



FIN DE TRÊVE HIVERNALE 2020

**PRÉVENIR LES IMPAYÉS ET LES EXPULSIONS DANS LE CONTEXTE
DE CRISE SANITAIRE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE**



Dans le contexte actuel de crise sanitaire et face à la crise économique et sociale inédite en cours, si aucune mesure forte n'est prise par le gouvernement, contrairement à nos voisins européens¹, nous pouvons craindre une explosion du nombre de procédures et d'expulsions dans les mois et années à venir, qui précariseront durablement nombre de ménages et représenteront un coût énorme pour la société².

Or le nombre d'expulsions est déjà chaque année en hausse forte : **+ 41 % depuis 10 ans et + 152 % depuis 2001**. En 2018, 15 993 expulsions avec le concours de la force publique ont été réalisées. Un triste record, sachant que 2 à 3 fois plus de ménages se sentent contraints de quitter leur domicile du fait de la procédure ou de la pression du propriétaire. La hausse des expulsions constatée suite à la crise économique et sociale de 2008 risque de se reproduire avec un impact encore plus fort dans les années à venir.

Les personnes ayant un emploi précaire (*intérimaires, intermittents du spectacle, saisonniers, CDD non renouvelés, périodes d'essai non confirmées, etc.*) et les entrepreneurs dont l'activité a été touchée ont subi **une baisse immédiate de ressources**. Les plus de 12 millions de salariés en chômage partiel ont perçu en moyenne 84 % de leur salaire habituel, mais souvent moins (*plus de prise en charge de la part alimentaire, de pourboires, d'heures supplémentaires...*). Sans compter l'ensemble des personnes qui vivent de revenus informels³. La France compte 700 000 chômeurs supplémentaires de catégorie A depuis le début du confinement.

UNE HAUSSE DU NOMBRE D'IMPAYÉS DANS LE PARC SOCIAL ET PRIVÉ

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater que **de nombreux ménages se sont retrouvés dès les mois de mars, en impayé de loyer**, ce que l'ANIL a pu constater en raison d'une hausse très importante du nombre d'appels sur sa ligne téléphonique dédiée à l'information des ménages locataires et propriétaires sur les impayés entre janvier (1 475) et avril (3 964), qui reste à un niveau supérieur à la normale en mai (2 604)⁴.

Les bailleurs ont annoncé faire face depuis début avril à une hausse inédite des impayés :

- Dans le parc social : **PUSH estime que les retards de loyers sont passés de 4 % à 4,8 %**, soit 200 millions d'euros de perte pour les mois de mars et avril 2020 et 185 en mai, **et nombre de bailleurs ont fait remonter une augmentation inédite des impayés** (*parmi eux, on relève 10 % d'impayés dès avril pour l'OPH d'Aubervilliers, 20 % pour Plaine Commune Habitat, 18 % pour le Bailleur breton Néota, 700 locataires sur 32 000 en difficulté à Seine-Saint-Denis Habitat, et 7 500 nouveaux impayés sur 200 000 logements sociaux de la ville de Paris*) ; quant aux bailleurs associatifs, **FREHA a constaté rapidement une augmentation des ménages en impayé de 7,1 %**, part qui s'est élevée à **+ 49 % chez les adhérents de la FAPIL en avril, et + 17 % en juin**⁵.
- Dans le parc privé, **les impayés** constatés par la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim) - dont les adhérents gèrent 1,4 million de logements locatifs, **s'élèvent à plus de 10, voire 20 % à 25 % dans les quatre départements les plus touchés**⁶. Si la situation s'est améliorée après le déconfinement, la part d'impayés de loyer d'habitations annoncée par les administrateurs de biens sondés par l'UNIS⁷ reste importante (33 % déclarent toujours des impayés de 10 à 30 % des locataires en juin ; alors que 95 % déclaraient des impayés de moins de 30 % entre mars et mai).

