caractérisent par une proportion importante des aides consacrées au maintien dans le logement, souvent voisine, et parfois même supérieure, à celle des aides à l'accès. Ces départements ont connu des évolutions assez variables du nombre de bénéficiaires d'aides à l'accès et au maintien entre 2000 et 2006. En moyenne, ils privilégient les subventions lors de l'attribution des aides.

Groupe 6 : les FSL en croissance

Le sixième groupe rassemble 20 départements dont les fonds ont aidé un nombre de ménages relativement élevé en 2006. Et surtout, à rebours de la tendance générale, 13 d'entre eux ont connu une augmentation du nombre de bénéficiaires des aides à l'accès ou au maintien entre 2000 et 2006. En termes de nombre de ménages aidés, le volet maintien dans le logement est plutôt moins présent qu'ailleurs. De même, le groupe se distingue par une faible pratique des mesures d'accompagnement social.

Le développement observé semble donc s'être fait au profit des volets accès au logement et aides aux fluides, assez fréquemment sous forme de prêts. ■

■ **Pour en savoir plus**

• Collinet P., Salettes C., Tomasini M., 2008, « Les aides au logement en 2006 », *L'e-ssentiel*, CNAF, n° 69, janvier.

• René Ballain (PACTE - UMR CNRS), Anne Sauvayre (FORS-Recherche sociale), 2008, « La place du fonds de solidarité pour le logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation, Document de travail, Série Études et Recherche, Étude monographique commandée par la DREES, n° 74, janvier.

DOCUMENT 7

Convention pour l'accompagnement social lié au logement par le CCAS (exemple), 2011

PROJET

CONVENTION POUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIÉ AU LOGEMENT PAR LE CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE B 2011-2012

Année : 2011 – N° ordre :

ENTRE

Le Département A, représenté par M. JP.S., Président du Conseil général, dûment habilité par délibération de la Commission permanente du 31 janvier 2011 ayant élu domicile en la Maison du Département, Mail - BP 1 - B cedex, Ci-après désigné « le Département »

d'une part,

ET

Le Centre communal d'action sociale (CCAS) de B., représenté par sa Présidente, Mme T.B., agissant ès qualité, ayant élu domicile 1 rue de la Gare à B,

d'autre part.

Vu le Code général des collectivités territoriales, pris en ses articles L.1111-1, L.1111-2, L.1111-4, L.1611-4, L.3121-17 alinéa 1, L.3131-1 à L.3131-6, L.3211-1, L.3211-2, L.3221-1 et L.3313-1 ;

Vu le Code de la construction et de l'habitat ;

Vu le Code de l'action sociale et des familles pris en ses articles L.123-1, L.261-1 et suivants et L.263-15 à L.263.17 ;

Vu le Code de la santé publique pris en son article L.1423-1 ;

Vu le Code des juridictions financières, et notamment son article L.211-4 ;

Vu la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association, et plus précisément son article 6 ;

Vu le décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget pris en son article 15 ;

Vu l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 relative à des dispositions générales d'ordre financier et en particulier son article 31-2e ;

Vu la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 modifiée visant à la mise en œuvre du droit au logement, et notamment ses articles 6 à 8 ;

Vu la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ;

Vu la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;

Vu la loi n° 2009-03 du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;

Vu la délibération n° 4 du 8 juillet 2005 par laquelle le Conseil général a validé le règlement intérieur du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;

Vu la délibération du 14 avril 2008 par laquelle le Conseil général a délégué l'exercice d'une partie de ses attributions à la Commission permanente ;

Vu la délibération n° 28 du 26 octobre 2009 par laquelle la Commission permanente a adopté le Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) pour la période 2009-2014 ;

Vu la délibération n° 29 du 25 mars 2010 par laquelle le Conseil général a adopté le programme départemental d'insertion (PDI) pour la période 2010-2012 ;

Vu les délibérations du 25 mars 2010 par laquelle le Conseil général a voté les crédits nécessaires à sa politique « insertion » au titre de 2010 ;

Vu la délibération n° 4a du 19 novembre 2010 par laquelle le Conseil général a autorisé le Président à mettre en recouvrement les recettes et à engager, liquider et mandater des dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente ainsi qu'à engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent jusqu'à l'adoption du budget principal et des budgets annexes 2011 ;

Considérant que le rôle du Département en matière d'action sociale et d'habitat est réglementaire et primordial ; que le financement d'actions est nécessaire à cet effet ;

Considérant que pour la mise en œuvre des actions du PDALPD relatives à l'accompagnement social lié au logement il est nécessaire de conventionner avec des organismes publics ou privés ayant une compétence territorialisée ;

IL A ETE CONVENU CE QUI SUIT

Article 1 : Objet

La présente convention a pour objet de définir les modalités de partenariat entre le Département A et le Centre communal d'action sociale (CCAS) de B. dans le cadre de l'accompagnement social lié au logement.

L'accompagnement social lié au logement vise à aider les personnes à partir de leurs propres ressources, à construire et à mettre en œuvre un projet de logement durable. L'absence de revenus salariaux, la précarité des ressources, l'âge, l'origine des ménages ne peuvent à eux seuls justifier une demande d'accompagnement social lié au logement. Il s'agit dans tous les cas d'un cumul de difficultés.