De surcroît, alors que les ménages les plus précaires ont été les premières victimes de la crise sanitaire, l'Etat et les collectivités auraient dû renforcer leurs services visant à les aider ; mais **les instances dédiées ont vu leur fonctionnement ralentir, les délais d'accès s'allonger, ce qui a fortement impacté les dispositifs de prévention des expulsions, droits et recours**⁸.

Si le nombre d'impayés baisse progressivement, il va rester plus important qu'avant la crise sanitaire, et

¹ Certaines villes européennes ont suspendu le paiement des loyers du parc social (Berlin, Barcelone et Lisbonne) et au niveau national plusieurs pays ont mis en place des aides pour reporter les impayés, les échelonner ou les rembourser, ou encore ont suspendu les procédures (Grèce, Autriche, Allemagne, Luxembourg, Espagne).

² Le rapport IGAS, CGEDD, IGA, IGSJ, «Évaluation de la prévention des expulsions locatives» d'août 2014 présente une estimation (dans son annexe 5)

³ 2,5 millions de personnes d'après le Conseil d'orientation pour l'emploi.

⁴ « SOS Loyers impayés » de l'agence nationale d'information sur le logement ; chiffres du Baromètre de la consultation des ADIL sur les thèmes impayé et expulsion présentant la situation au 7 juin 2020

⁵ Selon une Enquête réalisée auprès de leurs adhérents

⁶ Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Nord

⁷ Dans le cadre d'un sondage réalisé par l'UNIS (Union des syndicats de l'Immobilier) auprès de leurs adhérents : entre le 12 mars et le 10 mai, 86 % des administrateurs ont constaté moins de 20 % d'impayés et 95 % plus de 30 % ; et sur la période du 11 mai au 6 juin, 67 % d'entre eux ont constaté moins de 10 % des impayés mais 33 % encore entre 10 et 30 %

⁸ Les aides ou recours permettant de leur apporter une aide, un logement ou la reconnaissance d'un droit étant impactés : services sociaux, FSL, CCAPEX, commissions d'attribution de logement, Commission de médiation DALO, commission de surendettement, etc.

les réflexions doivent intégrer la diversité des situations : celles des personnes qui ont été fragilisées pendant le confinement, celles qui le sont toujours et celles qui vont le devenir, pour des raisons diverses : *licenciement, chômage partiel persistant, fin d'allocation chômage, difficulté à trouver un emploi en fin d'études, épargne épuisée, etc.*

DES AIDES PARTIELLES ET INSUFFISANTES

En réaction à cette crise inédite, plusieurs mesures et aides ont certes été proposées :

- Les bailleurs sociaux se sont engagés dans le cadre d'une **charte commune**⁹ à renforcer l'accompagnement social et les solutions à proposer à leurs locataires.
- L'État s'est appuyé sur les services de l'ANIL et a renvoyé vers les **Fonds de Solidarité Logement**. Si une partie d'entre eux ont été réactifs, ont adapté leurs délais et assoupli leurs critères, cela ne compensera pas le montant déjà structurellement insuffisant des aides au maintien visant à rembourser les impayés¹⁰. Environ 11 collectivités¹¹ ont annoncé soit abonder plus fortement ce fonds, soit créer un **fonds « ad hoc »**, afin d'aider les locataires en impayé : ces mesures essentielles présentent cependant des modalités d'attribution très diverses selon les territoires et renforcent les inégalités entre les ménages leur lieu d'habitation.
- **Action logement** a tardivement annoncé la création de deux aides¹² : **une aide préventive exceptionnelle aux impayés de logement** (loyer ou prêt immobilier) d'un montant maximum de 300 euros pour les salariés et demandeurs d'emploi du secteur privé ou agricole, qui présente cependant plusieurs conditions et critères d'exclusion (*limitation aux salariés en baisse d'activité ou ayant perdu leur emploi du fait de la crise, plafond de ressources, minimum de perte de ressources, taux d'effort de 40 %*) qui vont limiter son impact. Pour beaucoup, ce montant forfaitaire ne pourra pas couvrir la totalité de l'impayé et de ce fait ne leur permettra pas d'éviter le risque d'engagement d'une procédure d'expulsion. La 2^e, **une aide exceptionnelle au logement des saisonniers agricoles**, de 600 euros maximum, vise à participer à leurs frais d'hébergement ou de logement.
- Enfin, **l'aide exceptionnelle de solidarité pour les ménages les plus précaires** (*qui a exclu une bonne partie des ménages en précarité : AAH, ASPA, ADA...*), et celle pour **les jeunes précaires de moins de 25 ans**, ont été ponctuelles, forfaitaires et au montant plus qu'insuffisant (*entre 150 et 200 euros*) pour assumer les potentiels impayés de loyer au vu de la hausse d'autres dépenses (*alimentation notamment*).

Ces mesures, s'ajoutant aux multiples aides de l'Etat afin de soutenir l'économie et l'emploi, permettront de limiter l'impact de la crise. Mais de par leur diversité, la complexité de leur mise en œuvre, leurs critères restrictifs, **elles n'ont pu ou ne pourront bénéficier à l'ensemble des locataires et propriétaires en difficulté de paiement et ne couvriront pas l'ampleur des besoins.**

La situation exceptionnelle nécessite d'adopter en complément des mesures fortes, afin d'éviter que ces impayés ne se traduisent par des procédures d'expulsion massives les prochains mois, et in fine un nombre exponentiel d'expulsions effectives à compter de 2021 : intervenir en amont permettrait d'éviter des coûts pour toute la collectivité, qu'ils soient économiques, sociaux ou humains.

ÉVITER LES EXPULSIONS

Parallèlement à ces nouveaux impayés qu'il faut tenter d'endiguer le plus rapidement possible, **la situation est très inquiétante pour les ménages risquant d'être expulsés à compter du 11 juillet**¹³ suite à une procédure parvenue à son terme ces derniers mois - parmi lesquels on retrouve les personnes qui n'ont pu respecter un échéancier accordé antérieurement par le juge, ou un protocole d'accord conclu avec le bailleur, en raison d'une baisse de ressources¹⁴.

Dans le contexte actuel dramatique, **il sera encore plus difficile qu'habituellement de se reloger dans le parc social** (les services et attributions ayant été ralentis, de même que les recours DALO, et il y a un manque structurel de logements sociaux), **et dans le parc privé**, du fait de ressources souvent affaiblies. **Les structures d'hébergement sont quant à elles mobilisées en totalité** au sortir de cette crise sanitaire.

Ceci s'inscrira dans un premier temps dans une **période estivale** généralement plus complexe en raison d'une accessibilité moindre aux services sociaux et autres administrations, tandis que **le risque d'une « 2^e vague »** fragilisera plus fortement les familles qui auront été ou seront expulsées en septembre/octobre et se retrouveront sans solution de logement pérenne ou d'hébergement satisfaisante. Si certaines trouveront dans un premier temps refuge chez de la famille ou des amis, ceci engendrera souvent une suroccupation qui sera plus complexe à gérer en cas de reconfinement. Sans compter le risque de fragilisation financière des hébergeurs qui limitera dans le temps cette possibilité, et les conséquences sur la scolarisation des enfants déjà mise à mal par plusieurs mois d'arrêt depuis mars (*difficulté à poursuivre la scolarité dans un lieu parfois éloigné de l'école, perte de repères, etc.*).

9 Signée le 4 mai 2020, l'Union sociale pour l'habitat, ses fédérations et les cinq associations nationales de locataires dressent, en vingt engagements, les « bonnes pratiques » à adopter en faveur des locataires placés en situation de « fragilité économique » par la crise sanitaire et les mesures de confinement.

10 Sur leurs 350 millions de budget on peut d'ailleurs estimer que seuls environ 15 % portent sur les aides au maintien, sur un montant total déjà largement insuffisant.

11 Les métropoles de Lyon, Rennes, Brest, Nantes, les conseils départementaux du 29, 35, 44, 49, 93 notamment.

12 Ces aides peuvent être demandées à compter du 30 juin sur une plateforme en ligne par les locataires du parc privé, social et intermédiaire, de résidence collective d'hébergement (hors Crous) et les ménages accédant à la propriété, et également pour les sous-locataires et personnes vivant en résidence temporaire pour l'aide aux saisonniers agricoles.