Ainsi, le Centre communal d'action sociale de B. peut être sollicité pour répondre aux situations suivantes :

- agir sur le maintien dans les lieux des personnes fragiles afin de prévenir les impayés de loyers et les expulsions
- rechercher un logement adapté
- assurer une médiation dans le logement

En aucun cas, l'accompagnement social lié au logement n'a vocation à accélérer l'attribution d'un logement du parc public. Les objectifs, la forme, le contenu de l'accompagnement social sont fonction de l'évaluation de la situation du ménage. Cette évaluation est réalisée par le service instructeur et/ou l'intervenant mandaté. L'accompagnement social requiert l'élaboration d'un projet négocié et contractualisé avec la famille.

Il implique une articulation et une coordination des actions menées avec d'autres partenaires sociaux dans le respect de la déontologie en travail social et du droit des usagers.

Cet accompagnement social lié au logement pourra s'appuyer notamment sur les conclusions de la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), qui a pour but de privilégier le maintien dans les lieux des personnes fragiles.

Simultanément et pour répondre à un des axes majeurs du Plan Départemental d'actions pour le logement des Personnes défavorisées (PDALPD) relatif à la lutte contre la précarité énergétique, l'accompagnement social lié au logement sera garant, auprès des familles en difficulté, d'un logement décent et non énergivore.

Article 2 : Territoire d'intervention

Le CCAS intervient sur l'arrondissement de B (hormis les cantons de V et de K).

Par ailleurs, le CCAS peut présenter une demande de mesure ASL auprès des ménages qu'il accueille en qualité de gestionnaire de logements bénéficiant de l'allocation de logement temporaire (ALT).

Article 3 : Engagement du CCAS

Article 3.1 : Maintien dans les lieux, prévention d'expulsion

a) Evaluation

Dès lors qu'il aura été mandaté, le CCAS évaluera la situation sociale et financière du ménage au regard du logement et vérifiera la pertinence du projet « logement » du ménage.

A l'issue de l'évaluation, le CCAS contractualisera avec le ménage les objectifs et la durée de l'accompagnement. Il procédera à la vérification des droits aux prestations légales, notamment au regard du logement et à leur valorisation éventuelle.

b) Aide à la gestion du budget

Le CCAS devra veiller au paiement régulier du loyer et / ou à la reprise du paiement du loyer ; il assurera la mise en place d'un plan d'apurement de la dette en accord avec le bailleur.

c) Aide aux démarches administratives liées au maintien dans les lieux

Le CCAS accompagnera le ménage dans la saisine des dispositifs d'aide (LOCAPASS, Fonds de Solidarité pour le Logement, Caisse d'Allocations Familiales, Mutualité Sociale Agricole, Caisses de retraites..) pour apurer la dette de loyers, et le cas échéant, constituer un dossier de surendettement ou mettre en place une mesure de protection.

d) Aide à réappropriation du logement

Le CCAS rappellera au locataire ses droits et ses devoirs en lien avec l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL) si nécessaire.

Le CCAS sensibilisera le locataire à l'entretien et la bonne utilisation du logement et de ses équipements, notamment en mettant l'accent sur les éco-gestes, ainsi que l'entretien des parties communes le cas échéant. Il orientera le locataire vers les structures locales offrant des services dans ce domaine.

e) Médiation

Concernant l'environnement immédiat du ménage accompagné, le CCAS pourra intervenir auprès des voisins ou des partenaires en qualité de médiateur.

Dans le cas d'un logement nécessitant des travaux de réhabilitation pour le maintien dans les lieux du locataire, le CCAS interviendra auprès du bailleur en qualité de médiateur. Il pourra l'informer et l'orienter vers les dispositifs éventuels d'aide aux travaux.

Ces mesures préventives auront pour but de mettre en place des solutions qui permettront de prévenir tout nouveau risque d'expulsion.

Article 3.2 : accès dans les lieux - logement

a) Evaluation

Dès lors qu'il aura été mandaté, le CCAS évaluera la situation sociale et financière du ménage au regard du logement et vérifiera la pertinence du projet « logement » du ménage. A l'issue de l'évaluation d'un délai d'un mois, le CCAS contractualisera avec le ménage les objectifs et la durée de l'accompagnement.

b) Recherche du produit logement

Le CCAS recherchera activement dans le parc public et dans le parc privé, un logement de bonne qualité, décent, non énergivore, adapté en coût et en taille à la composition familiale.

c) Aide aux démarches administratives liées à l'entrée dans les lieux

Le CCAS devra saisir les dispositifs d'aide (LOCAPASS, FSL, CAF, MSA Caisses de retraites..) proposera un accompagnement vers les organismes prêteurs le cas échéant. Il accompagnera le ménage au moment de l'état des lieux afin d'explicitier les termes du bail, les droits et devoirs du locataire et du bailleur. Il pourra être présent lors de l'ouverture des compteurs et apporter son aide à l'organisation du déménagement et de l'emménagement.

d) Aide à la gestion du budget

Le CCAS devra veiller à la mise en place d'un mode de paiement régulier du loyer et des charges ou d'un remboursement de prêt immobilier.

e) Aide à l'appropriation du logement

Le CCAS sensibilisera le locataire à l'entretien et la bonne utilisation du logement et de ses équipements, notamment en mettant l'accent sur les éco-gestes, ainsi que l'entretien des parties communes le cas échéant. Il aidera le ménage à l'intégration dans l'immeuble, dans le quartier, dans la ville en l'informant sur les services de proximité

En cas de besoin, le CCAS veillera à ce qu'un relais soit assuré par les services sociaux du Département ou les structures adéquates.

Article 3.3 : Durée de suivi d'un ménage de 3 à 6 mois

Un renouvellement au-delà de 3 mois ou de 6 mois est possible et doit être préalablement validé par le service insertion sociale et environnement de la personne du Département.

S'il est dûment motivé, le suivi peut être suspendu et reporté.

Les mesures ne doivent pas excéder **une année de suivi**.

Article 3.4 : Bilans

Chaque trimestre, un bilan de suivi des mesures sera remis par voie numérique au secrétariat du FSL. Ce tableau mentionnera le nombre de mesures en cours, les dates et les stades d'intervention (évaluations, mesures en cours, arrêts, suspensions, ou renouvellement ainsi que les observations majeures).

Deux fois par trimestre une réunion sera organisée entre le CCAS et le Conseil général et le référent de l'action sociale généraliste afin d'assurer la **prise de décision et le suivi des dossiers les plus complexes** et d'élaborer une solution de logement concertée.

Un bilan annuel d'évaluation ainsi qu'un bilan financier de la mission arrêtés au 31 décembre de chaque année seront adressés au Président du Conseil général au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

Les éléments quantitatifs permettront d'apprécier l'activité pendant l'année écoulée, soit :

- le nombre de mesures exécutées,
- le nombre de ménages suivis,
- les moyens mobilisés pour réaliser cet accompagnement,
- le bilan financier et comptable lié à l'exécution de l'action.

Les éléments qualitatifs permettront d'apprécier l'évolution globale des ménages suivis, une fois la mesure terminée, soit :

- les principales difficultés rencontrées,
- les ressources,
- l'analyse du parcours logement,
- les capacités à gérer le poste budgétaire logement.

Les éléments statistiques porteront sur la typologie des publics suivis.

Au terme de la convention, une synthèse de cette période sera réalisée.

Article 3.5 : Saisine du dispositif ASL

Les demandes d'accompagnement social lié au logement peuvent être sollicitées prioritairement par :

- les travailleurs sociaux (assistants sociaux, référents sociaux des CCAS),
- les délégués à la tutelle, conseillers de probation, les bailleurs sociaux en lien avec le référent social du territoire et de la famille),
- le Président du Conseil général au titre du FSL,
- la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX).

La demande s'effectue à l'aide de l'imprimé type, « dossier unique d'aide », accompagnée d'une évaluation sociale, du parcours résidentiel et d'une grille d'évaluation des besoins. Elle doit être adressée au service insertion sociale et environnement de la personne du Département.

Article 3.6 : Validation d'un accompagnement

Le service insertion sociale et environnement de la personne du Département valide trois types de décisions :

- **l'accord immédiat** de mesure (l'évaluation à un mois reste incontournable et fixe les objectifs de travail entre l'opérateur et le ménage),
- **le refus immédiat** de mesure au vu de la situation présentée,
- **l'évaluation de mesure** : vérification de la pertinence de l'accompagnement.

A l'issue de l'évaluation :

- soit poursuite de l'accompagnement **par une mesure**,
- soit **arrêt de l'accompagnement après évaluation** au vu de la situation présentée.

Sont communiquées :

- au bénéficiaire et au prescripteur : toutes les décisions,
- à l'organisme : les décisions d'accord et d'évaluation accompagnées du dossier unique d'aide et de ses éléments d'évaluation.

Le bilan de fin de mesure sera rédigé à la fin de la mesure dans **le mois qui suit l'arrêt** de celle-ci en présence des différents partenaires concernés et adressé au service insertion sociale et environnement de la personne du Département pour validation.

Article 3.7 : Evaluation

Le CCAS de B s'engage à présenter au Président du Conseil général, un bilan d'activité arrêté au 31 décembre ainsi qu'un bilan financier au 31 mars au plus tard de l'année suivante.

Article 4 : Engagement du Département

Le montant maximum à verser par le Département :

- pour l'année 2011 est de 110 600 € ,
- pour l'année 2012 est de 110 600 €.

Ce financement correspond à deux postes de salariés à plein temps, un encadrement technique et des coûts de fonctionnement (déplacements, matériel, téléphone, secrétariat..).

Chaque accompagnateur salarié est chargé d'un suivi **d'environ 40 personnes**.

Article 5 : Modalités de versement de la subvention

Le règlement s'effectuera dans les conditions suivantes :

- un acompte de 70% de la **subvention annuelle 2011** sera versé à la signature de la convention,
- le solde de la subvention annuelle 2011 sera versé sur présentation des factures et du bilan global arrêté au 31 décembre 2011, justifiant la réalisation des mesures et adressé au secrétariat du fonds de solidarité pour le logement dans un délai de 3 mois,
- un acompte de 70% de la **subvention annuelle 2012** sera versé au cours du premier trimestre 2012,
- le solde de la subvention annuelle 2012 sera versé sur présentation des factures et du bilan global arrêté au 31 décembre 2012, justifiant la réalisation des mesures et adressé au secrétariat du fonds de solidarité pour le logement dans un délai de 3 mois.

Article 6 : Durée

La présente convention est conclue pour les années 2011 et 2012. Elle entre en vigueur dès sa signature, et au plus tôt dès l'accomplissement des formalités de publicité prévues à l'article L.3131-1 du Code général des collectivités territoriales.

Article 7 : Résiliation

En cas de non-respect par l'une ou l'autre des parties des engagements réciproques inscrits dans la présente convention, celle-ci sera résiliée de plein droit à l'expiration d'un délai d'un mois suivant l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception valant mise en demeure.

Article 8 : Accord amiable - litige

En cas de difficulté d'application de la présente convention, la recherche d'une résolution amiable sera privilégiée.

A défaut d'accord entre les parties, tout litige à apparaître dans l'exécution de la présente convention sera soumis au tribunal territorialement compétent.

Le Président du Conseil général,

La Présidente du Centre communal d'action sociale de B.,

DOCUMENT 8

Prévention des expulsions (extraits), Document interne du CCAS de A.,
septembre 2009

→ Présentation générale des dispositifs

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, modifiée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a introduit un profond bouleversement dans le traitement des expulsions pour dettes locatives. Elle substitue à une logique d'ordre public, **une logique de prévention**. La loi prévoit en effet dans le parc privé comme dans le parc social qu'un juge saisi par un bailleur d'une demande d'expulsion ne pourra statuer avant un délai de deux mois. Ce délai doit être mis à profit pour faire le **diagnostic de la situation sociale de la famille** afin de fournir au juge des éléments d'information qui peuvent lui être utiles pour prendre sa décision. Ces deux mois doivent aussi être un moment privilégié pour résoudre les difficultés du locataire. Tel est le rôle de l'enquête sociale réalisée par les travailleurs sociaux.

[...]

La circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés, signée conjointement par les ministres de l'équipement, du transport et du logement, de la justice, de l'intérieur et par le secrétaire d'État au logement demande aux préfets de veiller à ce que, dès réception de l'assignation, **les services sociaux compétents soient saisis d'une demande d'enquête sociale** en urgence visant, d'une part, à mettre en place, pour les locataires le nécessitant, les aides susceptibles d'être mobilisées et, d'autre part, à informer le juge de la situation des ménages sur les causes de l'impayé.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a renforcé le dispositif de prévention des expulsions.

La loi introduit deux nouveautés dans la loi du 6 juillet 1989 :

- pour les locataires de bailleurs publics, la **saisine de la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) est dorénavant obligatoire**, sous peine d'irrecevabilité de la demande aux fins de constat de résiliation de bail ; (art L353-15-1 et L442-6-1 du code de la construction et de l'habitation),
- enfin, le dispositif de prévention des expulsions prévu à l'article 24 est désormais

applicable aux demandes reconventionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative. La notification de cette demande reconventionnelle au représentant de l'État incombe au bailleur.

La loi prévoit aussi la possibilité de conclure un protocole, entre bailleurs publics et locataires dont le bail a été résilié par décision judiciaire pour défaut de paiement de loyer et de charges et qui s'engagent, dans ce cadre, à payer régulièrement l'indemnité d'occupation et les charges et à respecter un plan d'apurement de leur dette locative. Ce protocole vaut titre d'occupation du logement et donne droit aux aides personnelles au logement (articles L353-15-2, L353-19, L442-6-5, L442-8-2 et L472-1-2 du code de la construction et de l'habitation).

À titre de rappel, le schéma ci-après (cf. annexe 1) précise les phases de la procédure d'expulsion, depuis la naissance de l'impayé de loyers jusqu'à l'expulsion locative (en cours de modification compte tenu de la CCAPEX).

La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a rendu obligatoire la **commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)**¹. La CCAPEX est un outil du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Le rôle de la commission est d'optimiser le dispositif de prévention des expulsions.

En effet, elle assure une meilleure cohérence des actions de prévention en coordonnant l'intervention des différents acteurs du logement et en favorisant un examen par l'ensemble des partenaires²

¹ Avec la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, cette création était possible mais de manière simplement optionnelle

² Liste non exhaustive en fonction de l'organisation choisie (composition des membres avec voix consultatives intégrant la commission) : État, Département, CAF, bailleurs publics-privés, Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL), Banque de France, communes, associations d'aide au logement...

intervenant en la matière pour aboutir à une décision des actions préventives et des aides octroyées en vue de trouver la solution la plus adaptée à chacune des situations examinées. Elle concerne l'ensemble des ménages en impayés locatifs.

→ Schéma type (voir annexe 1)

→ Procédure spécifique au CCAS de A.

[...]

Sa compétence est étendue par rapport à l'actuelle commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL), limitée aux impayés locatifs du parc conventionné à l'APL qui est appelée à disparaître avec la création de la CCAPEX.

La CCAPEX émet notamment des avis à l'attention des instances décisionnelles : CAF et MSA pour les aides personnelles au logement, Conseil Général pour les aides financées sur FSL, État pour le relogement des ménages sur le contingent préfectoral.

Le maire de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le logement des ménages concernés est **membre de droit** de la commission coprésidée par le Préfet et le **Président du Conseil Général**.

Autres membres de droit : représentants, de la CAF, de la MSA

Membres avec voix consultatives : représentants des bailleurs sociaux, des propriétaires privés (FNAIM), du Tribunal d'Instance, d'associations (CSF, FNARS, UDAF).

Par ailleurs, sont invités les bailleurs, les maires et les **CCAS** concernés par l'examen des dossiers.

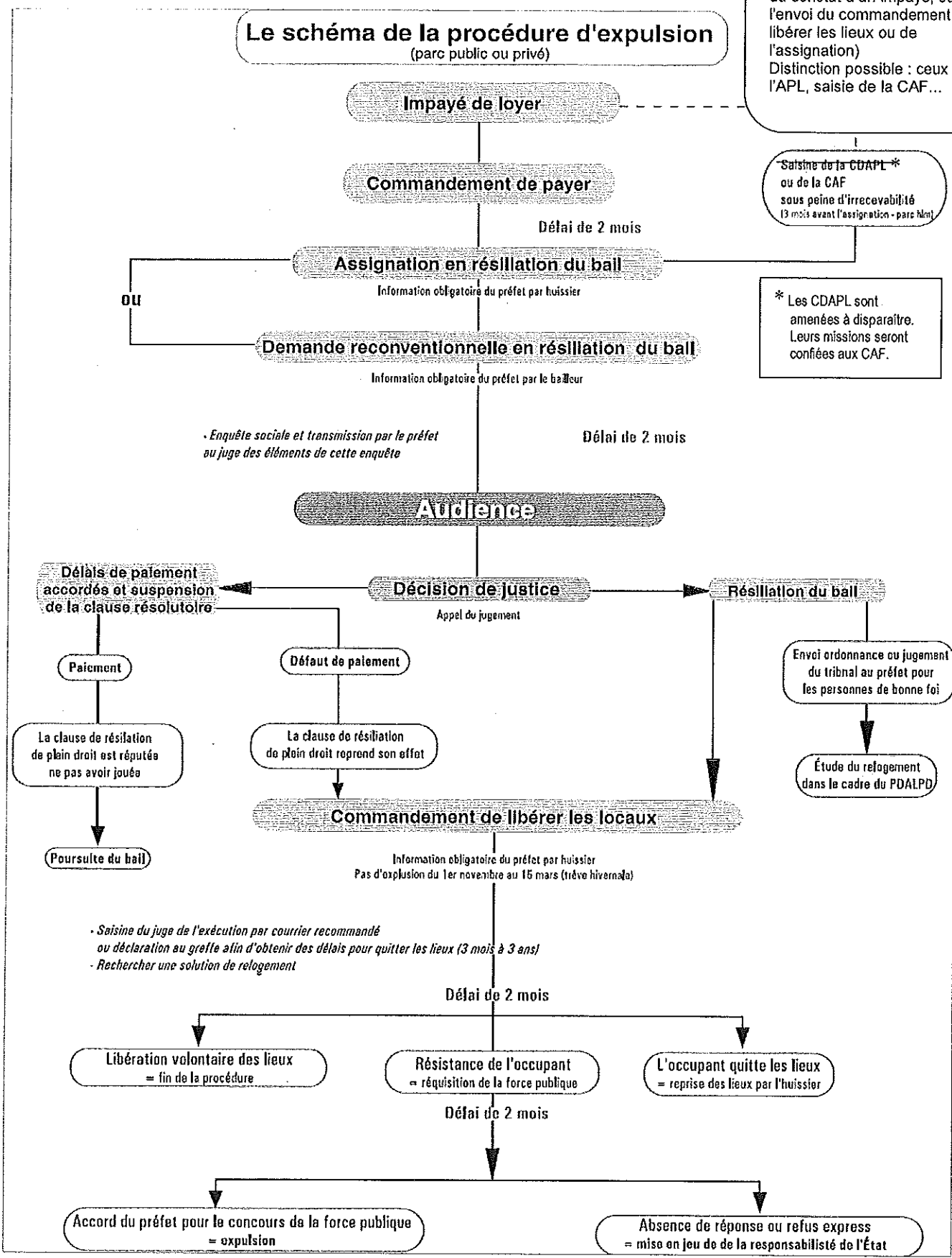
La CCAPEX rend des avis auprès des instances décisionnelles :

- la CAF et la MSA en matière d'APL ou d'AL,
- le Conseil Général pour les aides financières accordées au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL),
- les services de l'Etat en matière de proposition de relogement ou d'accueil en structures d'hébergement ou de concours de la force publique.

La commission formule également des recommandations au locataire et au propriétaire ainsi qu'à l'ensemble des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions locatives.

Annexe 1
Schéma type – procédure 2005 (mise à jour 2009 en cours)

NOUVEAUTE
loi 25 novembre 2009 :
Saisine selon règlement de la
CCAPEX (cela peut être : à partir
du constat d'un impayé, ou de
l'envoi du commandement de
libérer les lieux ou de
l'assignation)
Distinction possible : ceux ayant
l'APL, saisie de la CAF...



DOCUMENT 9

Un suivi pour résidents HLM en difficulté - Remobilisations locatives, Audrey GUILLER,
Actualités sociales hebdomadaires n° 2722, 2 septembre 2011

En Loire-Atlantique, l'ANEF-Ferrer, une association d'aide au logement, accompagne des locataires d'HLM en situation difficile, qui, notamment, ne paient plus leur loyer ou sont en procédure d'expulsion. Le suivi prend la forme d'entretiens individuels et de rencontres collectives. L'action est désormais complètement financée par le bailleur social LNH.

Un verre de jus de fruits à la main, une poignée de personnes discutent de l'intervention à laquelle elles viennent d'assister sur le thème du surendettement. Après une heure d'écoute attentive, l'ambiance est plutôt détendue dans cette salle des locaux de l'ANEF-Ferrer (1), une association de 65 salariés qui mène des actions d'insertion, d'hébergement, d'accompagnement social et d'aide au logement à Nantes et à Saint-Nazaire. Le point commun des participants est d'être tous locataires d'un logement HLM géré par La Nantaise d'habitations (LNH). Depuis trois ans, le bailleur social et l'association mènent en partenariat une action visant à remobiliser les locataires qui rencontrent des problèmes de paiement de loyer ou d'isolement.

« Nous travaillons depuis longtemps avec des bailleurs sociaux, dans le cadre de nos activités de sous-location, d'accompagnement de bénéficiaires du fonds de solidarité pour le logement (FSL) et des maisons-relais », explique Franck Charreau, directeur adjoint de l'ANEF-Ferrer. Et ces bailleurs interrogent régulièrement l'association à propos de locataires qui ont des difficultés financières mais ne sont accompagnés par personne. « Une fois que nos conseillères clientèle leur ont proposé de prendre contact avec les services sociaux mais qu'ils ne le font pas, que faire d'autre ? » interroge Evelyne Carudel, directrice du patrimoine à LNH. Notre métier n'est pas l'accompagnement social. » Hors du circuit de l'aide sociale ou bénéficiant de ressources trop élevées pour prétendre au fonds de solidarité pour le logement, certains de ces locataires souffrent en outre d'isolement : « A force de m'être repliée sur mes problèmes, je m'étais forgé une carapace, je n'ouvrais même plus mes courriers », reconnaît l'une des bénéficiaires de l'action.

Début 2008, l'ANEF-Ferrer imagine donc un dispositif d'aide destiné à ce public particulier. « Nous avons fondé le projet sur plusieurs particularités, indique Franck Charreau. Une complémentarité entre un suivi individuel et des réunions collectives ; une démarche qui va vers le locataire, mais qui accorde une grande place à sa participation ; un partage de compétences entre le bailleur et l'association. » Le projet est présenté au jury du fonds pour l'innovation sociale des Entreprises sociales pour l'habitat (ESH), qui cofinance des actions innovantes auprès des locataires du parc HLM et qui accepte de le subventionner à hauteur d'un tiers durant ses deux premières années d'existence.

Identifier les personnes concernées

Depuis l'automne 2008, 20 ménages volontaires sont ainsi suivis chaque mois, pour une durée de un an. Les usagers sont âgés en moyenne de 42 ans et plus de la moitié d'entre eux sont bénéficiaires des minima sociaux. « Quand LNH m'a contacté, j'ai tout de suite été intéressé, témoigne Yann Gloanec, locataire bénéficiaire du programme. Je ne savais pas quoi faire ni qui rencontrer pour venir à bout de ma dette locative et j'avais du mal à aller quémander de l'aide. » C'est l'association qui va au-devant des usagers en difficulté. « Dans un premier temps, les conseillères clientèle de LNH identifient et rencontrent des locataires qui ne paient plus leur loyer ou des nouveaux arrivants qui, dès la signature du bail, semblent désorientés », résume Sandrine Le Mentec, assistante de service social et responsable du secteur nantais « accompagnement social » de l'ANEF-Ferrer. Elle est, avec une conseillère en économie sociale et familiale, l'une des deux travailleuses sociales à intervenir sur cette action. Un entretien a ensuite lieu avec les locataires en présence d'une conseillère de LNH et d'un travailleur social de l'ANEF-Ferrer. Puis l'accompagnement débute. Une fois tous les quinze jours, l'association rencontre individuellement le locataire, à son domicile s'il le souhaite. Et elle l'invite à une réunion mensuelle entre locataires participant à l'action. « L'idée est d'aller à la rencontre de l'habitant, de ne pas attendre sa demande », insiste Sandrine Le Mentec.

Le suivi est d'abord individuel afin de résoudre les problèmes personnels. Il peut être budgétaire, administratif ou psychologique, l'objectif prioritaire étant de reprendre le paiement des loyers afin d'éviter l'expulsion. Un type de suivi « qui existe déjà dans le cadre des mesures ALI [accompagnement logement individualisé] du conseil général, mais qui ne fonctionne pas pour tous les locataires en difficulté, souligne Evelyne Carudel. Nous avons donc fait le pari de l'associer à des rencontres collectives. » Celles-ci se déroulent toujours de la même manière. Une première partie est consacrée à l'exposé d'une thématique par un intervenant : comment faire un budget ? Qu'est-ce qu'un dossier de surendettement ? Comment fonctionne une procédure d'expulsion ? Comment bien manger pour pas cher ? Comment réduire ses consommations d'énergie ? Cette base de discussion permet ensuite les échanges d'expériences et de

conseils entre les participants. « On rencontre des gens sympas, témoigne Yann Gloanec, l'un des participants. On apprend beaucoup sur nos droits et nos devoirs, et on se rend compte qu'il y a d'autres personnes dans notre cas. »

Favoriser une approche participative

S'il n'est pas obligatoire pour les usagers d'assister à toutes les réunions, l'association attend tout de même une présence régulière et une implication réelle. Car l'objectif de cette démarche collective consiste à favoriser une approche participative : ce sont les locataires eux-mêmes qui élaborent le programme des interventions, en fonction de leurs intérêts. « Nous partons de leurs demandes et de leurs besoins, précise Sandrine Le Mentec. D'abord pour réunir le maximum de monde, puis pour sortir d'un schéma où le travailleur social, qui détient le savoir, ferait un cours sur ce que doit être un bon locataire. » Pour l'équipe, il s'agit que les usagers prennent eux-mêmes conscience de leurs difficultés et développent leurs capacités d'autonomie. Elle privilégie également la participation d'intervenants extérieurs (associations, diététiciens, juristes, personnel de LNH, assistants de service social de secteur) que les locataires pourront solliciter directement par la suite.

Pour les travailleurs sociaux de l'ANEF-Ferrer, ces rassemblements permettent aussi d'aborder les problèmes des locataires sous un nouveau jour. L'association tient à faire comprendre aux personnes que, malgré la galère, elles peuvent agir et même se faire plaisir. « Dans un cas de précarité énergétique, habituellement, on se contenterait d'une approche financière. Là, on parle des façons de mieux s'équiper, d'améliorer ses conditions d'habitation », explique Franck Charreau. L'objectif est la redynamisation du public. « Dans l'accompagnement individuel, on résout les problématiques lourdes qui empêchent de dormir. Dans le groupe, ils trouvent l'énergie pour sortir de l'impasse, analyse Sandrine Le Mentec. Un jour, un locataire a appris au groupe qu'il existait des cars à 2 € pour aller au bord de la mer. Cela a donné envie à tous les autres de dépenser mieux et de s'autoriser des distractions. » Plus habitués aux rencontres en tête à tête, les travailleurs sociaux ont dû s'accoutumer à cette nouvelle façon de faire. « Rendre les résidents acteurs, on s'est familiarisés avec cette approche grâce à notre expérience des maisons-relais, note Franck Charreau. Ensuite, il a fallu être convaincu que le travail de groupe était une plus-value, ce que l'on ne pensait pas il y a vingt ans. » L'accompagnement individuel, qui implique une relation duelle avec le travailleur social, « peut en effet être restreint, reconnaît pour sa part Sandrine Le Mentec. Cette action remet le locataire au centre : il se prend en main. Il maîtrise davantage la situation. »

Maintenir l'usager dans son logement

Innovante, cette action l'est aussi par le type de relations qu'elle instaure entre l'association et le bailleur social. En 2008, les salariées de l'ANEF-Ferrer impliquées dans le projet et les conseillères clientèle de LNH ont ainsi suivi une semaine de formation commune. « Nous avons un objectif commun : le maintien du locataire dans le logement, rappelle Franck Charreau. Et pour nous, le bailleur est une bonne porte d'entrée. Il nous permet de toucher des publics en difficulté qu'on n'arrive pas à atteindre d'habitude. » Pour le bailleur, l'intérêt de cette initiative est, bien sûr, financier. LNH, qui gère environ 9 000 logements, accuse des impayés de loyers à hauteur d'un peu plus de 3 %. Depuis janvier 2011, elle finance intégralement l'action, facturée 135 € par mois et par ménage par l'ANEF-Ferrer, soit 32 000 € sur un an. Une convention de un an, reconductible, a priori, tant que le bailleur récupère les fonds investis. Ce qui a été le cas durant les trois premières années d'expérimentation, tous les usagers passés par le dispositif ayant repris le paiement de leur loyer et toutes les procédures d'expulsion ayant été suspendues.

La lutte contre les impayés n'est cependant pas le seul objectif. « Ce qui nous intéresse aussi, c'est de renforcer notre mission sociale en accompagnant les locataires en situation difficile, assure Evelyne Carudel. Le problème n'est pas que les locataires répugnent de plus en plus à payer leur dû, mais qu'ils ont de moins en moins d'argent. Avec la baisse des revenus et l'augmentation des loyers, le problème devient social. » De son côté, dans la plaquette de présentation de l'action de prévention, destinée à convaincre d'autres bailleurs de s'y investir, l'ANEF-Ferrer présente les avantages sociaux et organisationnels d'un tel dispositif avant les bénéfices économiques. « L'impayé de loyer n'est pas le critère absolu de sélection des bénéficiaires de l'action. C'est un support de repérage », souligne Franck Charreau.

« Un bailleur finançant intégralement une action sociale ? Il y a quelques années, ça aurait fait hurler les travailleurs sociaux ! », sourit l'assistante sociale Sandrine Le Mentec. Chacun se faisait une image un peu caricaturale de l'autre : les professionnels du social préjugant les bailleurs réticents à loger les publics en difficulté et les bailleurs ne percevant les associations que comme des demandeurs de logements pour publics à risques. « Au départ, nous avions quelques craintes, reconnaît la responsable de service. Comme de devoir trop en dire au bailleur sur la situation sociale des usagers, par exemple, ce qui leur porterait préjudice. Mais on s'est aperçu qu'il en savait déjà beaucoup et que recouper nos informations pouvait être utile. » Pour autant, l'association dit veiller à conserver sa marge d'action. « Il serait facile pour un bailleur de nous dire "Prenez donc ce ménage difficile en sous-location", affirme Franck Charreau. Mais nous ne

pouvons pas non plus devenir un service de recouvrement de loyers et avec LNH, il n'en a jamais été question. C'est sans doute pour cela que le bilan est positif. »

Chacun dans son rôle

Chez LNH aussi, on tient à rester dans son rôle. « Nos conseillers font de la mise en relation avec les services sociaux, mais leur domaine d'intervention reste la gestion locative, insiste Evelyne Carudel, la directrice du patrimoine de La Nantaise d'habitations. Nos gestionnaires chargés de clientèle ont un profil plutôt juridique, pas CESH. » Et si certains bailleurs se posent la question d'embaucher des travailleurs sociaux dans leurs équipes, LNH préfère recourir à un tiers tel que l'ANEF-Ferrer. Pour ne pas grossir ses effectifs et aussi parce que « cela constitue une corde supplémentaire à [son] arc ». « Un locataire ne dit pas la même chose de ses difficultés à un travailleur social et à un bailleur à qui il doit de l'argent, convient Franck Charreau. Quand on va les écouter à leur domicile, ils peuvent ne même pas évoquer leur problème de loyer, mais insister sur la perte de leur emploi. Notre position de tiers permet de décentrer le locataire de la crise qu'il vit avec son bailleur. » Et de travailler les causes des problèmes de l'usager, plutôt que leurs seuls symptômes. Pour LNH, cette répartition des rôles délimite les champs d'intervention de chacun. « Le bailleur, ce n'est pas l'abbé Pierre, estime Evelyne Carudel. Nous souhaitons simplement maintenir les locataires dans leur logement, qu'ils doivent payer. » Le détour par l'action de l'ANEF-Ferrer présente l'avantage d'apaiser la relation entre le locataire et son bailleur. « Auparavant, ils étaient rarement en conflit, mais la communication était coupée, rappelle Franck Charreau. Beaucoup de locataires ont donc été surpris que leur bailleur se préoccupe de leurs difficultés. » Et peu ont refusé de participer à l'action. « C'est justement l'intérêt qu'on leur porte qui déclenche leur envie d'améliorer leur situation, juge Sandrine Le Mentec. Une présence physique et non culpabilisante, comparée aux courriers solennels et aux coups de fil du bailleur. » Il est plus facile pour eux d'agir lorsqu'ils sont approchés de la sorte et entourés, confirment les locataires.

Des locataires moins stressés

Pour l'heure, les résultats sont plutôt probants. Tous les locataires ont repris durablement le paiement de leur loyer. Certains ont en outre amélioré l'entretien de leur logement et d'autres ont stabilisé leur budget, retrouvé du travail, bénéficié d'une mesure ALI, intégré un groupe d'usagers du revenu de solidarité active ou entrepris une démarche de soins. « Cette année, j'ai monté un dossier de surendettement, j'ai organisé mon compte bancaire différemment, j'ai appris à gérer un budget, j'ai repris des liens avec l'extérieur et j'ai travaillé mon rapport à l'argent », récapitule ainsi Yann Gloanec. « Les locataires nous racontent que leur niveau de stress retombe et on peut travailler plus en profondeur avec eux », se félicite Sandrine Le Mentec. « Chacun prend conscience qu'il a des potentialités, qu'il peut remobiliser pour mieux maîtriser ses conditions d'existence, ajoute Franck Charreau. Et que ça commence par le paiement régulier de son loyer. »

Une difficulté demeure néanmoins : mobiliser les locataires pour participer aux réunions collectives. « L'année dernière, sur 17 invitations à chaque réunion, on comptait en moyenne neuf participants. Cette année, ils étaient plutôt quatre », déplore l'assistante sociale. Certains avancent des difficultés d'horaires liées à leur emploi. « Cela leur demande surtout davantage d'efforts, poursuit-elle. Se confronter au regard des autres et prendre la parole représente une prise de risque supérieure. Pour ceux qui ont du mal dans la relation à l'autre, ça ne marche pas. » Selon Sandrine Le Mentec, il faut d'abord enclencher la relation en individuel, par des actions concrètes qui répondent aux demandes de l'usager, pour qu'il ait le sentiment que sa situation s'améliore et qu'il trouve l'énergie d'aller vers le groupe. « Restent ces questions : au bout de combien d'absences les sort-on de l'action ? Si, par ailleurs, ils recommencent à s'acquitter de leur loyer, n'est-ce pas problématique de les sanctionner ainsi ? »

Et à quelle aune juger l'efficacité du dispositif : la reprise du paiement des loyers ou l'amélioration de la situation sociale des locataires ? L'association pourrait être tiraillée entre les deux, mais « il n'y a pas de contradiction, pense Franck Charreau. Nous sommes habitués à évaluer, à être évalué, à dresser des bilans pour l'ensemble de nos actions d'insertion par le logement. On attend de nous des résultats. Et les ménages, eux aussi, souhaitent voir évoluer leur situation. » L'ANEF-Ferrer, qui a proposé l'action à cinq nouveaux bailleurs, souhaite maintenant étendre son action aux collectivités et, pourquoi pas, à des bailleurs privés.

(1) ANEF-Ferrer : 11 bis, bd des Martyrs-Nantais – 44200 Nantes – Tél. 02 40 48 05 33 – www.anef-ferrer.fr.