13 La date de la fin de la trêve hivernale étant repoussée au 10 juillet en vertu de la Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire

14 Des mesures ont uniquement été prévues pour prolonger les délais des commandements de payer, premier acte de la procédure d'expulsion (ordonnances n°2020-306 du 25 mars 2020, n°2020-427 du 15 avril 2020, et n°2020-560 du 13 mai 2020), mais non pour les autres situations.

Le ministre chargé de la ville et du logement a, par une instruction du 3 juillet, **enjoint aux préfets à ne pas mettre en œuvre d'expulsions sans qu'elles ne soient adossées à des propositions de relogement « opérationnelles »**. Il faudra donc être très vigilant quant à son application systématique, afin qu'elle soit assortie du déménagement effectif des personnes dans un logement pérenne et ajusté à leurs besoins avant qu'elles ne puissent être expulsées, et abonder fortement en conséquence le fonds d'indemnisation des bailleurs.

PROPOSITIONS N°1 ET N°2

1/ Mettre en place un fonds national d'aide à la quittance sans conditions restrictives (situation familiale, situation locative, âge, profession, taux d'effort, plafond de ressources ou de dette trop bas...).

2/ Créer une cellule d'urgence « crise sanitaire » au sein des FSL, avec un fonctionnement centralisé

- > Afin d'alimenter ces deux dispositifs : **création d'un fonds national d'au moins 200 millions d'euros**¹⁵.

PROPOSITION N°3

Abonder les FSL pour les aides au maintien « classiques » à hauteur de 50 millions d'euros, et s'assurer que toutes les personnes en difficulté de paiement seront effectivement informées et accompagnées afin de s'en saisir.

PROPOSITION N°4

Concernant les CAF et MSA : **s'assurer du maintien effectif et du rétablissement des allocations logement** pour les ménages en impayé ; **suspendre le recouvrement des indus** de toutes prestations sur l'année 2020 et **développer les aides financières exceptionnelles** afin de régler le loyer résiduel (et les factures de fluides) pour les allocataires.

PROPOSITIONS N°5 ET N°6

5/ Prévoir qu'aucune expulsion ne pourra être réalisée dans les deux années à venir suite à un impayé survenu pendant la période de mars à fin juin 2020, et accorder aux locataires un délai de deux ans (jusqu'en juin 2022) pour rembourser leur impayé.

6/ Prévoir le report des échéanciers fixés par le juge pour les ménages en difficulté de paiement en raison de la crise sanitaire.

PROPOSITION N°7

Renforcer « l'Accompagnement aux Droits liés à l'Habitat » sur tous les territoires et **déployer un million d'euros** à cette fin.

PROPOSITION N°8

Abonder le fonds d'indemnisation des bailleurs à hauteur de 50 millions d'euros, et transférer ce budget au Ministère du logement, permettant de refuser le concours de la force publique, le temps qu'une solution de relogement soit trouvée.

PROPOSITION N°9

Prolonger la trêve hivernale et interdire les expulsions sans relogement jusqu'au 31 octobre 2020.

PROPOSITION N°10

Garantir l'interdiction des expulsions réalisées sans décision de justice et sa sanction.

PROPOSITION N°11

Relancer la réflexion autour d'une **Garantie Universelle des Loyers**.

¹⁵ Si, par exemple, 4 % des locataires du parc social ne paient plus pendant 3 mois la moitié de leur loyer résiduel (APL déduites), le coût serait de 60 millions d'€. Dans le parc privé, les loyers étant plus élevés et le nombre de locataires légèrement plus important et disposant de revenus moins stables, le coût pourrait être deux fois supérieur, soit au total un coût public d'environ 200 millions d'€ pour 3 mois de crise sanitaire.



Être humain !

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

Marie Rothhahn

Chargée de mission action juridique
mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr