
L'INDEMNISATION DES REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Ministère concerné	Intérieur et aménagement du territoire
Programme concerné	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur
Contexte de l'audit	<p>Le refus de concours de la force publique en matière d'expulsion de locataires entraîne une obligation pour l'Etat d'indemnisation du préjudice subi par les propriétaires. Les refus sont liés dans 95% des cas à des considérations sociales (présence d'enfants en bas âge, handicap, surendettement...).</p> <p>L'accroissement des dépenses (65 M€ consommés en 2004) est liée à des situations sociales particulièrement difficiles et à des demandes plus nombreuses de la part des bailleurs publics et privés.</p> <p>Du fait d'une capacité réduite à anticiper finement les besoins et du coût d'instruction des dossiers particulièrement important pour les 15 préfectures les plus concernées (les préfectures d'Ile de France représentent 60% des dépenses), le caractère limitatif, depuis le 1^{er} janvier 2006, des crédits consacrés aux indemnisations risque d'engendrer des difficultés.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'audit cherchera à :</p> <ul style="list-style-type: none">- Optimiser le dispositif de remontée des informations à mettre en place en préfectures pour assurer un pilotage de cette dépense (prévisions budgétaires par anticipation des besoins et suivi des crédits);- Etudier une évolution des textes encadrant cette procédure afin de limiter une charge résultant de la politique du logement.
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none">➤ Inspection générale des finances➤ Inspection générale de l'administration



Mission d'audit de modernisation

Rapport

**sur
les indemnisations des refus de
concours de la force publique**

- Octobre 2006 -

Synthèse

L'indemnisation des refus de concours de la force publique

Constats

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

1. Cadre de l'audit

- Les tentatives d'expulsion de locataires par voie d'huissier sont infructueuses dans 99% des cas. Le bailleur peut alors requérir le concours de la force publique
- Dans un cas sur deux, le préfet estime que ce concours serait contraire à l'ordre public et sursoit à l'exécution de la demande
- Dans cette hypothèse, le bailleur a droit à une indemnité égale aux loyers et charges qui ont couru depuis le 2^{ème} mois suivant le dépôt de sa demande.

2. Constats

- La dépense progresse à un rythme soutenu (77 M€ en 2005)
- Des différences importantes existent d'un département à l'autre:
 - ✓ Inégalité des demandes de CFP (population locale, politique des bailleurs)
 - ✓ Inégalité des taux d'octroi par les préfetures: la moyenne est de l'ordre de 50% (2004/2005 rectifiée: 59%) mais les écarts vont de 10 à 90%
 - ✓ En conséquence, forte dispersion de la dépense d'indemnisation (moyennes 2004-2005) de 9 centimes d'euros à 80 euros par logement locatif selon le département considéré.

MINEFI - DGME - 2006

1

L'indemnisation des refus de concours de la force publique

Propositions

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

3. Recommandations

- Faire verser l'allocation logement aux bailleurs pour réduire les impayés et/ou autoriser la cession partielle de salaire (mesures législatives)
- Faciliter le travail d'enquête préalable des préfetures en organisant le recueil des informations disponibles
- Harmoniser progressivement les taux d'octroi
- Augmenter la construction de logements sociaux (pour équilibrer les 10.000 expulsions effectives par an)
- Partager la charge entre le ministère de l'Intérieur (au titre du maintien de l'ordre public) et le ministère de la Cohésion sociale.

4. Impacts attendus

- Economies de productivité comprises entre 22 à 43 M€

MINEFI - DGME - 2006

2

RESUME

Lorsqu'un bailleur a obtenu une ordonnance d'expulsion d'un locataire, il doit tenter cette expulsion avec l'aide d'un huissier. La tentative est infructueuse dans quelque 99% des cas. Il peut alors requérir le concours de la force publique (CFP). Dans près de la moitié des cas, le préfet estime que l'octroi de ce concours serait contraire à l'ordre public, et sursoit à l'exécution de la demande. Le bailleur a alors droit à une indemnité, d'un montant égal, selon la jurisprudence, aux loyers et charges qui ont couru depuis la fin du deuxième mois suivant le dépôt de sa réquisition de CFP à la préfecture.

Les crédits nécessaires au paiement de ces indemnités, qui étaient évaluatifs, sont devenus limitatifs à compter du 1^{er} janvier 2006.

Les constats

L'enquête a été menée dans neuf départements urbains, codés de A à J. L'information a été complétée auprès des administrations centrales ainsi que de divers interlocuteurs nationaux.

La dépense progresse à un rythme soutenu. Elle a atteint 77 millions d'euros en 2005. Son évolution est néanmoins perturbée par divers facteurs qui continueront de produire leurs effets en 2006 et 2007.

Les demandes d'indemnité sont généralement bien vérifiées. Ce n'est pas à ce niveau que l'on pourra dégager des économies significatives. En revanche, si l'on rapporte la dépense au nombre de logements locatifs des départements en cause, l'on constate d'énormes différences. Elles tiennent principalement à deux causes : les fréquences, très inégales d'un département à un autre, des demandes de CFP (qui dépendent des populations locales, ainsi que de la politique des bailleurs), et la diversité des taux d'octroi du CFP (qui reflètent l'action des préfectures). La moyenne nationale de ces taux est de l'ordre de 59% (chiffre rectifié).

Les propositions

Plusieurs suggestions tendent à réduire le nombre des impayés et donc de demandes de CFP. En ce domaine, il existe de vastes possibilités, mais elles sont difficiles à exploiter, car les principales mesures concevables relèvent du législateur – à l'initiative du ministère de la Cohésion sociale. On peut espérer qu'il sera possible d'obtenir au moins le versement direct de l'allocation-logement aux bailleurs (ce qui pourrait réduire le nombre total d'impayés d'environ 9%) ainsi que la simplification des modalités de suspension et de rétablissement de l'aide personnalisée au logement.

D'autres économies pourraient provenir de la suppression d'environ trois quarts des enquêtes diligentées par les préfectures au sujet des expulsés potentiels. Elles durent en moyenne un semestre, parfois beaucoup plus, et pendant ce temps le compteur tourne au détriment de l'Etat (à l'exception des deux premiers mois). Or les informations recherchées se trouvent déjà, pour l'essentiel, chez les bailleurs, dans les caisses d'allocations familiales et auprès des commissions de surendettement. Il résulterait de cette mesure un allègement significatif des indemnités à verser – peut-être d'un cinquième, toutes choses égales d'ailleurs. Mais il faudrait faire adopter une mesure législative dans un domaine délicat.

Quoi qu'il en soit, il convient d'adopter des mesures tendant à faciliter le relogement des expulsés. Elles sont, là encore, législatives et difficiles. Il faudrait notamment modifier le mode d'établissement des loyers des HLM.

A vrai dire, seule une politique appropriée de construction et de rénovation réglerait vraiment le problème des expulsions. Comme leur nombre effectif est de 10.000 par an, il suffirait sans doute de mettre en chantier, chaque année, un nombre égal de logements supplémentaires (surtout des logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration – ou PLAI – et des logements d'urgence).

Considérant que les mises en sursis des réquisitions de CFP s'effectuent essentiellement selon des critères sociaux, le ministère de l'Intérieur a demandé que le coût des indemnités versées aux bailleurs soit pris en charge par le ministère de la Cohésion sociale. Ce serait aller trop loin, car les décisions génératrices d'indemnités sont prises par l'autorité préfectorale au titre de l'ordre public. Mais, compte tenu de l'influence exercée par le ministère de la Cohésion sociale dans le domaine de la présente enquête, et en vue de responsabiliser pleinement les différents décideurs, la dépense en cause devrait désormais être partagée par moitié entre les deux ministères.

Enfin, pour éviter de graves perturbations techniques et budgétaires, il convient d'accorder pour 2006 une rallonge budgétaire de l'ordre de 38M€ de façon à éviter que les procédures d'indemnisation ne cessent de fonctionner dès le milieu de l'année, que l'évolution de la dépense ne s'en trouve faussée, et que le climat de collaboration avec les bailleurs n'en soit durablement détérioré.

SOMMAIRE

1. PREMIÈRE PARTIE : DESCRIPTION CRITIQUE DU SYSTÈME	7
1.1 LA PHASE PRÉALABLE À LA RÉQUISITION DE LA FORCE PUBLIQUE : UN SYSTÈME DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS LONG ET COMPLEXE, MAIS RELATIVEMENT EFFICACE	7
1.2 L'ÉTUDE DE LA DEMANDE DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE ET SES SUITES : UNE COMPÉTENCE PRÉFECTORALE DONT LA MISE EN ŒUVRE EST TRÈS VARIABLE SELON LES DÉPARTEMENTS	10
1.3 L'INDEMNISATION DES BAILLEURS : UNE CONSÉQUENCE SUR LAQUELLE LES PRÉFECTURES N'ONT PAS BEAUCOUP DE PRISE SI ON LA CONSIDÈRE ISOLÉMENT	13
2. DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA DEPENSE.....	16
2.1 LES INDEMNISATIONS POUR REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE EN MATIÈRE D'EXPULSIONS LOCATIVES SONT EN FORTE HAUSSE	16
2.2 DES ÉCARTS CONSIDÉRABLES SE MANIFESTENT ENTRE LES DÉPARTEMENTS	17
2.3 LA CAUSE PRINCIPALE DE CES ÉCARTS EST À RECHERCHER DANS LES PRATIQUES LOCALES	18
2.4 LA DÉLÉGATION DES CRÉDITS EN MODE LOLF.....	22
2.5 LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION	24
3. TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS.....	25
A) AMÉLIORER LA GESTION DES CRÉDITS ET LA PRÉVISION DES DÉPENSES	25
B) RÉDUIRE LE NOMBRE EFFECTIF DE RÉQUISITIONS, EN LIMITANT CELUI DES IMPAYÉS	26
C) FACILITER L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE CFP, DE FAÇON À RÉDUIRE LE COÛT DES DÉLAIS ET À OBTENIR DE MEILLEURES DÉCISIONS	33
D) HARMONISER LES TAUX D'OCTROI.....	35
E) FACILITER LE RELOGEMENT.....	35
F) RATIONALISER, SUR CERTAINS POINTS, L'OCTROI DES INDEMNITÉS	38
G) MIEUX RESPONSABILISER LES DÉCIDEURS.....	39
OBSERVATIONS DES MINISTÈRES.....	42
REPONSE DE LA MISSION.....	49
ANNEXES	53

INTRODUCTION

Lorsqu'un bailleur a obtenu un jugement ou une ordonnance d'expulsion d'un locataire, il lui appartient de tenter cette expulsion avec l'aide d'un huissier. La tentative est presque toujours infructueuse. Le bailleur peut alors requérir le concours de la force publique (CFP). Dans un cas sur deux environ, le préfet estime que ce serait contraire à l'ordre public, et sursoit à sa décision. Le bailleur a alors droit à une indemnité. Le principe en a été posé par le Conseil d'Etat dans son arrêt Couitéas du 30 novembre 1923, fondé sur la responsabilité sans faute de l'Etat et sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

L'article 50 du décret du 31 juillet 1992 a fixé à deux mois le délai laissé au préfet pour instruire la demande de CFP. Au-delà, la responsabilité de l'Etat est engagée. Selon la jurisprudence, l'indemnité est égale au « juste loyer », c'est-à-dire le montant du loyer et des charges que le bailleur aurait normalement dû percevoir. La dépense de l'Etat a atteint 77 millions d'euros en 2005 (logements seulement).

Les crédits, qui étaient évaluatifs, sont devenus limitatifs à compter du 1^{er} janvier 2006. Il a été demandé de présenter des suggestions de nature à permettre au ministère de l'Intérieur de mieux gérer ces crédits et de maîtriser la dépense. Ce département ayant proposé en outre de transférer la dépense au ministère chargé du logement, une réponse sera donnée à cette question.

Le présent rapport est limité aux expulsions concernant des logements. Celles qui concernent des locaux industriels, commerciaux ou agricoles sont régies par des règles similaires mais posent des problèmes différents et n'engendrent qu'une petite fraction de la dépense de l'Etat.

L'enquête a été menée dans neuf départements (dont quatre d'Ile-de-France). Ils sont codés de A à J, la lettre I étant neutralisée.

L'information a été complétée par des entretiens au niveau national. Après un résumé des constats et une analyse de la dépense, avec ses inégalités géographiques marquantes, une série de propositions – législatives, réglementaires ou de simple pratique – sera présentée afin de générer des économies structurelles.

1. PREMIÈRE PARTIE : DESCRIPTION CRITIQUE DU SYSTÈME

Du point de vue de l'Etat, le processus qui conduit à une indemnisation pour non-octroi du CFP peut se décomposer en trois temps¹ :

- une étape préalable, depuis les premiers incidents de paiement jusqu'à la tentative d'expulsion par huissier sur la base d'une décision de justice résiliant le bail et ordonnant l'expulsion ;
- la réquisition du concours de la force publique par le bailleur, avec les démarches administratives qu'elle déclenche et la décision d'accorder le concours ou d'en suspendre l'octroi ;
- la demande d'indemnisation déposée par un bailleur auquel le concours de la force publique n'a pas été accordé dans un délai de deux mois.

Si ce cheminement peut être interrompu, à tout moment, pour des raisons diverses (reprise du paiement des loyers par le locataire, conclusion d'un plan d'apurement de la dette locative, départ volontaire, etc.), toutes les étapes qui vont être décrites doivent être franchies avant qu'une indemnisation par l'Etat soit possible. Ce processus se caractérise par sa durée et par la grande hétérogénéité des pratiques locales rencontrées.

1.1 La phase préalable à la réquisition de la force publique : un système de prévention des expulsions long et complexe, mais relativement efficace

Une procédure d'expulsion débute généralement par l'accumulation d'impayés de loyer, même si d'autres facteurs déclenchants existent (refus de départ lors d'un congé pour vente, troubles de voisinage, intrusions ou « squats », etc.). Les incidents de paiement peuvent résulter eux-mêmes de plusieurs causes : surendettement, chômage, rupture familiale, accident de la vie.

Les interlocuteurs de la mission ont insisté sur le fait que les impayés persistants ne sont pas le monopole des locataires les plus démunis. Dans une proportion importante (50% selon l'un des principaux organismes de HLM du département C²), ils proviennent de personnes employées à temps plein – notamment de fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités territoriales. En effet, ceux-ci peuvent être moins prudents que les plus démunis, en particulier face aux offres de crédits à la consommation. De surcroît, ils se situent au-dessus des plafonds de revenus dont sont assorties certaines aides (Fonds de Solidarité pour le Logement ou FSL par exemple). A titre anecdotique, des impayés répétés ont été signalés de la part d'un chauffeur de la préfecture du même département et d'une cinquantaine d'employés municipaux d'une commune du département G, les employeurs connaissant ces situations et les tolérant. De tels exemples ont évidemment un effet désastreux sur la propension des locataires voisins à s'acquitter de leurs paiements.

La jurisprudence range les dettes de loyers parmi celles qui font l'objet des procédures de surendettement. Tous les auteurs d'impayés de loyers significatifs sont donc surendettés. Mais le plus souvent, ils s'abstiennent de demander l'ouverture d'une telle procédure, alors même que

¹ Cf. annexe III pour une vision globale du processus sous la forme d'un schéma.

² Un OPAC, qui semble représentatif, a ventilé les locataires dont il demandait l'expulsion : salariés (40%), retraités (4%), allocataires de l'Assedic (18%), RMistes et autres allocataires (23%), ressources indéterminées (15%).

l'initiative ne peut être prise que par eux. Deux populations existent donc, qui ne se recouvrent que très partiellement :

- les 180.000 « clients » annuels des commissions de surendettement, dont les dettes principales sont constituées de crédits personnels ou de crédits à la consommation, et qui ont généralement, à titre accessoire³, une dette de loyers et de charges ; celle-ci est incluse dans le plan d'apurement dressé par la commission de surendettement ; en droit, la décision ainsi prise par cette commission n'empêche pas une procédure d'expulsion ; en pratique, cela se produit rarement ;
- les auteurs d'impayés de loyers, qui négocient avec leurs bailleurs des plans d'apurement (« protocoles Borloo », éventuellement) ou font l'objet – 40.000 chaque année – d'une procédure d'expulsion ; ils ont fréquemment d'autres dettes, crédits à la consommation surtout, qui ne sont pas prépondérantes mais ont suffi pour provoquer les impayés de loyer ; une même personne peut donc être titulaire de deux plans, l'un arrêté par la commission de surendettement, avec un échéancier concernant les loyers, et l'autre conclu avec le bailleur, comportant un autre échéancier pour ces mêmes loyers ; le plus souvent, on ne le sait pas, car les deux procédures sont menées de manière indépendante.

Les bailleurs se divisent en deux grandes catégories : les bailleurs sociaux, qui comptaient en 2001 187 000 logements en impayés de loyer d'au moins deux mois (soit 4,4% du parc locatif social) et les bailleurs privés, avec 102 000 logements dans cette situation (soit 1,4% du parc locatif privé)⁴. Ces derniers forment cependant un groupe hétérogène. D'un côté, d'importantes sociétés gérant de vastes parcs, comme l'Icade, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui sont conventionnées pour une grande part – ce qui permet aux locataires de bénéficier de l'Aide Personnalisée au Logement (APL), directement versée au bailleur par la Caisse d'Allocations familiales (CAF). De l'autre, une multitude de petits propriétaires, dont 60% environ ne donnent qu'un seul logement en location ; la plupart d'entre eux ont besoin de leur loyer pour vivre (cas des retraités du commerce et de l'artisanat, qui ne perçoivent que de maigres retraites) ou pour rembourser leurs emprunts.

Chez les bailleurs sociaux, l'apparition d'impayés déclenche une procédure de prévention des expulsions – long filtrage qui permet, à chaque stade, de régler ou d'apurer par voie de plan une grande partie des incidents. Un premier courrier de relance est généralement envoyé dès le premier impayé. En l'absence de réaction du locataire, les services sociaux des bailleurs prennent contact avec l'intéressé pour étudier sa situation et lui proposer des solutions. Ce n'est qu'en cas d'échec que les bailleurs font traiter l'affaire par leur service du contentieux, qui engage une procédure précontentieuse (commandement de payer) puis contentieuse (assignation). Chacune des étapes mentionnées permet de résoudre un grand nombre d'impayés avant que la justice n'ait à intervenir. Selon une estimation faite dans les HLM du département A, 100 commandements de payer aboutissent à 10 assignations seulement. L'office départemental d'HLM du département C ouvre 5 à 6000 dossiers d'impayés par an mais n'a déposé que 225 assignations en 2005 (soit moins de 5%).

Aucun système similaire n'existe chez les bailleurs privés, a fortiori lorsqu'il s'agit de particuliers.

Lorsque le locataire bénéficie de l'APL, le bailleur est tenu de saisir la commission départementale des aides publiques au logement (CDAPL) dès le troisième impayé successif ou dès que la dette locative a atteint 2 mois d'impayés. Cette commission se prononce sur le maintien ou la suspension de l'APL. Le système comporte deux inconvénients sérieux : si l'APL est suspendue, la dette locative grandit à un rythme correspondant à la totalité du loyer mensuel, ce qui est bien supérieur à l'effort réel consenti par le locataire depuis le début du

³ Selon l'enquête Banque de France de septembre 2005 sur le surendettement (p. 17), les dettes de loyers et de charges des surendettés répertoriés comme tels ne constituent que 5% de leur dette totale.

⁴ Derniers chiffres disponibles, datant de 2001-2002, tirés de l'enquête Logement de l'INSEE.

bail ; en outre, étant donné les volumes à traiter, la plupart des CDAPL sont engorgées et ne peuvent assurer un traitement individualisé des dossiers, alors même qu'elles mobilisent un nombre important de fonctionnaires pour la préparation des séances.

La phase précontentieuse débute avec l'envoi d'un commandement de payer, acte d'huissier qui ouvre le délai minimum de 2 mois au terme duquel le locataire peut être assigné en justice. Un double de l'assignation doit être transmis par lettre recommandée avec accusé de réception à la préfecture. Celle-ci fait alors diligenter une enquête sociale par les services du conseil général et par la CAF, qui rédigent une fiche de situation transmise au tribunal d'instance. Durant l'audience, qui doit légalement avoir lieu 2 mois minimum après l'assignation, le juge prend ainsi en compte la situation sociale du locataire concerné. Il peut alors soit prononcer la résiliation immédiate du bail (son ordonnance constitue alors un titre exécutoire d'expulsion), soit accorder des délais au locataire (un cas sur deux environ), sous la forme d'un échéancier de paiement des loyers et de l'arriéré sur 24 mois maximum. Mais souvent l'échéancier ne parvient pas à son terme, car la résiliation du bail est immédiate dès le premier incident de paiement. A ces délais s'ajoutent ceux que peut accorder le juge de l'exécution lorsqu'il est saisi par le locataire.

A ce stade de la procédure peut intervenir un protocole dit « Borloo ». Une circulaire du 13 mai 2004 du ministère de la cohésion sociale, concernant les bailleurs sociaux et les locataires « de bonne foi », a invité les préfets à conclure avec eux des accords tripartites, dont l'effet est d'éviter l'expulsion et de rétablir l'APL. Ces protocoles sont normalement négociés et signés après la décision du juge résiliant le bail et ordonnant l'expulsion. Mais ils peuvent également être conclus à un stade antérieur. La loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ramène le nombre de signataires à deux – le bailleur et le locataire – l'autorité préfectorale se bornant à un rôle de surveillance par l'intermédiaire de la CDAPL. D'après les observations de la mission, un an après la signature des protocoles, la moitié au moins sont encore en vigueur, les autres ayant été dénoncés. Ce constat tend à prouver une certaine efficacité de ces instruments, dont on pouvait craindre, à première vue, qu'ils ne reportent simplement les procédures d'expulsion sans en réduire, à terme, le nombre. Il faudra disposer de davantage de recul pour pouvoir confirmer ou nuancer ce sentiment.

Le titre exécutoire délivré par le juge ne permet pas une expulsion immédiate. Nanti de ce document, l'huissier du bailleur doit adresser au locataire (avec copie à la préfecture) un commandement de quitter les lieux qui donne à ce dernier un délai de 2 mois. Passé ce délai, l'huissier est en droit de tenter une expulsion locative. La plupart des tentatives d'expulsion sont purement formelles : l'huissier frappe à la porte et, constatant qu'elle ne s'ouvre pas⁵, ou que le locataire manifeste son désaccord, il rédige un procès-verbal de tentative infructueuse qui lui permet de requérir le concours de la force publique.

Dans l'ensemble de la France métropolitaine, 54.471 commandements de quitter les lieux ont donné lieu, en 2005, à seulement 42.031 réquisitions de CFP, le solde correspondant aux affaires réglées entre-temps : le locataire a payé ou est parti. Ce qui prouve que le système, malgré sa lourdeur, a ses vertus.

⁵ L'huissier ne peut pénétrer dans le logement en l'absence du locataire qu'avec l'autorisation du juge et s'il existe des indices d'abandon du logement.

1.2 L'étude de la demande de concours de la force publique et ses suites : une compétence préfectorale dont la mise en œuvre est très variable selon les départements

La décision d'octroi du CFP ou de sursis est généralement déléguée par le préfet de département aux sous-préfets d'arrondissement (secrétaire général de la préfecture pour l'arrondissement chef-lieu), au sous-préfet chargé de la ville voire, lorsqu'il en existe dans le département, au préfet délégué à la sécurité et à la défense (cas du département D). A l'avenir, elle pourra l'être au préfet délégué à l'égalité des chances. Le préfet du département F examine lui-même toutes les demandes ; encore faut-il qu'elles lui soient soumises (cf. deuxième partie). Dans certains départements (B et H), la décision est prise sur avis conforme d'une commission comprenant des élus locaux et des représentants des services sociaux ; elle accepte généralement la proposition préfectorale, ce qui donne plus d'autorité au CFP et met la préfecture en meilleure position si un incident vient à se produire.

Les réquisitions de concours de la force publique arrivent en sous-préfecture après transmission, dans certains départements, par les commissariats de police. Pour être recevables, les réquisitions doivent intervenir après l'ensemble des étapes qui viennent d'être décrites. De surcroît, la circulaire du 17 octobre 2005, reprenant les pratiques de certaines préfectures, considère que les réquisitions déposées durant la période hivernale (du 1^{er} novembre au 15 mars) sont nulles, et doivent être réitérées après le 15 mars, ce qui ouvre un nouveau délai de 2 mois. En conséquence, la responsabilité de l'Etat, lorsque l'octroi du CFP est différé, débute au plus tôt le 15 mai, au lieu du 15 mars. La mission s'interroge sur cette solution, contre laquelle plusieurs interlocuteurs protestent. Il est interdit d'expulser durant la période hivernale, mais est-il interdit pour autant de déposer une demande pour une action différée ? La solution ne paraît pas conforme à l'objectif gouvernemental de simplification des relations entre les citoyens et l'administration. Le Conseil d'Etat se prononcera prochainement sur sa validité juridique.

L'instruction de la demande de CFP comporte systématiquement une enquête de police, qui vise à décrire la situation du locataire et à évaluer le risque de trouble à l'ordre public que fait courir l'expulsion. Le service de police ou l'unité de gendarmerie concernée conclut alors par un avis positif, réservé ou négatif. En parallèle, une nouvelle enquête sociale est généralement diligentée afin de préciser la situation de l'intéressé ainsi que sa position au regard des dispositifs existants (FSL, commission de surendettement).

Les textes prévoient que l'instruction des demandes de CFP doit être réalisée en deux mois, au terme desquels la responsabilité de l'Etat est engagée. En pratique, ce délai n'est quasiment jamais respecté. Il est plutôt de l'ordre de 6 mois, et parfois de plusieurs années. Une partie de ce délai trouve sa source dans la longueur et l'inégale qualité des enquêtes de police et des enquêtes sociales. Souvent, le locataire convoqué ne répond pas. Il faut le convoquer une deuxième, voire une troisième fois. Lorsque le contact est enfin établi, les informations recueillies sont souvent imprécises (montants de ressources en chiffres ronds, que l'on peut supposer minorés). Généralement, la police considère que l'expulsion d'une famille avec enfants mineurs sans solution de logement constitue en soi un trouble à l'ordre public. Quant aux travailleurs sociaux, ils mentionnent souvent une « maladie » ou une « invalidité », sans préciser si ces circonstances s'opposent réellement à une expulsion suivie d'un relogement.

Il faut bien voir que les demandes d'indemnités ne sont pas toutes dues, loin de là, à des décisions négatives prises par l'autorité préfectorale. Dans bien des cas, elles correspondent à une instruction que la préfecture n'a pas encore achevée.

Cette remarque étant faite, l'administration ne refuse jamais le CFP ; elle met la demande en sursis, pour une durée indéterminée. Les critères de décisions retenus par les préfectures semblent en apparence uniformes dans les départements visités :

En principe, les familles avec enfants ne sont expulsées que si un relogement est prévu. C'est dire la nécessité de dégager des disponibilités suffisantes en ce domaine. Une pratique plus stricte a toutefois été observée dans le département H : compte tenu du grand nombre de demandes de CFP, des familles avec enfants font assez souvent, en apparence, l'objet d'une expulsion simple. La DDASS leur paye trois nuits d'hôtel, le temps qu'elles trouvent un nouveau point de chute. Mais elles sont ensuite prises en charge par le service département d'aide à l'enfance, pour un temps plus ou moins long, ou bien elles sont accueillies par des parents et amis, au prix d'un surpeuplement des logements. Les familles sans domicile fixe sont très rares, dans ce département comme dans le reste de la France.

Les préfectures veillent à éviter, quand elles le peuvent, les déménagements à distance durant l'année scolaire de familles comportant des enfants de six ans et plus. Le corollaire inévitable de cette sagesse est une certaine concentration des expulsions en juillet-août, période durant laquelle les unités de police disponibles sont quelque peu dégarnies.

Les préfectures hésitent à expulser les personnes âgées qui n'acquittent pas leur loyer, même si un relogement est possible et même si les intéressées sont trop au large.

L'invocation de la maladie et de l'invalidité donne lieu à des abus. Il suffit souvent d'une mention de l'assistante sociale telle que « malade » ou « invalide à 100% » pour bloquer durablement un dossier d'expulsion. Dans le département F, la mission a observé deux cas de personnes âgées qui présentaient des certificats de complaisance exagérant leur incapacité. La préfecture a pu se faire une juste opinion par des méthodes discrètes et les expulsions souhaitables ont eu lieu sans difficulté – les intéressées, qui ne manquaient pas de moyens, se relogeant elles-mêmes. Mais il s'agit là d'un traitement exceptionnel des dossiers. Force est de constater que l'autorité publique est, en l'état actuel du droit, mal outillée pour déjouer de telles manœuvres.

Les hommes célibataires non âgés sont assez vite expulsés, avec ou sans relogement.

La mission a été informée du cas de petits éleveurs de poules ou de lapins – retraités ou ouvriers-paysans non soumis au statut des exploitants agricoles – qui, dans des zones rurales ou semi-rurales, échappent à l'expulsion qu'auraient dû provoquer leurs impayés, au motif que l'administration ne saurait que faire des animaux. Or il appartient à l'huissier du bailleur de mettre ceux-ci en vente, si nécessaire.

Enfin, et bien que la procédure applicable aux expulsions d'intrus soit plus légère (absence de trêve hivernale notamment), la mission a constaté que les critères de l'expulsion étaient à peu près les mêmes que pour le cas général. Les familles d'intrus chargées d'enfants sont généralement relogées, ce qui peut requérir une longue attente lorsqu'elles se concentrent sur un même site. Dans le département E, l'occupation irrégulière d'un grand immeuble se poursuit depuis trente ans, aux frais de l'Etat : ce bâtiment, pour lequel un jugement d'expulsion a été rendu en 1972, a connu une dizaine de propriétaires successifs qui ont touché un total de 1,9M€ d'indemnités. Une demande récente d'indemnisation a été refusée par la préfecture au motif que les occupants actuels ne peuvent être considérés comme des occupants du chef de ceux visés par le jugement de 1972. Le tribunal administratif a donné raison à la préfecture mais le propriétaire a fait appel du jugement, obtenu une nouvelle ordonnance d'expulsion (mai 2005) et requis derechef le concours de la force publique. La responsabilité financière de l'Etat est ainsi à nouveau engagée. Malgré le nombre des occupants (126 personnes dont 21 enfants), il est clair que les autorités préfectorales auraient pu, en 32 ans, trouver une solution de relogement.

Si les préfetures ont en apparence adopté des critères d'expulsion similaires, les chiffres recueillis par le ministère de l'Intérieur montrent que les pratiques diffèrent largement d'un département à l'autre. Ainsi, sur la période 2004-2005, le taux moyen d'octroi de la force publique varie entre 23% et 86% pour les 9 départements visités par la mission (chiffres bruts, moyenne nationale de 51%). Une telle dispersion ne peut s'expliquer par la seule « sensibilité » des départements considérés. Elle tient plutôt à l'hétérogénéité des pratiques locales à tous les stades de l'instruction (longueur des enquêtes de police, intervention ou non d'une commission, critères d'appréciation des sous-préfets, etc.). Or les inconvénients d'un taux d'octroi du CFP trop faible sont nombreux, non seulement en termes financiers pour l'Etat qui se trouve attaqué sur le terrain de sa responsabilité (cf. 1.3) mais également en termes sociaux : si à court terme les expulsions sont mécaniquement moins nombreuses en cas de taux d'octroi peu élevé, le signal de faiblesse envoyé aux mauvais payeurs avérés et potentiels favorise l'augmentation du nombre des impayés (phénomène de contagion bien connu au sein d'un immeuble ou d'un quartier). En outre, s'agissant d'une procédure qui est en moyenne engagée depuis près de 2 ans par le bailleur au moment de la demande de CFP, l'abstention prolongée de l'administration n'est justifiable que dans des cas exceptionnels. L'exemple du département H, particulièrement difficile, où le taux d'octroi est de 59% (chiffre rectifié, voir deuxième partie) montre qu'il n'y a pas de fatalité. Le cas du département D, qui affiche 89% malgré la présence de quartiers défavorisés, en constitue une meilleure preuve encore.

Environ 60% des CFP accordés n'aboutissent pas à une expulsion effective :

- c'est généralement un résultat heureux ; le locataire a apuré sa dette entre-temps, ou bien il a déménagé ;
- plus rarement, la différence observée tient à l'attitude de la police ; s'il est normal qu'elle fasse parfois attendre les huissiers, il est anormal que certains commissariats s'abstiennent sans explication pendant un an ou plus⁶.

Les expulsions sont toujours précédées d'une reconnaissance par un agent sur le terrain. Il s'efforce de rencontrer le locataire et lui confirme qu'il va être expulsé (dans certains cas, cela peut déclencher un départ volontaire). La majorité des expulsions sont exécutées discrètement, avec un commissaire de police en tenue civile aux côtés de l'huissier. Dans des cas plus rares, lorsque l'enquête préalable a laissé craindre des difficultés, des équipages de police sont présents sur les lieux. Même dans ce cas, l'expulsion se passe la plupart du temps sans difficulté. Dans un arrondissement du département G, les enquêtes préparatoires avaient décelé des menaces dans 3 cas (une menace de suicide, une menace d'explosion et une menace d'utilisation d'armes à feu) mais elles ne se sont pas concrétisées. Dans les quartiers difficiles, la police recourt à des méthodes spécifiques (date fixée au dernier moment, intervention tôt le matin, etc.). Exceptionnellement, des moyens lourds sont engagés, comme pour l'expulsion de 11 familles du département H en 2005, qui a mobilisé cent cinquante agents mais est restée pacifique.

Les incidents graves sont très rares. Au chef-lieu du département A, quatre cas de rébellion ont été relevés en 2005 ; il n'y a eu aucun dommage, corporel ou autre, et les quatre expulsions ont finalement été réalisées. De même pour les trois rébellions enregistrées de 2003 à 2005 par un commissariat du département H (71.000 habitants, dont des cités difficiles). De même encore pour l'unique rébellion enregistrée en 2005 dans le département D sur 162 expulsions menées à bien. Dans une zone du département C comptant 1,2 million d'habitants, un seul incident majeur, et même tragique, a été signalé la même année : le locataire

⁶ Dans le département A, l'examen de 18 dossiers âgés d'environ trois ans, pris au hasard, a fait apparaître 5 cas d'abstention de la police, sans explication et malgré les relances de la préfecture, depuis un an ou davantage. L'un des principaux organismes de HLM de la place a indiqué à la mission que sur 81 CFP obtenus par lui en 2003, 15 n'étaient toujours pas exécutés. Les interlocuteurs attribuent ces carences au fait que beaucoup de fonctionnaires de police font l'essentiel de leur carrière sur place, et sont trop intégrés. Les abstentions observées concernent surtout des quartiers difficiles ; mais ces zones ne sont pas plus ingrates que celles du département H, où les expulsions prévues ont pourtant lieu, sous réserve, parfois, d'ajournements tactiques d'assez brève durée.

défaillant, un homme seul, s'est donné la mort le lendemain de l'expulsion, qui avait eu lieu en son absence. Représentant de commerce gagnant correctement sa vie, il avait été reçu auparavant à la préfecture, et n'avait jamais manifesté sa tendance suicidaire ; aucun reproche ne peut être adressé aux autorités. La mission n'a pas eu connaissance de cas de même nature dans les autres départements visités.

Plus sensible pour les préfectures est le risque d'une agitation associative et médiatique autour d'un projet d'expulsion. Il s'est réalisé deux fois dans le département F en 2005 ; ces affaires ont été conduites avec habileté, et les opérations souhaitables ont finalement eu lieu, sans incident. Dans le département H, à plusieurs reprises, les élus locaux ont protesté contre les expulsions ; mais leur attitude est ambiguë ; ils approuvent discrètement des expulsions qui permettent des opérations de rénovation, et prêtent les véhicules municipaux pour le déménagement.

1.3 L'indemnisation des bailleurs : une conséquence sur laquelle les préfectures n'ont pas beaucoup de prise si on la considère isolément

Deux mois après une réquisition de la force publique restée sans réponse ou ayant donné lieu à un sursis explicite, tout bailleur est en droit de faire jouer la responsabilité de l'Etat. Dans un premier temps, il doit adresser à la préfecture un recours gracieux précisant le montant de l'indemnisation demandée ainsi que la période de responsabilité de l'Etat. En l'absence de réponse sous deux mois, le demandeur est fondé à attaquer la préfecture devant le tribunal administratif pour obtenir les sommes demandées.

La plupart des demandes (95% en nombre, 90% en valeur) se soldent par un règlement à l'amiable. Sauf demande manifestement infondée ou surévaluée, la préfecture procède à la délimitation de la responsabilité de l'Etat, qui débute deux mois après la réquisition de la force publique et s'arrête à la date du recours (ou bien à celle de la sortie effective des lieux si le locataire est parti auparavant). Selon la jurisprudence constante du juge administratif, l'Etat est responsable à hauteur des « justes loyers » (loyers + charges) dont le bailleur a été privé en raison de l'abstention de l'Etat. Les autres préjudices (dégradation, préjudice moral, perte d'activité, etc.) ne sont que très rarement acceptés au stade de la négociation à l'amiable. D'après les constats de la mission, la vérification par les services est effectuée, le plus souvent, de manière sérieuse.

Dans de rares cas, aucune solution amiable n'est possible, soit que la préfecture soulève un point de droit non accepté par le bailleur, soit que le règlement proposé soit inférieur à ce que le requérant espère obtenir au contentieux. A la préfecture E par exemple, plusieurs points de droit originaux⁷ ont été soulevés qui expliquent le passage des dossiers au contentieux. Seule la réponse des juridictions permettra de déterminer si la stratégie était la bonne.

Sur la question de savoir si les bailleurs font valoir la totalité de leurs droits, aucune estimation nationale n'a pu être effectuée. Il est clair, toutefois, que ce n'était pas le cas par le passé⁸. Le maintien d'un locataire aux frais de l'Etat pendant une longue période semble assez rare, mais est évidemment coûteux⁹.

⁷ Voir ci-dessus cas du grand immeuble occupé illégalement depuis trente ans.

⁸ Dans un arrondissement de C, sur 21 dossiers ouverts depuis plus de quatre ans par la préfecture, 7 n'avaient pas donné lieu à une demande d'indemnité recevable. De même pour 6 dossiers au chef-lieu de A, sur un échantillon de 22 dossiers ouverts depuis au moins cinq ans.

⁹ La plupart des dossiers très anciens qui ont été examinés sont des dossiers dormants, sans demande récente d'indemnité, ou des dossiers à éclipses (défaillance du locataire, apurement, nouvelle défaillance, etc.). Au chef-lieu de A toutefois, le même échantillon aléatoire de 22 dossiers a révélé deux cas d'indemnités versées pendant six ans.

La question des intrusions (squats) constitue un sujet à part entière. Souvent, les bâtiments occupés à ce titre ne coûtent pas cher à l'Etat, ou même ne coûtent rien (ils ne pouvaient être donnés en location sans travaux préalables). D'autres cas sont au contraire très onéreux : dans le département A, en 2003, l'Etat a dû payer 713.000€ à la suite de dégradations subies par un immeuble ; dans le département E, l'occupation déjà évoquée plus haut a coûté 1,9M€ depuis 1973. Parfois, le grand nombre des personnes à expulser, avec la présence fréquente de familles, rend la question du relogement très sensible, sans même évoquer la couverture médiatique de telles expulsions ou leur lien avec la problématique des étrangers en situation irrégulière.

Au total, il a été constaté qu'environ la moitié des indemnités étaient payées à des bailleurs privés. Ce phénomène s'explique par leur attitude de plus en plus attentive et par le niveau plus élevé des loyers dans ce secteur.

En conclusion, si l'on considère l'intégralité du processus qui débute avec le premier impayé (ou la demande de congé pour vente, ou un autre motif de résiliation du bail) jusqu'au paiement par l'Etat au titre de sa responsabilité en passant par la demande de CFP, force est de constater qu'il s'apparente à un « parcours du combattant » pour le bailleur. En ne considérant que les délais légaux et pratiques minimaux, une **période incompressible de 9 mois s'écoule entre le premier impayé et l'octroi du CFP** (soit 11 mois environ pour une expulsion effective). Encore ce chiffre ne comprend-il pas les délais que le juge d'instance (jusqu'à 2 ans) et le juge de l'exécution (jusqu'à 36 mois) peuvent accorder au locataire. En outre, l'exemple choisi (premier incident de paiement en octobre) évite la période hivernale et suppose une diligence absolue de tous les acteurs (bailleur, huissier, préfecture, forces de police) à toutes les étapes de la procédure. **En réalité, le délai moyen s'établit à 2 ans environ.**

En ce qui concerne le premier versement par l'Etat au bailleur au titre de sa responsabilité, 6 mois doivent au minimum être ajoutés (pour toucher 4 mois de « justes loyers ») ; en pratique ce sont 8 à 9 mois.

Dans le second cas, l'Etat a payé environ 15.200 euros à un bailleur social ; le locataire, un homme seul dans un deux-pièces, âgé de 49 ans au début des faits, se prévalait d'une invalidité sur laquelle aucune précision n'a été fournie ; il avait les moyens d'acquitter son loyer.

Délais de procédure
(pour un incident de paiement en octobre de l'année n)

Dates (avec délais min.)	Dates (avec délais moyens)	Etapes	Délais min. avant étape suivante	Délais moyens	Observations
Début en oct. n	Début en oct. n	Incidents de paiement	1 mois en fait	4 mois	En droit, possible dès le 1 ^{er} impayé mais peu de bailleurs le font
2 nov. n	2 fév. n+1	Commandement de payer	2 mois	2 mois ½	Délai minimum juridique
3 janv. n+1	17 avr. n+1	Assignation	2 mois et 10 jours	3 mois	Délai minimum juridique de 2 mois + 10 jours pour récupération LR/AR
14 mar. n+1	18 juil. n+1	Audience	3 sem.	6 sem.	Inclut des délais incompressibles de rédaction du jugement
7 avr. n+1	1 ^{er} sept. n+1	Jugement avec titre exécutoire	1 jour	2 sem.	Diligence huissier
8 avr. n+1	16 sept. n+1	Commandement de quitter les lieux	2 mois	6 mois	Diligence huissier (dont trêve hivernale dans le 2 ^{ème} cas)
9 juin n+1	16 mar. n+2	Tentative d'expulsion	1 jour	2 sem.	Diligence huissier
10 juin n+1	31 mar. n+2	Réquisition de la force publique	2 mois	6 mois	
(11 juil. n+1)	(1 ^{er} oct. n+2)	CFP (si octroi)	-	-	Délai parfois variable avant expulsion effective
Délai avant CFP			9 mois et 11 jours	24 mois env.	
11 nov. n+1	1 ^{er} oct. n+2	(si sursis CFP) Demande d'indemnisation (pour 4 mois de responsabilité de l'Etat)	2 mois en fait	6 mois	
12 janv. n+2	2 avr. n+3	Accord amiable	15 jours en fait	1 mois	
27 janv. n+2	3 mai n+3	Paiement effectif	-	-	
Délai avant paiement d'une 1^{ère} indemnisation (pour 4 mois de responsabilité de l'Etat)			16 mois	31 mois env.	

Il n'entre pas dans le cadre de cette mission d'examiner la pertinence du dispositif juridique qui encadre la procédure d'expulsion dans une optique de protection du locataire et de prévention des expulsions. En revanche, les retards imputables aux acteurs, en particulier ceux qui dépendent de l'Etat (préfectures, police) doivent être réduits le plus possible, pour des raisons sociales autant que budgétaires.

L'importance de ces délais justifie la position, prise dans la troisième partie de ce rapport, de ne pas rogner davantage les droits du bailleur.

2. DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA DEPENSE

2.1 Les indemnisations pour refus de concours de la force publique en matière d'expulsions locatives sont en forte hausse

Le montant des indemnisations pour refus de concours de la force publique en matière d'expulsions locatives (règlements amiables et condamnations) est en hausse permanente depuis une quinzaine d'années :

Année	Total métropole (en €)
1992	32 748 246
1997	45 977 644
2002	52 078 707
2004	66 669 065
2005	77 766 672
Var. 2005 / 1992	+ 137%
Var. 2005 / 2002	+ 49,3%

Tout au long de la période 1992-2005, la part des règlements amiables dans le total reste voisine de 90%¹⁰. La forte augmentation des dépenses s'explique pour l'essentiel par la hausse du nombre de règlements amiables, qui passe de 8.252 en 1992 à 19.237 en 2005 (soit + 133%, pourcentage très proche de celui de l'augmentation des indemnisations totales).

Sur 1992-2005, le nombre de réquisitions de CFP passe de 36.653 à 41.702, soit +14% seulement. Le taux d'octroi oscille, selon les années, entre 41% et 58%. On peut déduire de ces chiffres que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, la forte augmentation du nombre de demandes d'indemnisation ne procède ni d'une augmentation du nombre de réquisitions de CFP ni d'une baisse tendancielle du taux d'octroi. En réalité, deux facteurs se combinent :

- un effet de stock, s'ajoutant au flux des demandes : lorsqu'elles n'ont pas été traitées, ou qu'elles ont donné lieu à un sursis, les réquisitions de CFP engendrent un paiement d'indemnité, le plus souvent dans les six ou huit mois qui suivent : c'est le flux. Mais ces réquisitions restent « vivantes », sauf départ spontané du locataire, régularisation de sa situation, ou expulsion effective : c'est le stock. Le bailleur est susceptible de présenter de nouvelles demandes d'indemnité sur la base d'une même réquisition de CFP. Selon les observations de la mission, le flux ne détermine qu'une petite moitié du coût total de chaque année, le reste se rattachant au stock. Celui-ci fond à un rythme variable selon le taux d'octroi, et en moyenne en six ou sept ans, sous réserve d'un petit reliquat qui peut durer beaucoup plus longtemps. Lorsque le flux augmente d'année en année, comme sur la période récente, il en résulte un gonflement du stock. Si au cours des prochaines années le flux se maintenait au niveau actuel, la dépense globale continuerait de s'accroître pendant quelques années, en raison du stock. Si, par enchantement, le flux s'arrêtait, la dépense diminuerait, la première année, de moins de la moitié.
- le comportement des bailleurs, auteurs du flux comme du stock : ils ont eu tendance, depuis quelque temps, à faire valoir de façon plus systématique leurs droits à indemnité.

¹⁰ Chaque année, la moitié des départements ne connaissent donc aucune condamnation judiciaire.

Sur 2004-2005, la dynamique des dépenses reste forte. Non seulement elles sont bien plus importantes que sur la période 2002-2003 (+26%) mais l'année 2005 est en hausse marquée par rapport à l'année 2004 (+16,5%). Ce dernier chiffre doit toutefois être interprété en tenant compte du cas très particulier du département G, où les indemnités versées passent de 5,8 M€ à 19,4 M€ en un an. G mis à part, on observe en réalité une diminution nationale des dépenses de 4,5% entre 2004 et 2005 (cf. tableau ci-dessous) mais une augmentation de 3,7% par rapport à la période 2002-2004.

La diminution des dépenses (hors G) entre 2004 et 2005 peut surprendre. Elle s'explique pour l'essentiel par la baisse du nombre de règlements à l'amiable (2,1%) dans un contexte où pourtant le nombre de recours amiables augmente fortement (17,8%). Cela signifie un stockage de demandes d'indemnisation en 2005 (d'environ 10% des recours annuels) alors que les préfetures avaient plutôt déstocké en 2004.

Subrogé au bailleur à raison des indemnités qu'il a versées, l'Etat peut se retourner contre le locataire. Les trésoreries générales semblent y procéder de façon assez systématique, du moins sur le papier. Mais la plupart de ces créances sont aussitôt admises en non-valeur, car il s'agit par définition de personnes en cessation des paiements, dont bien peu reviennent à meilleure fortune. En 2005, dans le département A, les actions récursoires ont permis de récupérer 5% du montant des indemnités correspondantes. Une étude précédemment effectuée dans le département H avait conclu à un ordre de grandeur de 2%. Ces récupérations, qui ne sont pas chiffrées de manière habituelle, car elles se trouvent noyées dans le flot des opérations diverses du Trésor, n'apparaissent pas dans les chiffres de dépense du ministère de l'Intérieur. Mais le coût global ne s'en trouve que faiblement atténué.

2.2 Des écarts considérables se manifestent entre les départements

Pour comparer les départements, il est utile de rapporter la dépense au nombre de logements mis en location¹¹ tel qu'il résulte du recensement général de la population réalisé en 1999. Certes, les chiffres ont varié depuis cette date, mais pas au point d'interdire de s'y référer¹². Au niveau national, la dépense annuelle de l'Etat par logement locatif est de 7,4€ (moyenne 2004-2005). Pour les 9 départements visités par la mission, la moyenne est double (15€) et recouvre une dispersion extrême, de 0,09€ en D à 80€ en G. A titre d'illustration, le coût moyen constaté en D, s'il était appliqué à l'ensemble des départements de la métropole, aboutirait à des dépenses annuelles de 873 270 € seulement...

¹¹ Il s'agit simplement des résidences principales, ce qui exclut les résidences secondaires, les logements occasionnels et les logements vacants.

¹² L'enquête annuelle de l'INSEE de 2004, la dernière disponible, indique que le nombre de résidences principales a augmenté de 6,8% en métropole depuis 1999, passant de 23 810 161 à 25 430 974. Les agrégats disponibles par région montrent que le mouvement est relativement uniforme sur tout le territoire. Les ratios effectués avec les chiffres départementaux de 1999, seuls disponibles, donnent donc des résultats proches de ceux qui seraient obtenus avec les chiffres 2004, et ne causent que de faibles distorsions entre les 9 départements comparés.

Dépenses d'indemnisation (2004-2005) - pour logements locatifs (en €)					
<i>Département</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Moyenne 2004-2005</i>	<i>Nombre de logements locatifs</i>	<i>Dépense par logement locatif</i>
A	3 531 592	3 058 500	3 295 046	325 083	10,14
B	618 242	745 960	682 101	115 644	5,90
C	815 729	1 173 319	994 524	376 151	2,64
D	38 969	14 817	26 893	310 187	0,09
E	5 306 480	4 025 978	4 666 229	649 796	7,18
F	2 453 924	2 518 981	2 486 453	139 645	17,81
G	5 761 534	19 382 482	12 572 008	157 790	79,68
H	9 908 636	9 975 464	9 942 050	288 506	34,46
J	4 879 509	4 882 813	4 881 161	254 655	19,17
Total des 9	33 316 619	45 778 315	39 547 467	2 617 457	15,11
France	66 245 508	77 168 771	71 707 139	9 703 000	7,39
<i>France (hors G)</i>	<i>60 483 974</i>	<i>57 786 289</i>	<i>59 135 132</i>	<i>9 545 210</i>	<i>6,20</i>

On constate également une forte concentration : en 2005, 5 départements (A, E, G, H et J) enregistrent 40 M€ de dépenses, soit plus de la moitié du total national (même constat en 2004). En regroupant les 10 départements les plus gros consommateurs, on atteint 60% en 2004 et 67% en 2005.

A l'inverse, divers départements ne sont pas ou guère concernés : en 2004, 9 d'entre eux n'ont engagé aucune dépense (8 pour l'année 2005). Parmi ceux-ci, 6 n'ont connu aucune dépense au titre de ces deux années. Certains comptent un nombre très limité de demandes de CFP, quelques unités ou quelques dizaines par an.

2.3 La cause principale de ces écarts est à rechercher dans les pratiques locales

Ces différences frappantes entre départements résultent de deux facteurs principaux :

- le plus ou moins grand nombre de demandes de CFP adressées à la préfecture : les ratios rapportant le nombre de ces demandes à celui des logements en location s'échelonnent de 0,1% à 1,1%, soit une dispersion de 1 à 10 (cf. tableau ci-après). Les préfectures n'ont guère de prise sur ce phénomène.
- le taux d'octroi du CFP et son corollaire, le stock de demandes de CFP en souffrance depuis plus de 2 mois : elle aussi, la dispersion de ce taux est forte, de 10% à 86% pour 2004-2005¹³. Sur cette même période, 8 départements affichaient un taux d'octroi supérieur à 80% ; et 33, un taux supérieur à 60% ; à l'inverse, 21 départements affichaient un taux d'octroi inférieur à 40%. Les écarts peuvent également être sensibles entre les arrondissements d'un même département¹⁴. Il s'agit de la variable qui a l'impact le plus fort et le plus direct sur le montant des indemnités dues. A titre d'exemple, un taux d'octroi égal à 25% signifie qu'un quart seulement des demandes présentées dans l'année ou non encore apurées reçoit une issue positive pour le demandeur durant cette année, les trois quart restants venant grossir le stock des dossiers en souffrance,

¹³ Pour l'année 2004 seule, les taux extrêmes étaient de 8,8% et 82,5% ; pour 2005, de 19,2% et 102,8%.

¹⁴ Dans le département J, l'arrondissement chef-lieu affiche un taux d'octroi de 25% alors qu'un autre atteint 60%. De même, alors que la moyenne départementale de D est supérieure à 80%, un arrondissement du département atteint péniblement les 40%.

sur lesquels les bailleurs pourront faire valoir leurs droits. A l'inverse, un taux d'octroi de 90% signifie qu'un dixième seulement des demandes ne sont pas traitées dans l'année. Le stock des affaires en souffrance n'augmente que très légèrement. De manière exceptionnelle (cas de D en 2002 ou d'un département semi-rural en 2005), il arrive même que le taux d'octroi soit supérieur à 100% (nombre d'octrois de l'année supérieur, en raison d'un décalage chronologique, à celui des demandes reçues dans l'année).

Utilisée sans correctifs, la notion de « taux d'octroi du CFP » n'est pas satisfaisante, notamment parce qu'elle ne tient pas compte de l'existence des « protocoles Borloo ». En effet, certaines demandes de CFP deviennent caduques, ou sont suspendues, avant même d'avoir été examinées : signature d'un « protocole Borloo », départ spontané du locataire ou remboursement de la dette locative. Les taux bruts d'octroi sont donc inférieurs à ceux qui seraient obtenus en ne tenant compte que les demandes de CFP qui restent à traiter. A l'heure actuelle, les préfetures n'ont pas une bonne connaissance de ce phénomène. En attendant, une méthode est proposée qui permet d'obtenir une approximation du taux d'octroi « réel ». La plupart des « protocoles Borloo » commencent à être négociés après le jugement d'expulsion du locataire ; en parallèle à cette négociation, une partie des bailleurs a l'habitude de requérir le concours de la force publique, dans une proportion variable selon les départements mais qu'on peut estimer à 50% au niveau national. Pour le calcul du taux d'octroi, il convient donc de retrancher du dénominateur (demandes de CFP) la moitié des « protocoles Borloo » signés et d'y ajouter, par symétrie, la moitié de ceux qui sont dénoncés. On obtient ainsi un taux d'octroi rectifié, qui n'est pas rigoureusement exact mais qui donne une idée plus juste de l'effort fourni par la préfecture en matière d'octroi de CFP.

La moyenne nationale des taux d'octroi rectifiés s'établit ainsi à 59% pour 2004-2005.

D'autres facteurs explicatifs de la dépense doivent être mentionnés, même s'ils sont généralement moins importants :

- le niveau moyen des loyers, qui influe sur le coût moyen des indemnités puisque celles-ci sont pour l'essentiel assises sur les « justes loyers » (loyers + charges) dont le bailleur a été privé par l'inaction de l'Etat. Le « rapport sur l'évaluation des loyers » publié en juin 2005 par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) montre que le loyer moyen dans le parc locatif privé est, en 2004, de 16,3€/m² à Paris, contre 12,6€/m² en banlieue et 7,2€/m² en province. Ce facteur renchérit les indemnités versées à Paris et en banlieue par rapport à la province, mais ne suffit pas à expliquer les écarts constatés dans chacune de ces zones.
- la diligence avec laquelle la préfecture étudie la demande d'indemnisation et fait droit, le cas échéant, à la demande du bailleur par un règlement à l'amiable : si l'instruction est trop longue, le demandeur sera enclin à aller au contentieux, et l'Etat devra payer en sus les frais irrépétibles ainsi que les intérêts moratoires (voire, sur demande expresse du bailleur, la capitalisation des intérêts).

Taux d'octroi du CFP - expulsions locatives (2004-2005)				
<i>Département</i>	<i>Taux d'octroi brut</i>	<i>Taux d'octroi rectifié</i>	<i>Taux de dem. CFP par logement locatif</i>	<i>Rappel: dépense par logement locatif (en €)</i>
A	40,8%	41,1%	0,73%	10,14
B	50,3%	50,3%	0,31%	5,90
C	22,9%	34,1%	0,10%	2,64
D	86,0%	89,0%	0,61%	0,09
E	67,1%	68,6%	0,43%	7,18
F	34,7%	37,4%	0,50%	17,81
G	45,5%	56,8%	0,91%	79,68
H	46,3%	59,4%	1,16%	34,46
J	40,2%	48,7%	0,72%	19,17
Total des 9	52,4%	58,9%	0,61%	15,11
France métropolitaine	51,2%	58,9%	0,42%	7,39
<i>9 dpts / France</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,4</i>	<i>2,0</i>

On constate que les 9 départements visités ont le même taux global d'octroi que la France entière ; que la demande d'expulsion y est supérieure de moitié à la moyenne française ; et que la dépense par logement y est double. L'écart entre ces deux derniers résultats s'explique par le niveau plus élevé des loyers, et aussi, sans doute, par une attitude plus revendicative des bailleurs. Les départements visités appellent les remarques suivantes :

- **Département A** : d'après certains indices de pauvreté, ce département est un des plus défavorisés. Mais le nombre de demandes d'expulsion, rapporté à celui des logements locatifs, y est inférieur d'un bon tiers à celui du département H. Le taux d'octroi du CFP se situe en dessous de la moyenne nationale (41% contre 59%, chiffres 2004-2005 rectifiés). Encore faudrait-il le corriger à la baisse, car certains commissariats de police répugnent à donner suite aux octrois de concours notifiés par la préfecture¹⁵. De ces facteurs résulte une dépense de 10 euros par logement locatif, assez élevée – une fois et demie la moyenne nationale hors G, et cent fois celle qu'enregistre le département D – même si elle reste loin des niveaux atteints dans le nord et l'est de la banlieue parisienne.
- **Département B** : ce département affiche une performance globale meilleure que la moyenne nationale, avec 5,9€ par logement contre 7,4€. Ce résultat s'explique, en dépit d'un taux d'octroi légèrement inférieur à la moyenne nationale (50,3% contre 51,2%), par une fréquence des demandes de CFP plus faible d'un quart que dans l'ensemble des départements (0,31% contre 0,42%).
- **Département C** : malgré les vastes zones de pauvreté qui y subsistent, ce département se caractérise par une très faible demande d'expulsions : 0,1% seulement du nombre de logement locatifs, soit le quart de la moyenne nationale. Ce phénomène a deux causes : la politique de prévention particulièrement poussée des bailleurs sociaux ; les succès obtenus par les huissiers travaillant sans concours de la force publique (situation qui semble unique en France). Mais on n'aperçoit pas le moyen d'étendre, par des textes, ces bonnes pratiques locales à l'ensemble du territoire. Le taux d'octroi du CFP, 34% en 2004-2005, est en

¹⁵ Voir première partie, note 6.

revanche le plus faible de l'échantillon¹⁶, ce qui peut s'expliquer par l'« écrémage » : les bailleurs et les locataires ayant eux-mêmes réglé la plupart des cas en amont, il ne reste sans doute à la préfecture que les situations les plus difficiles. Comme ce faible taux d'octroi du CFP s'applique à une faible demande, la dépense d'indemnisation par logement locatif est elle aussi minime – moins de la moitié de la moyenne nationale hors G.

- **Département D** : ce département réalise de loin la meilleure performance, avec une dépense par logement en location de 0,09€, inférieure d'un facteur 100 à la moyenne nationale. Ce résultat exceptionnel n'a rien à voir avec une éventuelle rareté des demandes de CFP, car elles sont relativement fréquentes (0,61% contre 0,42% en France) ; il est lié à un taux d'octroi constamment supérieur à 85% (91% sur 2002-2003 et 86% sur 2004-2005). Ainsi, le nombre de dossiers en souffrance reste faible et les nouveaux dossiers peuvent être traités avec célérité. En outre, le signal envoyé par la préfecture à tous les autres acteurs (locataires, bailleurs sociaux et privés, huissiers, services sociaux) est clair : sauf cas véritablement exceptionnel, toute demande de concours aboutira rapidement à une décision d'octroi, ce qui force l'ensemble des acteurs à coopérer. De façon unanime, l'octroi du CFP est vu dans ce département comme le meilleur moyen de prendre véritablement la mesure de la situation du locataire et d'inciter les services sociaux à se mobiliser.
- **Département E** : avec des indemnités versées de 7€ environ par logement en location (moyenne nationale : 7,4€), ce département obtient des résultats plutôt honorables en 2004-2005, surtout lorsqu'on prend en considération le niveau élevé des loyers. Cela résulte pour l'essentiel d'une assez grande fermeté en matière d'octroi du concours, avec un taux d'octroi de 69% au lieu de 59% pour la moyenne nationale (chiffres rectifiés).
- **Département F** : sur la période 2002-2003, ce département a dépensé davantage que son grand voisin A. Ensuite, la hiérarchie est devenue plus normale, en raison non pas d'une baisse de coût chez le premier des deux voisins, mais de l'envolée du second. La situation de F tient en partie à la prépondérance du secteur privé, dont les loyers sont assez élevés : 77% des résidences principales locatives en relèvent, contre 58% dans l'ensemble de la France. Un autre facteur d'explication tient au taux d'octroi du CFP, égal à 37% seulement sur la période 2004-2005 (chiffres rectifiés), malgré un redressement récent. Les affaires d'expulsion les plus délicates sont gérées au plus haut niveau, avec succès. Mais souvent, l'instruction des affaires courantes traîne en longueur, sans que l'autorité préfectorale en ait connaissance¹⁷.
- **Département G** : sur la période 2004-2005, c'est le plus dépensier, que ce soit en valeur absolue ou en proportion des logements mis en location. La dépense par logement locatif atteint 80€ soit plus de 10 fois la moyenne nationale. Ce résultat s'explique en partie par la conjonction des deux principaux facteurs de dépense sur la période (importance relative des demandes de CFP et taux d'octroi inférieur à la moyenne nationale). Toutefois, l'ampleur des dépenses 2004-2005 résulte avant tout d'une opération exceptionnelle d'apurement du passé qui a conduit à régler simultanément un grand nombre de dossiers en stock, d'où un total amiable très élevé malgré le rabais de 25% négocié avec les bailleurs sociaux. Cette pratique est compréhensible puisqu'elle a permis de traiter une partie du stock avant le passage à des crédits limitatifs. On peut néanmoins s'interroger sur l'ampleur des sommes versées en une année (19M€ en 2005), qui correspondent à 4 ou 5 ans de versements annuels (moyenne constatée en 2002-2004). Un commissariat, dont le ressort comprend des cités parmi les plus difficiles de France, a réalisé 29 expulsions en 2005, contre 6 en 2003 ; toutefois, son stock d'expulsions accordées mais non exécutées atteint 57, soit environ 2 ans au rythme de 2005.

¹⁶ D'autant qu'il est surestimé, les dénonciations de protocoles Borloo de la seconde partie de l'année 2005 n'étant pas connues à la date du dépôt du rapport.

¹⁷ A vrai dire, le bureau compétent de la préfecture a été handicapé par un congé de maternité, et surtout par la personnalité d'un agent, heureusement remplacé à l'automne de 2005.

- **Département H** : jusqu'à l'éruption récente de G, c'était le département le plus « coûteux ». Cela résulte des caractéristiques de sa population. Le ratio « nombre de demandes de CFP / nombre de logements locatifs », sur lequel la préfecture n'a presque aucun moyen d'action, est le plus élevé de France (1,2% contre 0,4% au niveau national). Malgré l'existence de cités très difficiles, l'autorité préfectorale se montre assez ferme. Le taux d'octroi du CFP, de 51% en 2002, a été porté à 86% en 2003, d'où des manifestations d'élus locaux (ce qui n'a pas empêché certains d'entre eux d'accorder un soutien discret à des expulsions présentant un intérêt d'un point de vue de réaménagement urbain). Ce taux est retombé en 2004-2005 (chiffre rectifié) à 59%, niveau légèrement supérieur à la moyenne nationale ; la performance reste honorable compte tenu des contraintes.
- **Département J** : en termes d'indemnités versées par logement en location, ce département atteint sans surprise une moyenne très supérieure à la moyenne nationale, car les deux facteurs principaux jouent en sa défaveur : la fréquence des demandes de CFP est près de deux fois supérieure à la moyenne nationale ; le taux d'octroi n'est que de 40% sur 2004-2005, moins que G et H. La particularité de ce département est que la moitié des dépenses relèvent de condamnations judiciaires (10% au niveau national), ce qui découle d'une phase amiable mal gérée voire inexistante : leurs demandes d'indemnisation n'étant pas traitées en temps et en heure, les bailleurs attaquent l'Etat deux mois après leur recours gracieux et obtiennent des indemnités incluant les intérêts moratoires. Pour l'Etat, cette situation est très dommageable car elle le prive de toute maîtrise sur les dépenses à venir. L'effectif de la section compétente de la préfecture, soit 5 agents, paraît nettement sous-dimensionné. Des mesures correctives vigoureuses sont nécessaires.

2.4 La délégation des crédits en mode LOLF

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, le chapitre 37-91 « frais de contentieux et réparations civiles » permettait de financer deux catégories de dépenses :

- les frais de précontentieux et de contentieux engagés en cas de mise en jeu de la responsabilité de l'Etat : refus de concours de la force publique, indemnisation des attroupements et rassemblements, paiement de frais irrépétibles au contentieux (article 11, « mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ») ;
- les dépenses liées à la protection juridique des fonctionnaires (article 12, « défense et assistance des fonctionnaires »).

En moyenne, l'indemnisation pour refus de concours de la force publique absorbait 60% du chapitre, dont 99% correspondaient à des expulsions d'un local d'habitation.

En raison du caractère évaluatif de ce chapitre, la budgétisation en loi de finances initiale était systématiquement sous-évaluée, une loi de finances rectificative venant compléter en cours d'année la dotation à hauteur des besoins.

Ex chap. 37-91	Contentieux	Protection juridique	Total
Dépenses 2004	110.576.941 €	8.675.519 €	119.252.460 €
LFI 2005	75.408.310 €	355.394 €	75.763.704 €
Dépenses 2005	122.154.993 €	10.204.909 €	132.359.902 €
Augmentation des dépenses 2005 / 2004	+10,5%	+17,6%	+11%
Différence LFI 2005 / dépenses 2005	- 46.746.683 €	- 9.849.515 €	- 56.596.198 €

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui implique que les crédits de contentieux ont désormais un caractère limitatif, la gestion de ces crédits est rendue délicate. Plusieurs problèmes se posent au secrétaire général du Ministère, responsable du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur » (CPPI), dans lequel sont logés les crédits de contentieux :

- une budgétisation initiale trop faible: la budgétisation traditionnellement insuffisante de l'ancien chapitre 37-91 en loi de finances initiale a été reproduite pour la LFI 2006. Au total, l'action 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux » du programme CPPI se voit allouer un total de 82,4M€ dont 7,1M€ dédiés à titre indicatif à la protection juridique. Restent ainsi 75,3M€ pour financer la totalité des dépenses de l'ancien chapitre 37-91, avec toutefois trois changements de périmètre : les frais de fourrières, désormais imputés sur le programme « Police » (environ 14M€) ; les réquisitions (environ 3M€), imputées sur le programme « Administration territoriale » ; les imputations diverses (montant variable selon les années). Cette enveloppe de 75,3M€ doit financer l'équivalent de 102M€ dépensés en 2005 sur l'ancien chapitre 37-91. L'impasse financière atteint ainsi 35% des dépenses constatées en 2005. La part des différents types de contentieux (expulsions locatives, attroupements, protection juridique, etc.) étant supposée la même en 2006 qu'en 2005, les indemnités pour refus de concours de la force publique devront diminuer de 35% environ par rapport à 2005, soit 50,2M€ au lieu de 77,2M€. Encore cette hypothèse est-elle trop optimiste. En réalité, la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ) a choisi de maintenir au niveau des dépenses 2005 le montant des enveloppes 2006 pour certains types de contentieux (accidents de la circulation, protection juridique), ce qui l'a conduite à réduire encore davantage l'enveloppe allouée aux indemnités pour refus de CFP. En effet, 51,8M€ ont été notifiés aux préfetures pour payer l'ensemble des contentieux. Si l'on admet que les indemnités pour refus de concours représenteront 75% du total des contentieux comme lors des années passées, il reste 39M€ environ pour ces indemnités, soit seulement 50% des dépenses constatées en 2005.
- le caractère limitatif des crédits: sauf rallonge budgétaire, et malgré la fongibilité qui sera possible, au niveau de chaque préfeture, entre les différents types de contentieux comme, au niveau national, entre les dotations allouées aux différentes préfetures, l'ensemble des dépenses de contentieux engagées par les préfetures (amiable + contentieux) devront tenir dans l'enveloppe de la LFI 2006, en baisse de 35% par rapport aux dépenses 2005.
- le poids de ces dépenses au sein du programme CPPI: les dépenses de contentieux consomment environ un quart des crédits du programme CPPI. Plus préoccupant encore, le dépassement constaté en 2005 par rapport à la budgétisation initiale porte sur 10% de la totalité des crédits du programme (et sur 20% environ des crédits hors titre 2). Ce pourcentage dépasse de très loin la faculté de virement entre programmes d'un même ministère offerte par l'article 12 de la LOLF (limitation à hauteur de 2% des crédits du programme le plus petit). C'est la viabilité financière du programme qui est donc en question.

Pour 2006, l'enveloppe de 51,8M€ a été répartie entre les préfetures au prorata de leurs dépenses moyennes sur la période 2002-2004. Le résultat de ce calcul a été diminué de 20%, le responsable du budget opérationnel de programme national (le directeur de la DLPAJ) souhaitant mettre en réserve une partie des crédits pour faire face aux imprévus. L'enveloppe annuelle allouée à chaque préfeture a été déléguée, à hauteur de 15%, dans le courant du mois de mars 2006.

Par circulaire du 9 février 2006, la DLPAJ a transmis des consignes aux préfetures, en ordonnant de traiter par priorité décroissante :

- le paiement des condamnations ;
- les règlements amiables ;
- le paiement des honoraires d'avocat.

Concrètement, si l'on considère l'exemple du département J, une enveloppe annuelle de 2,8M€ a été notifiée début mars 2006, à comparer avec les 5M€ de dépenses réalisées en 2005 sur l'ancien chapitre 37-91 (hors protection juridique et déduction faite des frais de fourrière et autres imputations diverses). L'enveloppe 2006 atteint donc à peine 50% des dépenses 2005. Préoccupante pour tous les départements, cette situation l'est d'autant plus pour J que les crédits alloués suffiront à peine à financer les indemnités judiciaires, ce qui ne laissera rien pour les règlements amiables.

2.5 Les perspectives d'évolution

Anticiper le montant des indemnités qui seront payées au cours de l'année 2006 est un exercice encore plus difficile qu'à l'accoutumée, en raison de nombreux facteurs conjoncturels qui n'ont pas encore produit leur plein effet et qui jouent d'ailleurs dans les deux sens :

✓ facteurs d'augmentation :

- En 2006 comme les années précédentes, la dynamique haussière de la dépense devrait continuer à jouer : d'une part, même si le taux d'octroi vient à augmenter sensiblement, l'effet de stock jouera (cf. ci-dessus) ; d'autre part, les bailleurs n'hésiteront pas à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat lorsqu'ils le peuvent.
- Il semble d'ailleurs que le stock de demandes d'indemnisation reçues mais non traitées ait augmenté en 2005. Alors que le nombre de demandes d'indemnisation reçues s'est accru de 17,8% (19.101 en 2005), le nombre de règlements amiables conclus a diminué de 2,1% (16.942 en 2005). L'écart entre ces deux montants indique un gonflement du stock, ce qui pourrait entraîner un effet de rebond en 2006.

✓ facteurs de réduction :

- Les difficultés liées à l'entrée en vigueur de la LOLF ont causé une délégation des crédits très tardive, à la mi-mars. La consommation de 2006 commence donc après plus de 2 mois et demi sans dépenses. Faut-il s'en réjouir ? D'un point de vue strictement comptable, peut-être, mais d'un point de vue de bonne gestion, les conséquences à terme ne pourront être que fâcheuses.
- Le pic du département G (19,4M€ contre 4,3M€ en moyenne sur 2002-2004) résulte d'une opération ponctuelle de négociation globale de dossiers en souffrance depuis plusieurs années, qui ne devrait pas se reproduire en 2006.
- En 2005, le nombre de demandes de CFP a diminué de 3,3% par rapport à 2004. Toutes choses égales d'ailleurs, les indemnités potentiellement exigibles de l'Etat devraient donc légèrement diminuer en 2006.
- Si les chiffres fournis par les préfetures sont exacts, la juridiction administrative a enregistré au niveau national une moyenne de 821 recours contentieux par an entre 2002 et 2005, pour un nombre

moyen de jugements notifiés de 2 104. En chiffres cumulés sur 4 ans, l'écart entre le nombre de jugements et celui des recours est de 5 132, ce qui laisse à penser que la juridiction administrative a nettement réduit ses stocks d'affaires. Le nombre de jugements contentieux pourrait donc diminuer à l'avenir. Ce phénomène concernera toutefois les seules condamnations judiciaires, qui ne constituent que 10% de la dépense environ.

En définitive, la plus grande prudence s'impose. La mise en balance des facteurs de hausse et de baisse de la dépense tend à suggérer que la dépense potentielle pour 2006 devrait être au moins équivalente à celle de 2005, soit 75M€environ. Cependant, il ne faut pas oublier que, si l'enveloppe allouée aux préfetures demeure au niveau défini en LFI – soit 50% à peine des dépenses 2005 – la dépense 2006 sera mécaniquement limitée à cette enveloppe, non par vertu du système mais par simple report sur l'avenir.

3. TROISIEME PARTIE : PROPOSITIONS

Il est proposé :

- en A, d'améliorer la prévision de la dépense ;
- en B, de créer les conditions d'une réduction du nombre des réquisitions de CFP qui parviennent aux préfetures ;
- en C, d'en faciliter et d'en abrégier l'instruction, ce qui devrait, toutes choses égales d'ailleurs, diminuer le coût des indemnités ;
- en D, d'harmoniser progressivement les taux d'octroi de la force publique ;
- en E, d'améliorer les possibilités de relogement, afin de rendre plus aisées les actions préconisées en D ;
- en F, de rationaliser l'octroi des indemnités ;
- en G, de mieux responsabiliser les décideurs.

A) Améliorer la gestion des crédits et la prévision des dépenses

Proposition n°1 : inciter les préfetures à évaluer les sommes qu'elles sont susceptibles de payer en condamnations contentieuses (circulaire Intérieur, urgence signalée)

Disposant pour 2006 d'une enveloppe réduite de moitié par rapport aux dépenses de l'année précédente, les préfetures ont reçu instruction du ministère de l'Intérieur de payer en priorité les condamnations contentieuses, ce qui est légitime. Pour autant, aucune des préfetures visitées par la mission, sauf une, n'a évalué, même de façon approximative, le montant des condamnations contentieuses susceptibles d'intervenir au cours de l'année budgétaire. Cette carence s'explique par le caractère évaluatif, jusqu'au 31 décembre 2005, des crédits de contentieux. Désormais, cette information est indispensable, non seulement pour garder en réserve le montant en question mais également pour dépenser au mieux, en règlements amiables, les sommes restant disponibles.

La tâche implique en premier lieu un recensement exhaustif des affaires en instance de jugement devant le tribunal administratif avec, pour chacune, la somme demandée et l'estimation par la préfeture de ce qui pourrait résulter d'une condamnation (y compris les

intérêts moratoires). La somme de ces estimations donne l'« encours contentieux » susceptible de peser sur le budget de la préfecture. En divisant ce total par les délais moyens de jugement devant le TA, on obtient une approximation des dépenses contentieuses de l'année. Bien entendu, les facteurs d'incertitude sont nombreux : bonnes ou mauvaises surprises au tribunal, variations des délais de jugement, etc. Ce travail n'en est pas moins nécessaire pour tenter d'objectiver une contrainte externe réputée à tort aléatoire.

La prévision du coût des règlements amiables, dont la masse varie assez peu d'une année à l'autre, ne comporte pas les mêmes difficultés.

B) Réduire le nombre effectif de réquisitions, en limitant celui des impayés

Les mesures proposées dans cette section devraient, si leur adoption était estimée possible, réduire à la fois le nombre de demandes de CFP mises en sursis (avantage financier) et le nombre d'expulsions effectives (avantage politique).

Proposition n°2 : verser directement l'allocation-logement (AL) aux bailleurs
(mesure législative, à l'initiative du ministère chargé du Logement)

L'APL et l'AL sont soumises à des conditions de ressources et d'effort assez voisines. La première est réservée aux locataires des bailleurs conventionnés (HLM ou « privés »). La seconde concerne essentiellement les locataires des bailleurs privés non conventionnés – outre un petit nombre de HLM non conventionnés. Les deux allocations supposent la conformité du logement à des normes.

Or l'APL est versée directement par les CAF aux bailleurs, même privés, alors que l'AL est le plus souvent versée par les CAF aux locataires, qui en ont la libre disposition, et peuvent donc la dépenser à d'autres fins que le loyer, provoquant ainsi des impayés. Pourquoi cette différence entre deux allocations qui sont l'une et l'autre destinées au logement ? Sans doute parce que l'APL est liée à un conventionnement. Mais cette raison ne paraît pas valable. Les bailleurs qui louent des logements à des bénéficiaires de l'AL respectent des normes et participent à ce que l'on peut appeler le service public du logement social.

Dès à présent, cependant, une certaine proportion des AL, de l'ordre de 20% (moyenne d'estimations divergentes) sont versées aux bailleurs. Les CAF proposent volontiers cette solution. Divers facteurs expliquent qu'elle ne soit pas plus répandue :

- fréquemment, le locataire s'y oppose, en laissant entendre qu'il ne souhaite pas que son bailleur puisse s'immiscer dans sa vie privée ; or cette crainte est vaine, car si le bailleur constate des variations du montant de l'AL, il ne peut en déterminer la cause ; de toute façon, le versement direct de l'APL aux bailleurs du secteur HLM ou conventionné ne suscite pas, ou guère, d'objections de cette nature ; en réalité, l'argument relatif à la vie privée masque un souhait de conserver la maîtrise de la ressource, et donc la possibilité de la dépenser à d'autres fins que le logement ;
- les personnes qui donnent directement des logements en location sont souvent âgées et mal informées ;
- certains cabinets de gestion d'immeubles craignent des complications (voir ci-dessous).

Par symétrie avec l'article L. 351-9 du Code de la Construction et de l'Habitat, qui prévoit que l'APL est versée au bailleur, une disposition législative du Code de la Sécurité

Sociale instituerait la même règle pour l'AL. Le locataire ne pourrait plus s'y opposer. Cette mesure serait accompagnée d'une campagne incitant les bailleurs à faire valoir leurs droits.

Une difficulté technique tient au fait que le loyer est généralement exigible d'avance, alors que l'AL est payée à terme échu. Les montants de l'AL varient fréquemment. Mais la solution est assez simple, comme le montre l'exemple suivant :

- en décembre de l'année n, le bailleur a reçu une somme A au titre de l'AL ;
- il demande au locataire de lui régler, au titre du mois de janvier de l'année n+1, une somme égale au loyer moins A ; le locataire s'en acquitte le 5 janvier ;
- dans le même temps, le taux de l'AL ou la situation du locataire a changé ; il a droit désormais à une AL mensuelle de B, supérieure à A ; la CAF verse au bailleur cette somme B, au titre de janvier ; l'intéressé la perçoit le 5 février ;
- ce bailleur constate alors au profit de son locataire un avoir égal à B-A, et déduit cet avoir du loyer exigible en mars ;
- de même en sens inverse si B est inférieur à A.

A chaque changement du montant de l'AL, la CAF adresserait au bailleur une fiche limpide lui expliquant la manière de procéder.

Ainsi conçue, la mesure ne devrait pas susciter l'opposition des CAF, habituées à régler de cette manière l'APL et une partie des AL. Elle réduirait les risques pour les bailleurs et, par là même, la fréquence des impayés pouvant conduire à une procédure d'expulsion. Quant aux organisations de locataires, elles n'auraient aucune objection rationnelle à faire valoir, compte tenu du précédent de l'APL.

Il n'est pas aisé de chiffrer l'économie qui résulterait de cette mesure pour l'Etat, au titre des sursis à expulsion et des indemnisations correspondantes. Elle a été estimée à **7 millions d'euros** (voir annexe IV).

Proposition n°3 : faire verser par les employeurs des nouveaux locataires, aux bailleurs sociaux, la fraction des loyers non couverte par des aides (mesure réglementaire, à l'initiative du ministère chargé du Logement, en ce qui concerne les bailleurs ; mesure législative en ce qui concerne les employeurs)

L'APL ou l'AL laissent à la charge du locataire une fraction du loyer et des charges – entre 10% et 90%, dans la pratique. Le logement étant reconnu prioritaire par rapport à d'autres besoins, pourquoi ne pas prévoir que l'employeur, ou l'organisme qui en tient lieu (Assedic), ou encore la caisse de retraites doit retenir ce solde sur le salaire, l'allocation ou la pension, et le verser au bailleur ?

Cette mesure comporterait une double limitation. Elle ne concernerait :

- du côté des bailleurs, que ceux de **secteur social ou conventionné** ;
- du côté des locataires, que les **nouveaux entrants**, auxquels il serait légitime d'ajouter les auteurs d'impayés (en retenant par exemple l'actuel seuil de saisine de la CDAPL, c'est-à-dire trois impayés successifs ou un montant impayé égal à deux mois de loyer plus charges).

Les représentants d'organismes de HLM rencontrés au cours de la mission ont fait état de durées de rotation de leur parc locatif comprises entre dix et vingt ans. Un taux moyen de 7,5% par an a donc été retenu. Il faut y ajouter les auteurs d'impayés significatifs, dont le nombre a été évalué à 5% de l'effectif par l'enquête de l'INSEE citée plus haut, mais ce ne sont pas les mêmes d'un bout à l'autre de l'année, ni d'une année sur l'autre. Il a donc été admis que 7,5%, là encore, des locataires du secteur social ou conventionné causaient, chaque année, des impayés significatifs. Soit, pour les deux phénomènes, un total de 15%. Ainsi, la mesure suggérée atteindrait son plein rendement en sept ans environ.

Les salariés et assimilés sont responsables (voir première partie) d'environ 60% des impayés environ, et les bailleurs sociaux ou conventionnés reçoivent environ 60% des indemnités versées par l'Etat. La mesure suggérée ferait donc disparaître, en valeur, environ 36% de l'actuel contentieux. Les avantages suivants en résulteraient :

- de manière directe, une réduction des dépenses de l'Etat d'environ **28 millions d'euros, avec montée en régime sur sept ans** ;
- des économies administratives substantielles pour les bailleurs sociaux ou conventionnés, ainsi que pour les préfetures et les services de l'habitat des DDE ;
- un avantage politique et psychologique, tenant à la réduction d'un gros tiers du nombre des expulsions effectives.

Certains des interlocuteurs de la mission ont objecté que la mesure déresponsabiliserait les nouveaux locataires. L'objection n'est pas recevable car elle revient à admettre qu'ils ont le droit de ne pas payer leur loyer, alors que la fonction logement bénéficie d'une priorité reconnue et affirmée par les pouvoirs publics. On peut d'ailleurs estimer que la mesure rendrait les intéressés plus responsables à l'égard des crédits à la consommation.

Une objection plus crédible consiste à observer que la grande majorité des impayés sont régularisés assez vite. L'impayé permet de résoudre une difficulté temporaire, de passer un mauvais cap. Mais pourquoi le loyer, expression d'un besoin fondamental, continuerait-il d'être la variable d'ajustement ? Pourquoi d'autres dépenses comme les remboursements de crédits à la consommation continueraient-ils d'avoir, dans les faits, priorité sur lui ? Si la suggestion présentée était retenue, le loyer, prélevé sur le salaire par l'employeur, passerait avant ces remboursements, qui font le plus souvent l'objet de prélèvements automatiques sur les comptes bancaires. La juste hiérarchie aurait été rétablie.

D'autres objections, plus techniques, peuvent recevoir des réponses appropriées :

- le prélèvement du loyer risquerait de dépasser la quotité saisissable du salaire ; mais ce prélèvement ne constituerait en aucune manière une saisie, il résulterait d'une délégation donnée par le locataire à son employeur au profit du bailleur ; en outre, la règle de la quotité saisissable a pour objet de protéger le financement des besoins de base, dont le logement est l'un des principaux ;
- le prélèvement du loyer pourrait être primé par ceux de créanciers privilégiés, dont le Trésor ; mais, pour les raisons qui viennent d'être exposées, le Trésor ne peut agir au-delà de la quotité saisissable, tandis que cette limite ne s'applique pas à un prélèvement de loyer effectué par délégation ;
- dans le cas des salariés à temps très partiel et des chômeurs en fin de droit, le prélèvement du loyer ne laisserait même plus au locataire de quoi se loger ou se vêtir ; cette situation ne saurait toutefois se présenter dans le cas des nouveaux entrants, car un salarié à temps très partiel ou un chômeur en fin de droits ne trouvent pas de bailleur ; la situation décrite ne pourrait se produire qu'après l'entrée dans les lieux, par suite d'un changement de situation du locataire ; les textes d'application prévoiraient qu'en ce cas l'intéressé peut dénoncer la délégation qu'il a donnée à son employeur ; cela dit, aujourd'hui comme à l'avenir, toute personne qui, durablement, n'a pas les moyens de payer son loyer, ne peut espérer se maintenir dans les lieux pour un temps illimité ;
- les employeurs, ou du moins de certains d'entre eux, seraient tentés de protester contre une sujétion administrative supplémentaire ; mais ils ont déjà l'habitude d'effectuer des retenues sur salaires (saisies-arrêts, pensions alimentaires) ; et l'entrée en vigueur de la mesure serait très progressive ; en tout cas, le travail demandé n'aurait rien de

comparable avec celui qui a motivé l'opposition des milieux patronaux à une éventuelle retenue à la source de l'impôt sur le revenu ; l'employeur n'aurait aucun calcul à effectuer ; il lui suffirait de retenir le montant indiqué par le bailleur par une lettre dont le locataire aurait eu copie ; on peut ajouter qu'il est de l'intérêt bien compris des employeurs que leurs salariés ne se trouvent pas sous le coup de procédures d'expulsion.

Une dernière objection émane de la DGUHC. Cette direction générale considère que le projet en cours de discussion, dit du Locapass amélioré, qui apporterait aux bailleurs privés une sécurité accrue, réduit l'utilité de la formule assurément lourde qui est suggérée. Ce projet consiste à étendre l'actuel système d'assurance contre les impayés, limité aux trois premières années de présence du locataire, à une durée indéfinie – du moment que le bailleur continuerait de verser sa prime. Le taux de prime, fort raisonnable, est de l'ordre de 1,5% à 2%. Les compagnies d'assurance supporteraient les risques ordinaires, alors que les risques plus élevés – identifiés avant l'entrée du locataire dans les lieux – seraient pris en charge par un fonds de garantie, lui-même financé par le « 1% logement ». Ce projet est effectivement de nature à rassurer les bailleurs, et à faciliter la mise sur le marché locatif d'une partie des logements aujourd'hui « gelés », dont la proportion est évaluée à 7%. Mais il ne saurait résoudre le problème des procédures d'expulsion et de la charge indemnitaire de l'Etat. En effet, ni les compagnies d'assurances, ni le fonds de garantie ne pourront maintenir des locataires défaillants dans les lieux à leurs frais. Ils paieront au bailleur l'arriéré de loyer, qui de toute façon n'incombe pas à l'Etat et, se trouvant subrogés au bailleur, engageront une procédure d'expulsion contre le locataire.

La mesure suggérée concerne trois groupes d'acteurs : les locataires (salariés ou assimilés), les bailleurs sociaux ou conventionnés, enfin les employeurs et assimilés (Assedic). S'agissant des deux premiers groupes, un texte réglementaire semble suffisant. Il indiquerait que tout locataire entrant doit, sur simple demande de son bailleur lors de la signature du bail, l'habiliter à percevoir le loyer résiduel auprès de l'employeur. Le locataire s'engagerait également à informer le bailleur des changements d'employeur. Le texte réglementaire prévoirait les mêmes dispositions en cas d'impayé significatif ; tout plan d'apurement devrait comporter une clause de paiement direct par l'employeur. Les juges d'instance et les juges d'exécution, qui fixent couramment des échéanciers, seraient invités par une circulaire de la Chancellerie à les assortir d'une clause semblable. Une mesure réglementaire devrait également suffire pour assurer la mise en œuvre du paiement direct par les Assedic. Reste le cas des employeurs, pour lesquels il convient d'envisager une mesure législative, de façon à prévenir un éventuel mouvement de refus. Mais ce dernier texte n'aurait rien de barbare ; il disposerait simplement que, si un employeur est saisi d'une demande de paiement direct du loyer par un bailleur social ou conventionné que le locataire a habilité à cette fin, cet employeur ne peut s'y refuser. A ce sujet, le gouvernement pourrait faire valoir, devant le Parlement, que les bailleurs sociaux ou conventionnés ont droit à une protection en raison de la fonction sociale qu'ils remplissent.

Une variante plus aisée à mettre en œuvre, mais moins efficace, consisterait à limiter la mesure aux auteurs d'impayés significatifs, et donc à laisser de côté les nouveaux entrants. Elle n'éviterait pas le recours au Parlement, en raison du risque d'opposition de certains employeurs.

Proposition n°4 : mettre les locataires en garde contre le surendettement
(circulaire, à l'initiative du ministère chargé du Logement)

Comme il a été indiqué en première partie, le surendettement, et notamment l'abus du crédit à la consommation, joue un grand rôle dans les processus qui mènent aux expulsions. Les bailleurs sociaux et conventionnés en sont très conscients. Aussi une circulaire, prise après concertation, pourrait-elle les inviter à distribuer chaque année à leurs locataires un texte de mise en garde. Cette notice, rédigée en langage simple, rappellerait le caractère prioritaire du loyer par rapport à d'autres dépenses.

Une campagne se développe actuellement afin d'ouvrir les crédits professionnels et les crédits à la consommation aux plus démunis (micro-crédits). Des textes sont en préparation. On ne peut bien sûr qu'approuver l'idée d'un supplément de crédits professionnels. En revanche, si les organismes chargés de garantir les micro-crédits à la consommation se retournent contre les débiteurs défaillants, il en résultera fatalement une progression des impayés de loyers et du nombre de demandes d'expulsion.

Proposition n°5 : organiser la prévention des expulsions dans le secteur privé
(circulaire incitative, à prendre par le ministère chargé du Logement)

Alors que les bailleurs sociaux mènent une action de prévention assez efficace contre les expulsions, presque tout reste à faire dans le secteur privé, qui constitue la moitié de l'enjeu. Une expérience intéressante a débuté le 1^{er} janvier 2006 dans les Bouches-du-Rhône : l'antenne régionale de la Confédération Nationale des Administrateurs de Biens (CNAB) a passé un contrat avec l'Association Méditerranéenne pour l'Insertion par le Logement (AMPIL), pourvue de travailleurs sociaux et déjà rompue à la prévention dans le secteur social. Ces travailleurs prennent contact avec les locataires défaillants des adhérents de la CNAB et leur proposent des plans d'apurement, de nature à éviter nombre d'assignments. Si cette initiative se révélait efficace – on devrait le savoir bientôt – il serait bon que l'administration centrale chargée du Logement, d'une part, et les préfetures, d'autre part, incitent à son extension à tous les grands départements urbains. Cela dit, la décision revient aux organisations de bailleurs.

Peut-on dès à présent esquisser l'économie possible, alors que l'initiative échappe pour une bonne part aux pouvoirs publics ? Dans le secteur HLM, la prévention a des effets considérables. Il semble que dans le secteur privé, une politique bien conduite devrait pouvoir, en quelques années, aboutir à une réduction de 20% des demandes d'expulsion et donc de la charge indemnitaire de l'Etat. La moitié de celle-ci étant d'origine privée, l'allègement pour l'Etat pourrait sans doute atteindre, **en régime de croisière**, une somme de l'ordre de **8 millions d'euros**, toutes choses égales d'ailleurs.

Proposition n°6 : autoriser une certaine variété de « protocoles Borloo » (circulaire à prendre par le ministère chargé du Logement)

Malgré le manque de recul, les « protocoles Borloo » semblent efficaces. Dans le Var, et peut-être d'autres départements, la préfecture et les bailleurs sociaux ont préféré leur conserver le caractère tripartite prévu à l'origine, plutôt que de passer à la formule bipartite. Bien qu'alourdissant la procédure, la signature de l'Etat a l'avantage de donner au document un caractère solennel¹⁸. Et les dénonciations de tels engagements sont rares dans le Var. Bien

¹⁸ Cette position rejoint ici celle de M. Gérard Vignoble, parlementaire en mission, Rapport sur la prévention des expulsions locatives, août 2005, p. 23.

entendu, le fait que le représentant du préfet a apposé sa signature ne l'autorise pas à refuser la dénonciation si le bailleur insiste pour le faire ; sinon, il faudrait donner le même droit au locataire, lui aussi signataire, alors que par hypothèse il ne règle pas son loyer.

Dans le Var encore, des « protocoles Borloo » tripartites ont été passés dès le stade des premiers impayés – donc bien avant le passage éventuel devant le tribunal. Ces engagements prennent la place des plans que les bailleurs sociaux avaient coutume de signer avec leurs locataires défaillants sans intervention de la puissance publique. L'argument qui a été donné est le même que ci-dessus : la signature du représentant du préfet stabilise l'accord. Les textes sont ambigus. Cette solution est-elle autorisée ? La DGUHC le pense, certaines préfectures en doutent et estiment que la loi de cohésion sociale a rendu la circulaire de mai 2004 caduque. Une clarification serait souhaitable.

Il apparaît en tout cas qu'en ce domaine, les initiatives locales doivent être largement admises.

Proposition n°7 : donner à l'apurement des arriérés de loyers une priorité effective par rapport à celui des autres dettes (mesure réglementaire, à l'initiative conjointe du ministre chargé du Logement et du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)

Un même locataire peut faire l'objet de deux plans simultanément : l'un pour apurer sa dette de loyer (plan d'apurement conclu avec un bailleur, ou échéancier décidé par un juge, ou « protocole Borloo »), l'autre pour régler sa situation de surendettement (commissions pilotées, sous l'autorité du préfet, par les succursales de la Banque de France). Souvent, cette dualité passe inaperçue. Elle pose néanmoins un problème : le locataire ne peut respecter l'un des plans sans violer l'autre. Et même lorsqu'il n'y a qu'un plan, celui de la commission de surendettement, il paraît nécessaire d'avoir une règle claire, fixant une hiérarchie des dettes.

L'article 125 de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, devenu l'article L. 133-1 du Code de la consommation, prévoit que dans les procédures de surendettement, les créances des bailleurs sont réglées prioritairement aux créances des établissements de crédit et aux crédits visés aux articles L. 311 et suivants (crédits à la consommation). Les commissions de surendettement ont donné à l'adverbe prioritairement une portée relative : les bailleurs sont mieux traités que les prêteurs, mais ceux-ci reçoivent quand même, dès l'entrée en application du plan d'apurement, une fraction du revenu disponible du consommateur surendetté. Cette attitude s'explique de la part d'instances où les prêteurs sont représentés ; ceux-ci n'apprécieraient guère de ne rien percevoir pendant de longs mois, voire des années. Mais le droit ne connaît pas de priorités relatives. Une créance a le pas sur une autre, ou elle ne l'a pas. En outre, l'interprétation des commissions de surendettement aboutit fatalement à des chiffres qui contredisent ceux des plans d'apurement conclus par les locataires avec les bailleurs ou ceux des échéanciers fixés par le juge des loyers, car ces plans ou échéanciers affectent généralement à la résorption de l'arriéré de loyers, sans se préoccuper des crédits à la consommation, la totalité des ressources qui restent au locataire quand il a réglé ses dépenses courantes incompressibles.

Il est donc souhaitable qu'un décret d'application de l'article 125 de la loi de cohésion sociale précise que la priorité des loyers et charges par rapport aux crédits à la consommation est absolue. Cette solution aurait l'avantage d'inciter les organismes de crédit à la consommation à se montrer plus prudents dans leurs offres de prêts aux personnes à faibles ressources.

Sans doute cette mesure ne suffirait-elle pas à assurer une harmonie parfaite entre les plans des commissions de surendettement et les plans d'apurement des loyers. En effet, les besoins incompressibles du locataire peuvent être évalués de manière divergente par ses

différents interlocuteurs. Faut-il légiférer sur ce point, moins important que le précédent ? Mieux vaut s'en remettre, du moins pour quelque temps, à la sagesse des intéressés.

Le même souci d'éviter une complexité excessive conduit à exprimer un avis réservé sur une suggestion contenue dans le récent rapport du Comité de suivi de l'application des dispositions relatives au surendettement¹⁹. Ce document propose qu'au cas où la procédure de surendettement conduit à l'effacement des dettes de la personne surendettée, le juge puisse s'abstenir d'effacer la créance du bailleur, à condition que le locataire soit maintenu dans les lieux. Mais pour combien de temps ? Et qu'arrivera-t-il si l'intéressé continue de ne pas payer son loyer ? Questions épineuses.

Proposition n°8 : repenser le rôle des CDAPL, et rendre automatique la suspension puis le rétablissement de l'APL (mesure législative, à l'initiative du ministère chargé du Logement)

Les CDAPL sont peu efficaces, car saisies trop en amont, à un stade où les impayés restant à régler sont encore trop nombreux. Corrélativement, la suspension de l'APL intervient souvent trop tôt : invité à régler chaque mois à son bailleur, non plus le loyer résiduel, mais le loyer total, le locataire défaillant s'enfoncé dans l'impayé, alors qu'il y avait peut-être encore un espoir. Il ressort de l'enquête INSEE de 2002 sur le logement que pour les titulaires de « bas revenus » (inférieurs à la moitié du revenu médian), les aides au logement, c'est-à-dire, dans la majorité des cas, l'APL, financent plus des deux tiers du loyer, charges comprises. La suspension de l'APL a donc pour effet de tripler brusquement l'effort financier exigé, et de le rendre insupportable.

Il a été proposé de remplacer la CDAPL par une commission élargie à des magistrats, à des représentants des locataires, et à des membres de la commission locale de surendettement, ce qui amorcerait une fusion des deux commissions. Cette suggestion est compréhensible d'un point de vue de pure logique, mais elle rendrait plus lourd encore un système qui l'est déjà beaucoup trop.

Mieux vaudrait conserver la configuration actuelle des CDAPL, et ne plus les saisir dès le second ou le troisième impayé, mais de les spécialiser dans le suivi des « protocoles Borloo », qui sont beaucoup moins nombreux. L'exemple de la Seine-Saint-Denis permet de mesurer les effets d'un tel recentrage. Durant l'année 2005, la CDAPL de ce département a pris 11.768 « décisions ». En réalité, la plupart consistaient à avaliser, faute de temps, les accords plus ou moins fragiles passés entre les bailleurs sociaux et les locataires défaillants. A l'intérieur du total indiqué, il n'y a eu que 991 décisions concernant des « protocoles Borloo ». Si l'exemple choisi est représentatif, la suggestion présentée réduit de quelque 92% le flux soumis à la CDAPL et lui permet de se livrer enfin à un examen sérieux des affaires.

Quant à l'APL, allocation actuellement soumise aux « décisions » de la CDAPL, elle serait suspendue de plein droit après l'ordonnance d'expulsion, et rétablie de plein droit lors de la signature d'un « protocole Borloo ». Ce rétablissement porterait non seulement sur l'avenir, comme aujourd'hui, mais aussi sur le passé, ce qui est indispensable pour que le locataire reprenne pied. Actuellement, le rétablissement de l'APL pour les mois passés fait l'objet de décisions successives, qui ne sont pas entièrement prévisibles, et dont la première intervient au mieux six mois après l'entrée en vigueur du « protocole Borloo ». Les interlocuteurs de la mission reconnaissent que la plupart des locataires en cause n'y comprennent rien. La formule proposée comporte toutefois un risque : certains bailleurs sociaux ou conventionnés seraient

¹⁹ Comité présidé par M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, rapport du 30 novembre 2005, pages 35-36.

tentés de passer avec leurs locataires des « protocoles Borloo » de complaisance, afin d'obtenir de la CAF le versement de l'APL relative aux mois passés. Afin de déjouer de telles manœuvres, la CAF n'effectuerait ce versement que six mois après la signature du document. Ce délai permettrait à la CDAPL de s'assurer du sérieux de celui-ci. En cas d'impayé significatif, le protocole serait caduc et l'APL relative aux mois passés ne serait pas versée au bailleur.

Cette réforme aboutirait à un dispositif lisible. Le défaillant saurait à quoi s'attendre. L'échéancier contenu dans son « protocole Borloo » porterait sur sa dette effective, et non sur une dette théorique dont une fraction a vocation à être épongée par le rétablissement de l'APL.

L'amélioration suggérée s'accompagnerait d'une économie de temps pour les fonctionnaires membres des CDAPL, qui ont bien d'autres choses à faire. Selon les calculs de l'annexe V, l'économie administrative pourrait être de l'ordre de **3 millions d'euros**, principalement pour les DDE et les CAF.

C) Faciliter l'instruction des demandes de CFP, de façon à réduire le coût des délais et à obtenir de meilleures décisions

Proposition n°9 : assouplissement des règles de secret professionnel à l'égard des préfectures et, en conséquence, suppression d'au moins 75% des enquêtes qu'elles diligent (mesure législative à l'initiative du ministère de l'Intérieur, assortie de mesures réglementaires)

Lorsqu'une préfecture reçoit une réquisition de CFP, elle ne sait rien du locataire dont l'expulsion est demandée, pas même le montant de son loyer. Elle s'épuise à reconstituer, avec l'aide de la police et des travailleurs sociaux, et de manière très imparfaite, des informations qui existent ailleurs.

Cinq cas doivent être distingués :

a) Les bailleurs sociaux connaissent bien leurs locataires. Ceux-ci doivent répondre à une enquête triennale concernant leurs ressources et, lorsqu'ils s'en abstiennent, ils subissent une majoration de loyer. En outre, les locataires défaillants reçoivent la visite de travailleurs sociaux mandatés par le bailleur, qui font le point sur leur situation et prennent des notes. Or l'autorité préfectorale, chargée de prendre une décision au sujet de l'octroi de la force publique, ne bénéficie pas de cet acquis en raison de la règle du secret professionnel ; le bailleur s'exposerait à une action du locataire en justice s'il révélait ce qu'il sait.

Il serait normal et légitime de lever le secret professionnel à cet égard. Un bailleur qui demande le concours de la force publique doit pouvoir renseigner l'autorité préfectorale. D'ailleurs, les informations fournies n'auront pas nécessairement un effet défavorable au locataire, elles pourront aussi lui bénéficier.

b) Le même raisonnement s'applique aux bailleurs privés. Ceux-ci, à vrai dire, ne disposent pas d'informations de la même qualité, et ne recourent généralement pas à des travailleurs sociaux. Toutefois, l'indication du montant du salaire perçu par le locataire lors de l'entrée dans les lieux serait précieuse pour l'autorité préfectorale, quitte pour elle à vérifier que l'intéressé n'a pas perdu son emploi (voir ci-dessous).

c) Les commissions de surendettement détiennent souvent des dossiers très riches. Leur secrétariat est tenu par la Banque de France. Les impayés de loyers sont inclus dans le surendettement. Il n'y aurait rien de choquant à lever là encore la règle du secret professionnel pour les surendettés dont l'expulsion est demandée. Cela éviterait que deux procédures divergentes puissent être menées de manière indépendante au sujet d'un même locataire.

d) Les CAF sont elles aussi très bien informées. Elles connaissent le nombre d'enfants mineurs. Elles reçoivent des déclarations annuelles de ressources et de loyers de tous les bénéficiaires de l'APL et de l'AL, ainsi que des déclarations trimestrielles de tous les bénéficiaires du RMI. Ces déclarations ne sont pas toujours recoupées auprès des services fiscaux, mais le recouplement est possible (article L. 152 A du Livre des procédures Fiscales), ce qui donne à ces documents une certaine fiabilité²⁰. Ils valent mieux, en tout cas, que les informations verbales péniblement obtenues par les aides de la préfecture. Pour une CAF telle que celle de la Seine-Saint-Denis, qui verse chaque mois trois cent mille prestations, la fourniture de renseignements à la préfecture sur quelque 3.500 personnes par an n'aurait rien d'une prouesse.

Plutôt qu'une levée par mesure législative de la règle du secret à laquelle les CAF sont tenues, il pourrait être prévu d'assouplir cette règle dans le cadre des chartes départementales.

e) Enfin, les médecins-conseils et médecins-inspecteurs de la Sécurité sociale devraient pouvoir être consultés par les préfectures, à titre exceptionnel, lorsqu'une invalidité grave ou la prolongation inattendue d'une maladie sont alléguées.

Sous réserve, éventuellement, du d) ci-dessus, il conviendrait de soumettre un article de loi au Parlement, en soulignant le fait que la connaissance de certaines difficultés par la préfecture peut jouer en faveur du locataire.

Une fois ce texte adopté, une mesure réglementaire prévoirait que les bailleurs doivent accompagner leurs réquisitions de CFP de documents normalisés contenant les informations utiles. A défaut de chiffres récents, les montants de ressources anciens devraient y être indiqués, avec leur date.

Les informations obtenues des bailleurs et, le cas échéants, d'autres partenaires déliés du secret professionnel seraient notifiées par les préfectures, pour validation, aux locataires concernés, à la fois par courrier simple et par courrier recommandé (car les personnes en difficulté évitent souvent de retirer ce dernier). A cette occasion, les locataires seraient invités à faire connaître, et ils y ont fréquemment intérêt, les événements nouveaux : évolution du salaire, perte d'emploi, naissance. A défaut de réponse, ils seraient réputés avoir acquiescé.

C'est seulement lorsque les informations fournies par le bailleur, la CAF et la Banque de France seraient manifestement insuffisantes, et que le locataire n'y aurait rien ajouté de significatif, que la préfecture lancerait les enquêtes traditionnelles confiées aux travailleurs sociaux et à la police. Au moins les trois quarts des enquêtes actuelles pourraient être économisées. Mais il faudra y veiller, car les préfectures tiennent à ces enquêtes, même si celles-ci font double, triple ou quadruple emploi.

En revanche, la reconnaissance sur le terrain, peu de temps avant l'expulsion, doit être systématiquement maintenue. C'est une précaution indispensable, car des données inconnues auparavant peuvent être découvertes à ce stade, et le commissaire de police peut alors demander au préfet ou au sous-préfet de reconsidérer sa décision d'octroi du CFP.

Si la proposition de réforme n'était pas retenue, il conviendrait logiquement de revoir le délai de deux mois au terme duquel la responsabilité de l'Etat se trouve engagée, de façon à le rapprocher de la durée effective des enquêtes, telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui. Ce délai pourrait par exemple être porté, par la loi, à quatre mois. Mais ce serait une mauvaise

²⁰ La CAF de Seine-Saint-Denis a récemment échangé avec les services fiscaux des bandes concernant l'ensemble de ses allocataires ; des divergences n'ont surgi que dans 2% des cas.

mesure. Les bailleurs sont déjà soumis à un parcours du combattant sans indemnité (voir première partie). Il n'est pas souhaitable d'en ajouter, d'autant que ce serait leur faire payer la conception inadéquate du système administratif actuel.

Cette parenthèse étant refermée, on peut estimer (voir annexe VI) :

- à **17 millions d'euros** l'économie annuelle réalisée par la suppression des trois quarts de ces enquêtes qui traînent en longueur alors que le compteur tourne au détriment de l'Etat ;
- à **plusieurs millions d'euros**, sans pouvoir préciser davantage, l'économie permise par la meilleure information du décideur (ressources du locataire qui se révèlent suffisantes pour lui permettre de se reloger sur le marché privé, invalidité compatible avec un déménagement) ;
- à **4 ou 5 millions d'euros** (imputables sur divers budgets de l'Etat ou sur ceux des départements) l'économie réalisée sur le temps des fonctionnaires et assimilés qui réalisent les enquêtes.

D) Harmoniser les taux d'octroi

Proposition n°10 : harmoniser les taux d'octroi de façon progressive

La deuxième partie du rapport a mis en lumière des différences considérables et injustifiées entre les départements. A l'évidence, l'application de la loi doit rester la règle, et le refus du concours doit rester l'exception. Aussi conviendrait-il d'harmoniser les pratiques locales de façon progressive sur plusieurs années.

Cette harmonisation devrait également être effectuée au stade suivant du processus - celui de l'application des décisions préfectorales par les commissariats de police. Il convient en effet d'éviter que l'abstention répétée de ceux-ci dans certaines zones, qui ne sont pas nécessairement les plus défavorisées, n'aboutisse à la formation d'espaces de non-droit.

E) Faciliter le relogement

Les difficultés de relogement constituent le principal obstacle, et même, à vrai dire, le seul obstacle réel aux expulsions. Les mesures suivantes devraient, si elles pouvaient être adoptées, aider les préfets à tenir leurs objectifs de CFP.

Proposition n°11 : lutter contre la sous-occupation dans le secteur social ou conventionné (mesure législative)

Compte tenu du vieillissement de la population, une part croissante du parc immobilier est sous-occupée. Dans le secteur purement privé, on ne peut rien trouver à redire. S'agissant en revanche du secteur social ou conventionné, c'est un gaspillage. Un office HLM du département F évalue la proportion de logements sous-occupés au quart de son parc. En Ile-de-France, la proportion est sans doute moindre, mais va s'aggraver dans les années qui viennent. Notre pays connaît une crise du logement. Il ne peut s'offrir le luxe d'une mauvaise utilisation des logements aidés par les pouvoirs publics.

Serait-il concevable d'imposer le relogement dans des logements de moindre taille, par les bailleurs sociaux, de tous leurs locataires sous-occupants ? Les interlocuteurs de la mission ne le pensent pas. Ils considèrent la garantie du maintien dans les lieux comme intangible du point de vue de la grande majorité des locataires.

Il est donc proposé que les sous-occupants soient astreints, par la loi, au paiement d'un surloyer suffisamment incitatif. Cette mesure déborde bien sûr du cadre de la politique de prévention des expulsions.

Proposition n°12 : revoir les règles de fixation des loyers des HLM (mesure législative)

La proposition précédente appelle un complément, sans lequel elle ne produirait pas les effets souhaités. A l'heure actuelle, les loyers de chaque bâtiment HLM sont fonction de son coût historique, et donc de son ancienneté. Il en résulte, dans les bâtiments les plus anciens, des rentes de situation, alors que les loyers des HLM neuves ne sont pas toujours très différents de ceux du secteur privé. En conséquence, lorsqu'un sous-occupant quittant un appartement ancien, de son plein gré ou à la suite d'une procédure d'expulsion, pour se relier sur un appartement récent plus petit, il ne réalise pas nécessairement une économie de loyer ; il peut même parfois payer davantage.

Ce système est irrationnel. Les loyers des HLM devraient dépendre uniquement de leur taille et de leur état. Il serait souhaitable d'imposer, par la loi, le relèvement des loyers des appartements anciens et en bon état, quitte à modérer, en contrepartie, l'actualisation des loyers des plus récents. Bien entendu, le relèvement serait très progressif.

Proposition n°13 : rendre plus dissuasifs les surloyers HLM pour dépassement du plafond de ressources (mesure législative)

Le problème des surloyers pour dépassement du plafond de ressources se pose en des termes voisins. La DGUHC évalue l'effectif des personnes en cause à 5% ou 6% du total des locataires de HLM. Elles pourraient se reloger dans le secteur privé, en province tout au moins. En se maintenant sur place, elles empêchent d'accueillir autant de mal-logés.

Ce sujet a déjà donné lieu à de longues discussions, et à des modifications dans les deux sens. Le surloyer peut atteindre 30%. Mais ce pourcentage, quand il s'applique à un loyer ancien et donc bon marché, n'est pas forcément dissuasif.

Proposition n°14 : permettre aux préfets de décider des relogements d'expulsés, dans le cadre de leur contingent HLM (mesure législative à l'initiative du ministère chargé du logement, urgence signalée)

Les préfets disposent en théorie d'un contingent de 25% des logements de HLM, à l'intention des mal-logés. Mais ils ne font, dans ce cadre, que présenter des propositions aux commissions d'attribution qui, souvent, les écartent, même quand il s'agit d'expulsés. Les organismes de HLM craignent en effet, non sans raison, que des locataires expulsés pour impayés ne continuent d'être mauvais payeurs dans leur nouveau logement.

Aussi le relogement des locataires en situation difficile doit-il s'effectuer dans des PLAI - moins chers - plutôt que dans les HLM proprement dites. Mais cette solution se heurte elle aussi aux réticences des commissions d'attribution.

Le projet de loi « Engagement National pour le Logement », en cours de discussion au Parlement, prévoit (article 9 portant nouvelle rédaction de l'article L. 441-2-3 du Code de la Construction et de l'Habitat) qu'un demandeur de logement social qui attend depuis longtemps peut s'adresser à une « commission de médiation », laquelle a la faculté de lui attribuer un logement, au besoin dans le cadre du contingent préfectoral, sans que le bailleur puisse s'y opposer. La commission de médiation, présidée par un représentant du préfet, sera composée de représentants des élus locaux, des bailleurs, des locataires, des associations d'insertion. Pourquoi ne pas étendre cette solution aux expulsés ? Il faudrait se hâter de déposer un amendement au projet de loi.

Une objection a été présentée. La mesure suggérée permettrait à de mauvais payeurs, voire à des occupants sans titre, de passer devant des locataires mal logés et qui attendent une HLM depuis des années tout en acquittant ponctuellement leurs loyers. Ce serait donc une prime à la déviance. En butte à l'agitation associative et médiatique que soulèvent souvent les projets d'expulsion, les préfets pourraient être tentés par cette solution de facilité.

Mais le passage par la commission de médiation devrait permettre d'éviter les abus. Et si d'aventure il s'en produit, que vaut-il mieux : commettre un passe-droit, ou laisser un mauvais payeur dans son logement aux frais de l'Etat ? En tout cas, les préfets devraient recevoir une double consigne :

- reloger les personnes en difficulté dans des PLAI et non dans des HLM proprement dites (ce qui limiterait le problème du passe-droit) ;
- s'assurer de toute façon que les intéressés ont les ressources suffisantes pour acquitter un loyer de PLAI ; si ce n'est pas le cas, il ne reste plus qu'une solution, le logement d'urgence.

Ainsi formulée, la suggestion présentée ne devrait pas produire d'économies massives. Elle permettrait en revanche de régler des cas irritants, et soutiendrait les préfets dans leur tâche difficile.

Les propositions n°11 à n°14 tendent à mieux gérer la pénurie. Elles ont un caractère législatif. Leur adoption et leur mise en œuvre ne sont pas des plus aisées. A vrai dire, la solution des problèmes de relogement que posent les expulsions implique surtout une politique appropriée de construction et de rénovation. Environ 10.000 expulsions ont lieu effectivement chaque année. Pour régler les difficultés qui en résultent, il faudrait accroître d'autant le nombre annuel de logements mis en chantier (construction ou rénovation), ce qui n'a rien d'inaccessible. Le manque de terrains, souvent cité, ne paraît pas décisif, car les acteurs dépendant de l'Etat, notamment l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine disposent de nombreuses parcelles dont ils n'ont plus l'usage. L'augmentation souhaitée devrait consister essentiellement en PLAI, assez grands pour des familles nombreuses, et en logements de secours ; il faut en effet que le nouveau loyer de l'expulsé relogé soit nettement moins élevé que l'ancien, sinon les difficultés se renouvelleront. Le supplément de logements souhaité devrait également comprendre des

studios HLM, pour le relogement des personnes âgées et des célibataires. Bien entendu, le coût de ces 10.000 logements (tous financements réunis) excéderait largement les 77 millions d'euros que les sursis d'expulsion mettent à la charge de l'Etat, mais ce ne serait pas une dépense à fonds perdus, contrairement à celle qu'il supporte aujourd'hui. Il est pris acte des efforts consentis par le ministère de la Cohésion sociale afin de relancer la construction de logements. La suggestion présentée peut être réalisée dans ce cadre.

F) Rationaliser, sur certains points, l'octroi des indemnités

Proposition n°15 : limiter à trois ans l'effet d'une réquisition de CFP (mesure législative)

Les jugements ou ordonnances d'expulsion sont valables trente ans. C'est la logique juridique ; des impayés ont eu lieu, la clause résolutoire du bail a joué de plein droit, le bail est résilié. En revanche, on peut s'étonner que la réquisition de CFP ait une validité infinie dans le temps, car la situation du locataire à expulser peut changer ; il est souhaitable que le préfet puisse, au vu d'éléments mis à jour, apprécier de nouveau la possibilité de l'expulsion demandée au regard de l'ordre public.

Faut-il alors limiter l'effet de la réquisition à une courte durée ? Ce serait inéquitable envers les bailleurs, qui ont dû multiplier les démarches pendant plus d'un an (voir première partie) avant de pouvoir émettre cette réquisition. Toute limitation de la validité de leur demande dans le temps les contraindrait à tenter une nouvelle expulsion, de pure forme, avant de s'adresser derechef au préfet ; elle ouvrirait, à leur détriment, un nouveau délai de 2 mois sans indemnité.

Sous réserve bien sûr d'une vérification de sa conformité à la Constitution, une limitation de la réquisition à trois ans réaliserait un juste équilibre entre ces deux préoccupations. Il ne faut pas en espérer une économie importante, car les bailleurs réellement concernés émettront une nouvelle réquisition à la fin des trois années. Mais les préfetures pourraient archiver une masse de dossiers qui sommeillent depuis longtemps - jusqu'à dix ans - et que l'on n'ose mettre de côté parce qu'une nouvelle demande d'indemnité peut toujours survenir. En réalité, le locataire défaillant est parti, ou il a réglé sa dette. Les agents des préfetures n'en ont pas la certitude, et jugent prudent de ne pas poser la question. Le principal avantage de la mesure suggérée serait donc une meilleure connaissance du stock.

Proposition n°16 : lors de chaque paiement d'une indemnité, revoir, au niveau du sous-préfet, la décision de surseoir au CFP (circulaire Intérieur)

Le but de cette proposition est d'éviter :

- que des dossiers dont l'instruction n'est pas achevée (enquêtes en attente) ne puissent donner lieu à des paiements successifs d'indemnités sans que l'autorité préfectorale s'en émeuve et ordonne l'achèvement de l'instruction ; on ne peut compter sur l'adoption de la proposition n°9 pour éliminer totalement ce risque ;
- qu'une décision de sursis, parfois hâtive ou dictée par des considérations conjoncturelles, n'ouvre en pratique un droit à indemnités pendant des années.

Bien que l'effet de la mesure n'ait pu être chiffré, elle est importante.

Proposition n°17 : refuser l'indemnisation aux victimes d'occupations sauvages, lorsqu'elles ont négligé les précautions élémentaires (mesure législative)

Parfois, les intrus jettent leur dévolu sur des locaux qui étaient prêts à la location ou à la vente. Mais le plus souvent, il s'agit d'immeubles en attente d'une rénovation non encore programmée. En pareil cas, il n'est pas normal que l'Etat paie alors que le propriétaire a été négligent. Les précautions élémentaires consistent à murer les ouvertures du rez-de-chaussée ainsi que celles du premier étage (car les intrus grimpent à l'aide d'échelles), à couper l'eau et l'électricité²¹.

Cette suggestion appelle toutefois une contrepartie. L'Etat n'exerce pas pleinement sa mission de protection des biens. La mission a eu connaissance de cas de personnes privées de leur résidence principale à la suite d'intrusions ; notamment celui d'une malade qui, au sortir de l'hôpital, a trouvé son appartement occupé, et a eu les plus grandes peines à le récupérer. Les textes sont inadaptés. La victime d'une occupation sauvage devrait pouvoir obtenir le concours du commissaire de police, même après l'expiration d'un délai de quarante-huit heures d'ailleurs contesté. Il lui suffirait de présenter des preuves de son droit de propriété. La saisine du tribunal ne serait nécessaire que dans le cas où le commissaire mettrait en doute la validité de ces preuves. Le commissaire pourrait également saisir le préfet lorsqu'il craindrait un trouble de l'ordre public (occupation sauvage d'un local par des familles chargées d'enfants). Le refus du CFP par le préfet ouvrirait un droit à indemnité dans les mêmes conditions que ci-dessus.

G) Mieux responsabiliser les décideurs

Proposition n°18 : fixer les crédits à un niveau réaliste (loi de finances et répartition)

Normalement, le remplacement des crédits évaluatifs par des crédits limitatifs responsabilise les préfets et leurs collaborateurs. Mais leur fixation à un niveau trop bas, comme en 2006, risque d'avoir l'effet inverse. Les décideurs peuvent se décourager, se dire que de toute façon, la dépense ne tiendra pas dans l'enveloppe. Et se contenter de retarder les paiements d'indemnités (amiables notamment) sans agir sur les causes de celles-ci.

La prolongation de cette situation de pénurie se traduirait par d'importants reports de dépense sur l'année 2007, dont les crédits se révéleraient alors trop étroits, etc. La perturbation risquerait d'être durable. Il faut rappeler que les bailleurs auxquels le CFP n'a pas été accordé ont un droit à indemnité. Ce n'est pas en réduisant les crédits que l'on fera disparaître ce droit. En retardant le moment de l'honorer, l'Etat donnerait une mauvaise image de lui-même. Aussi une rallonge budgétaire apparaît-elle indispensable en 2006, année pour laquelle les dés sont jetés. Elle serait de l'ordre de 38M€, ce qui permettrait de couvrir une dépense équivalente à celle de 2005. Mais la répartition de cette rallonge ne saurait être calquée sur cette dernière, sauf à perpétuer des différences injustifiées entre départements.

²¹ La mission a pris connaissance de la création, par la loi de finances pour 2006, du fonds d'aide au logement d'urgence (FARU), dont l'un des objectifs explicites, outre le logement en cas d'insalubrité irrémédiable, est le financement des travaux de sécurisation de locaux visant à empêcher la réoccupation après expulsion. Doté de 20M€ sur 5 ans, ce fonds doit être appelé par les collectivités locales concernées. Une circulaire d'application est en cours de rédaction.

Proposition n°19 : améliorer l'information des décideurs (préfets et sous-préfets)
(circulaire Intérieur)

L'information des préfets serait grandement améliorée par une meilleure utilisation de l'infocentre territorial INFOPREF (indicateurs Indigo) en matière d'expulsions locatives. Actuellement, des indicateurs existent déjà²² mais certaines saisines sont incorrectes (présence de nombreux résultats aberrants) ce qui rend l'outil peu opérant pour établir des comparaisons utiles sur certains des indicateurs. Or il y aurait beaucoup d'avantages à ce qu'un préfet puisse juger de la performance de son département au sein d'un ensemble plus vaste (strate ; métropole entière). Les indicateurs suivants gagneraient notamment à y figurer, en remplacement d'autres peu utilisés : taux d'octroi brut, taux d'octroi rectifié, dépense par logement locatif. Leur saisine serait annuelle, voire trimestrielle. Pour plus d'efficacité, il est recommandé que désormais les chiffres recueillis de façon habituelle par la DLPAJ soient utilisés pour alimenter cette base.

De même, les sous-préfets, principaux prescripteurs d'octroi ou de sursis de CFP, ont besoin d'être mieux informés des conséquences de leurs décisions. D'une part, les taux d'octroi (bruts et rectifiés) doivent être systématiquement comparés au sein d'un même département, et les différences éventuelles doivent être analysées. Les bonnes pratiques d'un arrondissement méritent d'être diffusées aux autres arrondissements. D'autre part, le montant des indemnités payées, une année donnée, au titre d'un arrondissement doit être communiqué aux sous-préfets. Pour que ces chiffres soient plus parlants, ils pourraient être présentés sous la forme d'un ratio (dépense par logement locatif de l'arrondissement).

Proposition n°20 : faire rembourser la moitié de la dépense par le ministère chargé du Logement (arbitrage gouvernemental)

Observant que les décisions d'octroi du CFP, ou de sursis, étaient prises suivant des critères sociaux, plutôt qu'en considération de l'ordre public proprement dit, le ministère de l'Intérieur demande que la dépense d'indemnisation des bailleurs soit désormais prise en charge par le ministère de la Cohésion sociale.

Ce serait aller trop loin. Les décisions restent motivées par le souci de l'ordre public, bien que cette expression soit entendue dans un sens particulièrement élargi. Si la charge d'indemnisation était imputée au seul budget du ministère chargé du Logement, les préfets et sous-préfets, moins sensibles, inévitablement, à ce dernier qu'aux crédits qui leur viennent du ministère de l'Intérieur, se trouveraient quelque peu démobilisés. La mise en œuvre des mesures suggérées risquerait d'en souffrir.

Cela dit, il est clair que les décisions ou annonces du ministre chargé du Logement peuvent avoir une incidence directe sur les charges d'indemnisation. Ainsi, les annonces du printemps 2004, amplifiées et quelquefois déformées par les médias, ont fait tomber le taux d'octroi du CFP de 58%, en 2003, à 45%, en 2004. La DGUHC observe qu'ensuite, la mise en place des « protocoles Borloo » a eu un effet bénéfique, et c'est sans doute vrai, pour autant qu'on puisse en juger après une brève période d'application. Mais cette remarque illustre précisément l'influence de ce ministère dans le domaine du présent rapport. Beaucoup des mesures préconisées, notamment aux sections B et D, dépendent de son initiative. Et les préfets – il n'est pas nécessaire de le rappeler – représentent le gouvernement dans son ensemble. Quand l'un d'eux accorde le CFP, ou sursoit, il engage non seulement le ministère de l'Intérieur, mais aussi le ministère chargé du Logement.

²² « Taux d'échec des procédures de conciliation pour les expulsions locatives », « taux de règlements amiables en matière d'expulsions locatives », « taux d'indemnités alloués à l'amiable en matière d'expulsions locatives », « rapport entre le coût moyen d'un règlement amiable et le coût moyen d'un dossier indemnisé suite à un jugement (en matière d'expulsions locatives) » (IM605 à IM608).

Aussi un partage équitable des responsabilités consisterait-il à mettre la moitié de la dépense à la charge de ce dernier. Afin d'inciter le plus possible à une bonne gestion, le montant de cette dépense serait prévu chaque année par la loi de finances initiale. Le ministère chargé du Logement se trouverait engagé à hauteur de la moitié de cette somme. Au stade de l'exécution, le ministère de l'Intérieur bénéficierait seul des différences en moins et, par symétrie, devrait faire son affaire des différences en plus.

*

Les économies évaluées au fil du rapport ne peuvent s'additionner de manière immédiate. En effet, afin de faciliter l'examen de chaque mesure, chaque chiffrage a été effectué en raisonnant toutes choses égales d'ailleurs. Combinées, certaines de ces mesures se recouvrent en partie. L'annexe VII précise l'incidence de ce phénomène.

a) S'agissant d'abord du nombre de réquisitions, on peut estimer que l'adoption de l'ensemble des propositions du rapport le réduirait de moitié. Si l'on mettait de côté les propositions n°3 et n°5 – l'une assez ambitieuse, et l'autre peu dépendante de la volonté des pouvoirs publics – ce taux de réduction tomberait à 10%.

b) Les propositions du rapport réduiraient en outre de 20% le coût induit pour l'Etat d'un nombre inchangé de réquisitions.

La combinaison de ces deux mouvements allégerait la charge indemnitaire de l'Etat d'environ **31 millions d'euros**, par rapport aux 77 millions d'euros actuels. En faisant abstraction des propositions n°3 et 5, cet allègement se trouverait ramené à **22 millions d'euros**.

Des économies de fonctionnement administratif de l'ordre de 7 millions d'euros, **soit 200 ETP**, s'y ajouteraient, au profit des ministères de l'Intérieur et de la Cohésion sociale, des CAF et des départements.

Tous ces chiffres correspondent à un régime de croisière. Le rapport indique, au sujet de certaines mesures, des durées de mise en œuvre progressive assez longs – jusqu'à sept ans pour la proposition n°3. En réalité, cette sujétion affecte peu ou prou la totalité des mesures susceptibles d'être proposées, eu égard au phénomène de stock signalé en deuxième partie. La première année, les nouvelles dispositions n'agiraient guère que sur le flux (une petite moitié de la dépense), et non sur ce stock. Il faudrait attendre sa résorption progressive pour percevoir l'entier bénéfice des réformes préconisées. Les propositions n°15 et 16 sont de nature à hâter ce dégonflement, qui devrait pouvoir être obtenu en trois ou quatre ans.

OBSERVATIONS DES MINISTÈRES

RAPPORT DE LA MISSION D'AUDIT DE MODERNISATION SUR L'INDEMNISATION DES REFUS DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE

Le rapport appelle les observations suivantes de la part du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire :

1) LA PARTIE « DESCRIPTION CRITIQUE DU SYSTÈME »

Cette partie démontre bien que le refus de concours de la force publique s'inscrit dans une politique d'ensemble, où le préfet a en charge une appréciation globale de la situation des personnes concernées. Le paradoxe est que la charge financière que représente l'indemnisation du refus de concours, qui est la résultante de toute la « chaîne » de décisions antérieures, pèse exclusivement sur le ministère de l'intérieur.

2) LA PARTIE SUR L'ANALYSE DE LA DÉPENSE

Les développements sur les déterminants de la dépense sont particulièrement intéressants. Un des éléments déterminants est (page 18) « le plus ou moins grand nombre de demandes de CFP adressés à la préfecture (...) ». Les préfectures n'ont guère de prise sur ce phénomène » et « le niveau moyen des loyers » (page 18). La situation de certains des départements cités, analysée de manière détaillée, témoigne bien de cet aspect et de l'importance des procédures suivies en amont.

La méthode retenue par la mission sur le recalcul du taux d'octroi du CFP est intéressante (page 19 du rapport).

Sur les délégations de crédits en mode LOLF, le rapport indique page 23 qu' « en réalité, la DLPAJ a choisi de maintenir au niveau des dépenses 2005 le montant des enveloppes 2006 pour certains types de contentieux (accidents de la circulation, protection juridique) ce qui l'a conduit à réduire encore davantage l'enveloppe allouée aux indemnités pour refus de CFP ».

Deux points sont à signaler :

- l'enveloppe destinée aux accidents de la circulation, qui sont imputés sur le contentieux, s'est fondée sur les consommations 2004, de niveau moyen (7 millions d'euros contre 8,3 millions d'euros en 2005).
- les dépenses de protection juridique sont distinctes et sont prévues au niveau fixé en loi de finances initiale, soit 7,2 millions d'euros.

Page 23, une précision est à apporter Le rapport indique que « L'enveloppe annuelle allouée à chaque préfecture a été déléguée, à hauteur de 15%, dans le courant du mois de mars 2006 ». En pratique, le choix a finalement été de faire une délégation globale correspondant à 80 % des crédits prévus pour la délégation, la réserve constituée étant de 20%.

3) LA PARTIE SUR LES PROPOSITIONS

Comme le note la mission, les mesures qui en amont réduiraient la dépense ont un « caractère législatif » et « ne relèvent pas directement du ministère de l'intérieur ». Une des préconisations importantes du rapport (proposition n° 10 - page 35 qui consiste à harmoniser de façon progressive les pratiques locales sur plusieurs années, suppose simultanément des mesures d'accompagnement pour les rendre plus aisées.

1- *Les propositions relevant directement du ministère de l'intérieur*

- **La proposition 1** (page 25) : « inciter les préfetures à évaluer les sommes qu'elles sont susceptibles de payer en consommations contentieuses » par une circulaire (urgence signalée) Cela doit permettre un recensement exhaustif des dossiers en instance. « Ce travail n'est pas moins nécessaire pour tenter d'objectiver une contrainte externe réputée à tort aléatoire ». La fragilité des hypothèses et du calcul du risque est néanmoins à souligner, l'exercice étant intéressant dans son principe mais limité dans sa pertinence.
- **La proposition 9** (page 33) : l'« assouplissement des règles du secret professionnel à l'égard des préfetures et en conséquence, suppression d'au moins 75% des enquêtes qu'elles diligentent » est particulièrement intéressante. La préfeture « s'épuise à reconstituer, avec l'aide de la police et des travailleurs sociaux et de manière très imparfaite, des informations qui existent ailleurs ».

Cette mesure législative, accompagnée de mesures réglementaires à l'initiative du ministère de l'intérieur a des effets financiers très significatifs (17 millions d'euros au minimum) et a l'intérêt majeur de simplifier et rationaliser les procédures.

« Au moins les trois-quarts des enquêtes actuelles pourraient être économisées. Mais il faudra y veiller car les préfetures tiennent à ces enquêtes, même si celles-ci font double, triple ou quadruple emploi. ». Les bailleurs fourniraient ensuite des documents normalisés à l'appui de leur demande.

L'alternative à cette proposition est l'allongement du délai de deux mois au terme duquel la responsabilité de l'Etat peut être engagée (4 mesures législatives). Mais selon le rapport, « ce serait une mauvaise mesure » alors que « les bailleurs sont déjà soumis à un parcours du combattant sans indemnité ».

- **Les propositions n°16** (page 38) : « lors de chaque paiement d'une indemnité, revoir, au niveau du sous-préfet, la décision de surseoir au CFP » et **n° 19** (page 40) : « améliorer l'information des décideurs (préfets et sous-préfets) ». Une circulaire pourrait effectivement être transmise aux services sur ces points.

Deux autres mesures législatives sont évoquées :

- **La proposition n° 15** (page 38) : « sur la limitation à trois ans d'une réquisition de CFP » pour permettre une meilleure connaissance des stocks et archiver les dossiers anciens des préfetures.
- **La proposition n° 17** (page 39) « refuser l'indemnisation aux victimes d'occupation sauvages lorsqu'elles ont négligé les précautions élémentaires ».

2- *Les propositions relevant du ministère du logement*

Elles forment l'essentiel des recommandations du rapport ce qui est d'ailleurs logique au regard de la matière. Elles sont à accueillir très favorablement car de nature à limiter la dépense de manière très significative. Ceci témoigne à nouveau du caractère

infondé d'une imputation budgétaire exclusivement à la charge du ministère de l'intérieur.

Elles sont regroupées sous deux intitulés, le premier "réduire le nombre effectif des acquisitions, en limitant celui des impayés »²³ et le second « faciliter le relogement » et « avoir une politique appropriée de construction et de rénovation »²⁴.

3- Les mesures nécessitant des arbitrages interministériels

Deux mesures budgétaires sont souhaitées :

- **Proposition n° 18** (page 39) : « fixer les crédits à un niveau réaliste ». Il s'agit de prévoir une rallonge budgétaire pour 2006 de 38 millions d'euros au bénéfice du ministère de l'intérieur. Un renchérissement des coûts est en effet attendu si les règlements amiables ne peuvent être effectués. « La prolongation de cette pénurie se traduirait par d'importants reports et dépenses sur 2007 (...). La perturbation risquerait d'être durable ».

Cette analyse est entièrement partagée par le ministère de l'intérieur.

- **Proposition n° 20** (page 40) : « faire rembourser la moitié de la dépense par le ministère chargé du logement ». Un transfert complet de charges n'est pas envisageable car les préfectures seraient moins mobilisées sur des crédits relevant d'un autre ministère et que l'aspect ordre public est important, « bien que cette expression soit entendue dans un sens particulièrement élargi ». En revanche, le partage des dépenses est justifié puisque le ministère chargé du logement a une influence directe sur ces dépenses. Après évaluation des dépenses annuelles, la moitié des dépenses seraient à la charge du ministère du logement et l'autre moitié à celle du ministère de l'intérieur. Si des économies étaient réalisées, elles reviendraient au ministère de l'intérieur.

Ce partage de charges est demandé depuis plusieurs années par le ministère de l'intérieur. Le rapport justifie cette option.

²³ Proposition n° 2 (législative) : verser directement l'allocation logement aux bailleurs ;
Proposition n° 3 (réglementaire) : faire verser par les employeurs, aux bailleurs sociaux, le solde des loyers des nouveaux locataires.

Proposition n° 4 (circulaire) : mettre en garde les locataires contre le sur-endettement.
Proposition n° 5 (circulaire) : organiser la prévention des expulsions dans le secteur privé ;
Proposition n° 6 (circulaire) : « autoriser une certaine variété de protocoles BORLOO la « clarification » souhaitée par les préfectures étant à appuyer.
Proposition n° 7 (réglementaire) : donner à l'apurement des arriérés de loyers une priorité effective par rapport à celui des autres dettes (le ministère de l'économie est également concerné).

Proposition n° 8 (législative) : repenser le rôle des CDAPL et rendre automatique la suppression puis le rétablissement de l'APL.

²⁴ Proposition n° 11 (législative) : lutter contre la sous-occupation dans le secteur social ou conventionné.

Proposition n° 12 (législative) : revoir les règles de fixation des loyers des HLM

Proposition n° 13 (législative) : rendre plus dissuasifs les sur-loyers des HLM pour dépassement du plafond des ressources.

Proposition n° 14 (législative) : permettre aux préfets de décider des relogements d'expulsés, dans le cadre de leur contingent HLM

**Observations sur les propositions du projet de rapport
sur les indemnisations de
refus de concours de la force publique**

Proposition n° 2 : verser systématiquement l'A.L. en tiers payant

Dès lors que l'on se situe dans le parc privé où les rapports locatifs sont purement privés, imposer le versement de l'aide en tiers-payant par la loi contreviendrait à la libre volonté des parties. Ceci, d'autant plus, que les dispositions législatives et réglementaires actuelles prévoient d'ores et déjà la possibilité de verser l'aide en tiers payant, soit sur accord conjoint du locataire et du bailleur, soit en cas d'impayés de plein droit à la demande du bailleur.

Ces aménagements prévus par les textes sont cependant assez méconnus. Une meilleure information des bailleurs du parc privé sur ce point irait dans le sens de la proposition du rapport.

Proposition n° 3 : verser le loyer net d'aides personnelles directement par l'employeur au bailleur

La mesure serait limitée aux nouveaux locataires (ainsi qu'aux auteurs d'impayés en cours) et, du côté des propriétaires, aux bailleurs du secteur social et privé conventionné. Elle est de nature législative, à la fois pour obliger les employeurs à ce versement, et car contraire à l'article 4 d) de la loi du 6 juillet 1989, qui précise qu'« est réputée non écrite toute clause (du bail) par laquelle le locataire autorise le bailleur à prélever ou à faire prélever les loyers directement sur son salaire dans la limite cessible ».

Cette mesure, très lourde, est en « concurrence » avec les autres dispositifs de « sécurisation » des bailleurs contre les impayés de loyer, notamment la garantie des risques locatifs (GRL) déjà prévue par la loi ou la priorité donnée aux dettes de loyer sur les autres dettes en cas de surendettement, mesures qui n'ont pas les mêmes difficultés d'acceptabilité pour les locataires.

Elle est susceptible de poser des problèmes de constitutionnalité au regard du principe d'égalité, car elle introduit une discrimination entre locataires salariés et non salariés, sans rapport avec l'objet de la mesure (les auteurs du rapport estiment eux-mêmes que les salariés et assimilés ne sont responsables « que » d'environ 60% des impayés, ce qui est très partiel).

Enfin, à défaut de simulations de cas d'application, elle paraît risquer de réduire le « reste à vivre » à néant dans un certain nombre de situations d'accidents de la vie (chômage, passage à un temps partiel, séparation des conjoints...) sans que le rapport ne formule de réponse claire à ces situations.

Proposition 5 : organiser la prévention des expulsions dans le secteur privé

C'est un chantier déjà ouvert avec les professionnels mais l'intervention de l'Etat dans ce secteur, qui n'est pas le sien, est plus difficile. Il faudrait probablement prévoir, comme cela est déjà le cas dans les départements qui ont une charte de prévention qui fonctionne, de multiples actions de communication sur le FSL, l'accompagnement social et le relogement...

Le projet de loi Engagement National pour le Logement prévoit à cet effet la possibilité que soit créée une Commission départementale pour la prévention des expulsions.

Proposition n° 6 : autoriser une certaine variété de protocoles Borloo

La circulaire du 13 mai 2004 relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions, a instauré des protocoles tripartites conclus entre le préfet, le bailleur et le locataire. En effet, dans ce dispositif d'urgence, le maintien des aides personnelles s'inscrivait dans un régime dérogatoire. C'est la raison pour laquelle le préfet était partie prenante dans la signature des protocoles en s'engageant notamment à ce que les aides personnelles soient versées y compris dans les cas où le bail était résilié, par dérogation à la réglementation. Cependant, la signature par celui-ci présente un risque dans les cas de recours contentieux mettant en cause la responsabilité de l'Etat pour non respect des engagements pris dans le protocole.

Depuis, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a instauré le bénéfice des aides personnelles au logement lorsqu'un protocole est conclu entre le bailleur social et l'occupant de bonne foi après résiliation du bail. Ainsi, ce qui était auparavant une dérogation apportée par la circulaire à la loi, est devenu la loi. Ce protocole, valant titre d'occupation, est un contrat de droit privé qui s'applique aux relations locatives existant entre le bailleur et le locataire. Pour ce motif, le préfet, qui est un tiers par rapport au contrat de bail, ne peut être une partie au même titre que le bailleur et le locataire. Cependant, afin de ne pas rompre la forte implication de certains préfets dans le dispositif de prévention des expulsions et de donner plus de solennité au protocole, la circulaire du 13 juillet 2005 relative à l'application des dispositions de prévention des expulsions de la loi de programmation pour la cohésion sociale, qui abroge celle du 13 mai 2004 précitée, souligne que les préfets peuvent participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des protocoles selon les modalités de leur choix, mais à l'exclusion de la signature du protocole pour les raisons précédemment évoquées.

Proposition n° 8 : repenser le rôle des CDAPL

Les rapporteurs semblent avoir mal compris quel était le rôle des CDAPL. A l'inverse de ce qui est écrit dans le rapport, le rôle des CDAPL doit nécessairement se situer le plus en amont possible c'est à dire quand l'impayé est encore peu important. C'est dans ces conditions que les CDAPL peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention des expulsions en articulant le plus tôt possible tous les dispositifs (FSL en particulier).

Certes certaines CDAPL ont de très réelles difficultés à jouer leur rôle, qui comprend également le suivi des plans d'apurement, et la question de l'insuffisance des personnels consacrés aux CDAPL est un point à examiner.

Proposition n° 11 : lutter contre la sous-occupation dans le secteur social ou conventionnés

Sans remettre en question le droit au maintien dans les lieux (en secteur social), le rapport propose d'astreindre les sous-occupants au paiement d'un surloyer significatif.

Jusqu'à présent, le surloyer n'est attaché qu'aux ressources des ménages locataires, sans lien avec la taille du logement. La proposition paraît très difficile à mettre en œuvre sur le plan pratique.

Proposition n° 12 : revoir les règles de fixation des loyers des HLM

C'est l'objet du conventionnement global de patrimoine, qui pourra être mis en œuvre dès la publication du décret d'application sur ce thème, décret qui est en préparation.

Proposition n° 13 : rendre plus dissuasifs les surloyers

Le projet de loi ENL prévoit une réforme des surloyers dans une telle optique, en visant à les rendre mieux adaptés au contexte local.

Proposition n° 14 : reloger les expulsés dans le contingent préfectoral

Un amendement voté en 2^{ème} lecture au Sénat dans le projet de loi ENL permet à une personne menacée d'expulsion sans relogement de saisir à tout moment la commission de médiation, en «accès direct». Cet amendement répond à la proposition du rapport.

A ce niveau du rapport, on doit regretter que la gestion souvent déficiente du contingent préfectoral n'ait pas été mise en évidence. Il est rappelé que les effectifs dédiés à la gestion du contingent préfectoral ne sont prévus par aucun programme LOLF.

Proposition n° 20 : faire rembourser la moitié de la dépense par le ministère chargé du logement.

Le ministère du logement s'attache depuis de nombreuses années à prévenir les expulsions par les actions en amont de la décision judiciaire de résiliation du bail. Cette politique n'est en rien contradictoire, au contraire, avec le fait que dans les cas où cette prévention ne joue pas, notamment en cas de mauvaise foi du locataire, la rigueur est justifiée tant de la part des juges que dans l'exécution des jugements d'expulsion. Dès lors, les pratiques des préfets qui sont les représentants du Gouvernement dans son ensemble sont de plus en plus motivées par les préoccupations d'ordre public, les préoccupations d'ordre social ayant été prises en compte en amont. On peut difficilement considérer que le ministère du logement est responsable des difficultés de solvabilité des ménages en situation d'impayés.

REPONSE DE LA MISSION

Réponse aux observations des ministères

I) Réponse aux observations du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Pour l'essentiel, ces observations se trouvent en harmonie avec le rapport et ne nécessitent pas de réponse point par point. On précisera seulement, concernant les propositions n°15 et n°17 du rapport (que la réponse du ministère cite sans porter un jugement sur leur pertinence), qu'elles sont de nature à permettre des économies sur les crédits de la place Beauvau, et à faciliter le travail des préfetures. Ce département semble donc le mieux placé pour prendre, le cas échéant, les initiatives souhaitées, quitte à recueillir l'avis de la Chancellerie.

II) Réponse aux observations du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Proposition n° 2 : verser directement l'allocation-logement (AL) aux bailleurs

Compte tenu des obstacles pratiques ou psychologiques indiqués dans le rapport, il est clair qu'un simple effort d'information ne suffirait pas à régler le problème.

Une aide accordée par la puissance publique peut toujours être subordonnée à des conditions, indépendamment de l'accord des parties sur le montant du loyer. En l'occurrence, le versement direct de l'AL est de nature à réduire le nombre des impayés et donc les coûts financiers ou autres que supporte la collectivité. Une difficulté technique est mentionnée dans le rapport ; elle n'a rien de prohibitif. Durant la mission, les représentants des CAF rencontrés n'ont pas émis d'objections envers la suggestion présentée. Le versement direct ne causerait aucun tort aux locataires, qui doivent de toute façon payer leur loyer. La proposition ne peut donc qu'être confirmée.

Proposition n° 3 : faire verser par les employeurs des nouveaux locataires, aux bailleurs sociaux, la fraction des loyers non couverte par des aides.

En soi, cette proposition est certes matériellement plus lourde que la précédente. Mais il faut voir, en contrepartie, qu'elle simplifierait très largement la tâche de l'autorité publique et celle des bailleurs sociaux (élimination d'un gros tiers du contentieux actuels et des coûts induits).

Elle n'est nullement en concurrence avec d'autres dispositions :

- comme il est dit aux pages 25 et 26 du rapport, la garantie des risques locatifs n'est pas de nature à résoudre le problème des expulsions locatives ; les compagnies d'assurances ou le fonds de garantie paieront les arriérés de loyer au bailleur puis, étant subrogés à celui-ci, et ne pouvant maintenir le locataire dans les lieux à leurs frais, engageront inévitablement une procédure d'expulsion à son encontre ;
- la priorité donnée aux dettes de loyers en cas de surendettement fonctionne mal ; c'est l'objet de la proposition n° 7 ; de toute façon, elle joue à l'aval, lorsque le sinistre a déjà eu lieu ; la proposition n° 3 se situe à l'amont, elle tend à éviter l'apparition d'un grand nombre de sinistres.

Le risque d'inconstitutionnalité paraît mince. En effet, la formule de tiers payant proposée ne nuit en rien aux locataires, qui de toute façon doivent payer leur loyer. En outre, les 40 % d'occupants de logements sociaux qui ne se trouvent pas dans une situation de salariés ou de retraités sont le plus souvent des titulaires du RMI ou d'une pension d'invalidité ; le Conseil constitutionnel admettrait sans doute que leur situation est différente.

S'agissant enfin de l'objection selon laquelle la formule de tiers payant réduirait à néant, dans certains cas, le « reste pour vivre », il est rappelé que la proposition n° 3 ne concerne que les nouveaux entrants, lesquels ont nécessairement de quoi vivre lors de leur arrivée. Certes, leur situation peut se détériorer ensuite, et c'est pourquoi le rapport suggère que dans certains cas, à définir par les ministères compétents, les intéressés puissent dénoncer les délégations données à leurs employeurs.

Proposition n° 5 : organiser la prévention des expulsions dans le secteur privé

Il serait bon de prendre aussi des contacts au niveau national. L'action de prévention peut être très rentable, tant pour les bailleurs que pour les pouvoirs publics.

Proposition n° 6 : autoriser une certaine variété de protocoles Borloo

L'absence de signature préfectorale fait perdre aux protocoles une partie de l'autorité morale qu'ils avaient commencé d'acquérir. On ne voit pas bien quel risque comporterait cette signature, dès lors que dans un protocole, le préfet ne s'engage à rien.

Proposition n° 8 : repenser le rôle des CDAPL

Plus l'intervention des CDAPL se situe en aval, plus grand est le nombre des incidents qu'elles doivent traiter. En effet (rapport p. 4), la plupart des impayés sont apurés avant de donner lieu à une véritable procédure contentieuse. A l'heure actuelle, les CDAPL sont bien souvent noyées dans le flot des affaires, et donc inefficaces. Il convient qu'elles interviennent le plus en amont possible. C'est l'objet de la proposition n° 8.

Proposition n° 11 : lutter contre la sous-occupation dans le secteur social ou conventionné

Pourquoi ne pas tenir compte de la sous-occupation du logement pour le calcul du surloyer ? Les bailleurs sociaux connaissent évidemment les dimensions de leurs

logements. S'agissant du nombre d'occupants, la proposition n° 11 est à mettre en rapport avec la proposition n° 9.

Propositions n°s 12, 13 et 14 : revoir les règles de fixation des loyers des HLM, rendre plus dissuasifs les surloyers, reloger les expulsés dans le contingent préfectoral

Bien.

Proposition n° 20 : faire rembourser la moitié de la dépense par le ministère chargé du logement

Cette proposition est particulièrement importante. Il ne s'agit nullement de responsabilité pour faute, mais de compétence. Le ministère chargé du logement intervient largement dans la politique des expulsions, ainsi qu'en amont, et c'est tout à fait normal. Comme l'a noté le rapport, il le fait d'ailleurs souvent à bon escient. Dès lors, quand un préfet ne donne pas suite à une demande de concours de la force publique, on ne peut considérer que sa décision implicite s'inscrit dans une conception étroite de l'ordre public, dont le ministre de l'intérieur serait le seul gestionnaire. Comme on peut le constater à la lecture de la jurisprudence, la notion d'ordre public a évolué et inclut des considérations sociales (voir rapport, notamment p. 6). Le préfet, en l'occurrence, représente tout autant le ministre chargé du logement que le ministre de l'intérieur.

Un partage de la dépense entre les deux ministères serait donc logique, clarifierait la situation et contribuerait à une bonne motivation des décideurs. Bien entendu, la dotation budgétaire du ministère chargé du logement devrait tenir compte de la mesure recommandée.

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe I : lettre de mission

Annexe II : liste des personnes rencontrées

Annexe III : schéma des procédures

Annexe IV : chiffrage de la proposition n° 2

Annexe V : chiffrage de la proposition n° 8

Annexe VI : chiffrage de la proposition n° 9

Annexe VII : combinaison des économies suggérées

Annexe I : lettre de mission



LE DIRECTEUR DU CABINET
DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET
ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le 17 JAN. 2006

Le Directeur du cabinet

à

Monsieur Claude GUEANT
Directeur du Cabinet
du Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du Territoire

Objet : Audits de modernisation - Lancement de la deuxième vague


En vue du lancement rapide de la deuxième vague des audits de modernisation, le Premier ministre a validé une première liste qui, comme pour la première vague, a pu être établie d'un commun accord, à partir de vos propositions.

Pour le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, les audits arrêtés sont les suivants :

- la maintenance des aéronefs de la sécurité civile,
- l'indemnisation des refus de concours de la force publique.

Vous voudrez bien trouver ci-joint les fiches qui ont servi de base à la communication publique, le 17 janvier, par le Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'Etat, de la liste des audits de la 2^{ème} vague. Ces fiches rappellent le contexte de l'audit, ses enjeux et ses objectifs. Elles précisent la composition de chacune des équipes d'audit.

Aussi, pour que cette deuxième vague, qui devra se dérouler sur deux mois, puisse démarrer dès maintenant, conformément au calendrier prévu, je vous remercie de porter ces instructions à la connaissance des inspections générales et corps de contrôle concernés.



Philippe JOSSE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE
139, rue de Bercy - Télédéc 146 - 75572 Paris Cedex 12

Annexe II : liste des personnes rencontrées

Administrations centrales et responsables nationaux

Ministère de l'Intérieur

M. Daniel Canepa, secrétaire général.

M. Stéphane Fratacci, directeur des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques (DLPAJ), ainsi que

ses collaborateurs M. Jacques Quastana, Mme Anne Brosseau et Mme Marie-Dominique Gabrielli

Mme Sophie Delaporte, sous-directrice des affaires financières à la Direction de l'Evaluation de la Performance et des Affaires Financières et Immobilières (DEPAFI).

M. Laurent Prevost, sous-directeur de l'action territoriale à la Direction de la Modernisation et de l'Action territoriale (DMAT)

M. Jacques Renard, adjoint au sous-directeur des compétences et institutions locales

M. Pascal Mathieu, chef du bureau des opérations d'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat à la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

M. Alain Lecomte, directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et du Logement (DGUHC), ainsi que Mlle Marie-Dominique de Veyrinas, chef du service du service de l'Habitat et leurs collaborateurs.

Ministère de l'Economie et des Finances

M. Vincent Richard, chef du bureau compétent pour le ministère de l'Intérieur, à la direction du Budget.

Banque de France

M. Jean-Luc Vatin, responsable pour les questions de surendettement.

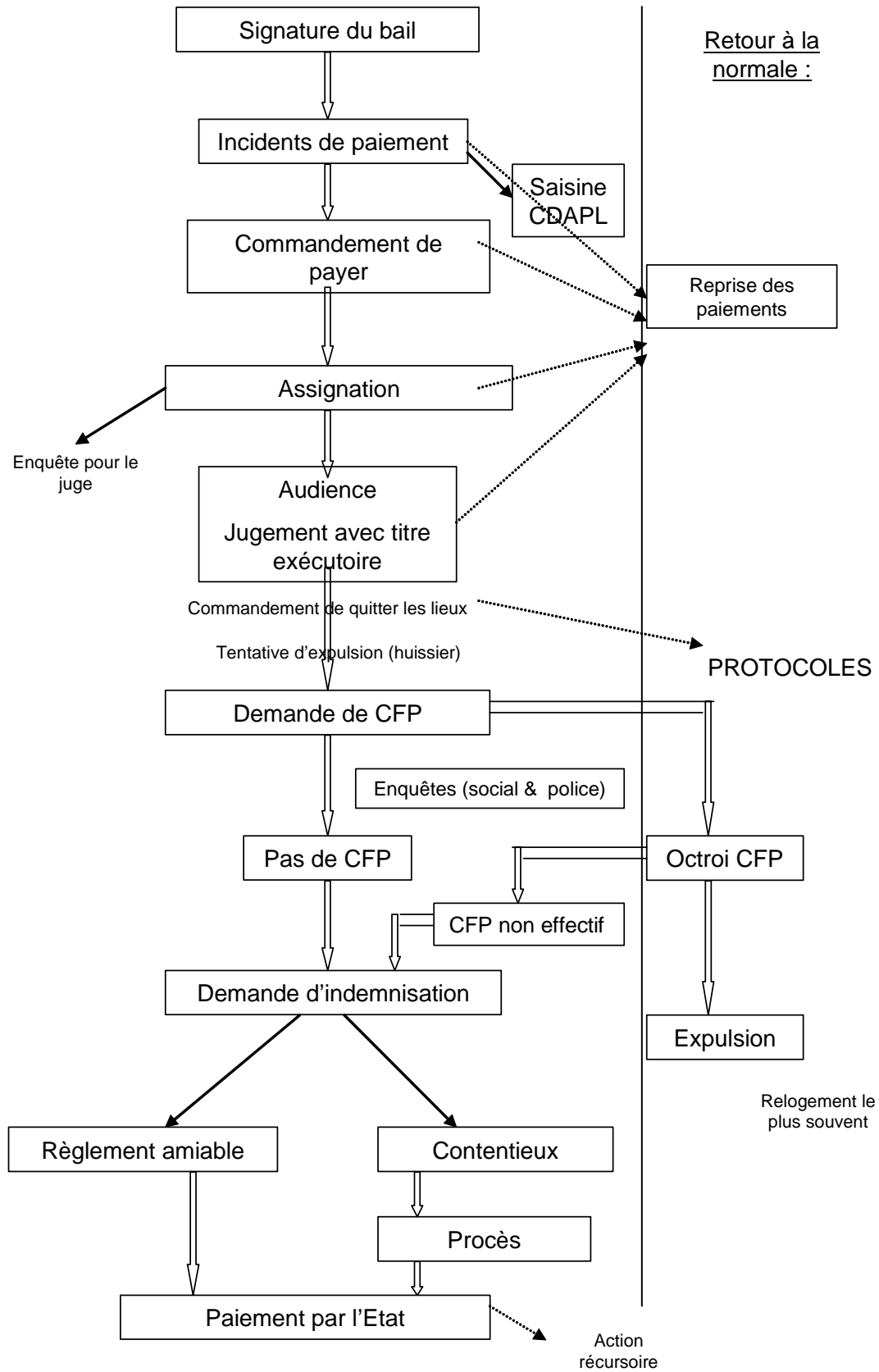
Fédération nationale de l'Immobilier (FNAIM)

M. René Pallincourt, président.

Départements A à J

Préfets, sous-préfets, fonctionnaires placés sous leur autorité, représentants des organismes HLM et des bailleurs privés, huissiers de justice.

Annexe III : schéma des procédures



Annexe IV : chiffrage de la proposition n°2

Le « dommage » est ici le montant des indemnités à la charge de l'Etat. A la suite de l'examen des dossiers dans les préfectures, 80% de ce dommage paraît imputable à l'ensemble des bénéficiaires de l'APL ou de l'AL. « Dommage correspondant » : 77 millions x 0,80 = 61,6 millions d'euros.

Quelle part du dommage est imputable aux bénéficiaires de l'allocation-logement ?

Les bénéficiaires de l'APL sont au nombre de 2,3 millions ; ceux de l'AL, au nombre de 2,1 millions, sans compter les étudiants et boursiers qui font rarement l'objet de procédures d'expulsion menées à leur terme.

Mais ces deux catégories d'allocataires ne comportent pas le même risque d'impayés :

+ pour les HLM, l'enquête INSEE de 2002 recense 5% de locataires en situation d'impayé ; cette proportion peut être appliquée aux bénéficiaires de l'APL : 5% de 2,3 millions font 115.000 bénéficiaires en situation d'impayés ;

+ pour les locataires du parc privé, la même enquête recense 2% de situations d'impayés ; mais les bénéficiaires d'AL, ayant un taux d'effort assez élevé, présentent un risque supérieur à celui des autres locataires du secteur privé ; il est proposé de leur appliquer une proportion de 3% et non de 2% ; ainsi, 3% de 2,1 millions égalent 63.000 bénéficiaires d'APL en situation d'impayés.

Du point de vue du dommage, les effectifs doivent être pondérés. En effet, les bénéficiaires d'AL, logés dans le secteur privé, ont un loyer supérieur d'au moins 40% à celui des bénéficiaires d'APL D'où $63.000 \times 1,4 = 88.000$.

Total après pondération : $115.000 + 88.000 = 203.000$.

Dont bénéficiaires de l'AL : $88.000 / 203.000 = 43\%$.

On peut donc imputer à ces bénéficiaires 43% du « dommage correspondant », soit 26,5 millions d'euros.

Dans quelle proportion le paiement de l'allocation-logement au bailleur réduit-il le risque ?

Une hypothèse simple a été retenue : le risque d'impayé est proportionnel au montant de la dette. En d'autres termes, si ce montant est réduit de moitié, le risque d'impayé de la dette baisse d'autant. C'est aussi une hypothèse prudente. On aurait pu soutenir que le risque est plus que proportionnel au montant de la dette et donc que, dans l'exemple ci-dessus, il baisse de plus de moitié.

L'allocation-logement couvre environ un tiers du loyer et des charges. Cette moyenne recouvre, il est vrai, une forte dispersion. Il a été admis, néanmoins, que le paiement direct réduirait d'un tiers le risque d'impayé.

Economie résultant de la réduction du risque

1/3 de 26,5 millions, soit 8,8 millions.

Correction

Une partie des bénéficiaires de l'allocation-logement ont déjà accepté le paiement direct de celle-ci au bailleur. Pour certains autres, logés par les bailleurs sociaux, ce paiement direct est effectué d'office. Les estimations quelque peu divergentes qui ont été recueillies permettent d'évaluer le total des cas de tiers payants à 20% du nombre des bénéficiaires de l'AL.

Economie après correction : $8,8 \times 0,80 = 7$ **millions d'euros.**

Annexe V : chiffrage de la proposition n°8

D'après les interlocuteurs de la mission, le recentrage des CDAPL pourrait se traduire par une réduction de moitié de la charge de ces commissions et des fonctionnaires qui préparent les séances.

Chiffrage en Seine-Saint-Denis

1) Services de la DDE chargés du logement

Actuellement, le fonctionnement des CDAPL (77 séances par an) mobilise :
+ à plein temps, 7 instructeurs et 1 secrétaire, tous du cadre C ; coût horaire retenu, y compris les cotisations sociales virtuelles à la charge de l'Etat : 22 euros ; d'où 8 agents x 1.500 heures x 22 euros = 264.000 euros ;
+ à mi-temps, un responsable, cadre A ; coût horaire retenu (même remarque) : 35 euros ; d'où 750 heures x 35 = 26.250 euros.
Total : 264.000 + 26.250 = 290.250 euros. **Equivalent en ETP : 8,5.**

2) CAF

Pour chaque séance, 40 heures de travail d'équivalent cadre B ou C. Coût horaire retenu (même remarque) : 22 euros. D'où 40 heures x 77 séances x 22 = 67.800 euros.
Equivalent en ETP : 2 (soit 40 x 77 / 1500).

3) Total : 290.250 + 67.800 = 361.800 euros, arrondis à **400.000 euros** compte tenu de la présence d'un représentant du Trésor et parfois d'un représentant de la préfecture ainsi que du département. Pour mémoire, des représentants des bailleurs et des locataires siègent également.
Equivalent en ETP : 8,5 + 2 = 10,5 ETP **arrondis à 11 ETP.**

Extrapolation à l'ensemble de la France métropolitaine

Chaque année, en moyenne, 3.800 commandements de quitter un logement sont émis en Seine-Saint-Denis. En France métropolitaine (2005), il y en a eu 55.000. La Seine-Saint-Denis contribue donc pour 6,9% au total national.

On peut considérer que la charge de travail actuelle des CDAPL est proportionnelle au flux d'affaires. Coût total du fonctionnement de ces commissions, au niveau national : $(400.000 \times 100) / 6,9 = 5,8$ millions d'euros. Il faudrait y ajouter une quote-part de coût de locaux, des frais de papeterie, de courrier, de téléphone, etc. Evaluation proposée : **6 millions d'euros.**
Equivalent en ETP : $(11 * 100) / 6,9 = 160$ ETP.

Economie possible, en réduisant de moitié le nombre des séances : $6 / 2 = 3$ millions d'euros, qui bénéficieraient principalement aux DDE et aux CAF.
Equivalent de l'économie en ETP : 80 ETP.

Annexe VI : chiffrage de la proposition n°9

Économie sur les indemnités à verser par l'Etat

Seules sont à considérer les procédures qui aboutissent à l'octroi du CFP, soit 20.000 par an environ, toutes choses égales d'ailleurs. Pour les autres en effet, qui aboutissent à un sursis, la réduction des délais d'instruction ne modifie pas l'obligation d'indemniser faite à l'Etat.

Réduction des délais d'instruction : ceux-ci peuvent aujourd'hui être estimés à 6 mois en moyenne, dont 4 mois durant lesquels le compteur tourne. Compte tenu de la richesse des informations dont disposent les CAF, les commissions de surendettement et les bailleurs, 4 mois pourraient être économisés dans au moins 75% des cas. Donc $20.000 \times 75\% \times 4 = 60.000$ mois d'instruction économisés.

En contrepartie, le délai d'instruction serait allongé dans 20% des cas du fait que l'on attendrait, pour lancer les enquêtes traditionnelles, le « retour » de la CAF et de la Banque de France. Mais ce retour devrait être rapide (utilisation des fiches déjà faites pour le juge, lecture de listes informatisées). Le temps supplémentaire ne devrait pas dépasser un mois, en moyenne. Soit $20.000 \times 20\% \times 1 = 4.000$ mois. Dans 5% des cas au maximum, le médecin-conseil serait consulté, d'où un délai supplémentaire de trois mois. Soit $20.000 \times 5\% \times 3 = 3.000$. Economie nette : $60.000 - (4.000 + 3.000) = 53.000$ mois d'instruction.

Montant moyen d'un mois de loyer : 350 euros dans les HLM (d'après un examen de 10.000 dossiers de surendettement réalisé par la Banque de France, dans quatre grands départements urbanisés). En ajoutant les charges, on arrive au moins à 450 euros. Il n'y a pas lieu d'en retrancher l'APL, qui est suspendue par hypothèse. La prise en compte du secteur privé relève évidemment la moyenne. D'où moyenne générale retenue, pour un mois de loyer et de charges : 500 euros.

Economie annuelle réalisée, en première analyse : $53.000 \text{ mois} \times 500 = 26$ millions d'euros.

Une correction doit être appliquée, en raison du fait que les bailleurs qui ont obtenu le CFP négligent habituellement de demander une indemnité pour un ou deux mois, voire trois. Une partie des mois d'instruction économisés ne sont donc, en fait, pas « payants ». En revanche, pour quatre mois ou davantage, la plupart des bailleurs sont, semble-t-il, demandeurs. Il est proposé d'évaluer la partie qui ne fera pas l'objet de demandes au tiers, en valeur. Economie corrigée : $26 \times 2/3 = 17$ millions d'euros, soit 22% de la dépense actuelle.

Conclusion en ce domaine : la mesure paraît de nature à économiser le cinquième des indemnités.

Economie de temps de travail administratif

1) Police

D'après une estimation effectuée en Seine-Saint-Denis, une enquête de police dure en moyenne trois heures (convocations successives, réception du locataire, rédaction du rapport, parfois enquête complémentaire). Coût horaire d'un agent de police, y compris ses droits à la retraite : 30 euros (source : direction du Budget, février 2006).

Nombre d'enquêtes supprimées : 75% de 40.000, soit 30.000.

Economie administrative : $30.000 \times 3 \text{ heures} \times 30 \text{ euros} = \mathbf{2,7 \text{ millions d'euros}}$.
Equivalent en ETP = $90.000 \text{ heures} / 1500 = \mathbf{60 \text{ ETP}}$.

2) Travailleurs sociaux

Mêmes éléments, en retenant un coût horaire complet de 25 euros.

Economie administrative : $30.000 \times 3 \text{ heures} \times 25 \text{ euros} = \mathbf{2,25 \text{ millions d'euros}}$.
Equivalent en ETP : $\mathbf{60 \text{ ETP}}$.

Ces travailleurs sont le plus souvent des agents du département. Mais il arrive que la préfecture utilise ceux de la CAF ou d'associations subventionnées.

3) En contrepartie, médecins-conseils

Pour mémoire, ces praticiens ne devant être consultés que dans des cas exceptionnels. L'Etat rembourserait aux organismes de Sécurité sociale le coût de ces consultations.

Conclusion : une économie administrative de $\mathbf{4 \text{ à } 5 \text{ millions d'euros}}$, soit $\mathbf{120 \text{ ETP}}$.

Annexe VII : Combinaison des économies suggérées

Les allègements de la charge indemnitaire de l'Etat susceptibles de résulter des diverses propositions du rapport ne peuvent s'additionner, car leurs effets se recouvrent en partie. Pour les combiner, il convient de distinguer deux groupes de mesures.

1) Mesures tendant à réduire le nombre d'impayés et de réquisitions

+ La proposition n°2 réduirait le nombre de réquisitions de CFP, pondéré par le niveau des loyers correspondants, d'environ 9% (annexe IV, rapport 7 millions / 77 millions).

+ La proposition n°3 réduirait encore ce nombre, apparemment, d'environ 36%. Mais un dixième environ des bénéficiaires de l'AL (locataires de HLM non conventionnés) seraient concernés par la mesure, et la proposition n°2 a déjà réduit leur risque d'impayés, par hypothèse, d'environ un tiers. Les 36% doivent donc être réduits d'un tiers de 10% ; ils se trouvent ramenés à 33%.

+ La proposition n°5, réduirait encore de 10%, apparemment, le nombre des réquisitions. Mais les locataires concernés sont pour la plupart des bénéficiaires de l'AL, dont le risque d'impayés aurait déjà, comme à l'alinéa précédent, été réduit d'un tiers. Les 10% doivent donc être ramenés à 7%.

+ D'où un total de 49%, que l'on peut arrondir à 50% compte tenu des mesures n°4, 6, 7, 8 et 9 (ce sont surtout des mesures d'accompagnement).

2) Mesures tendant à réduire le coût induit par les réquisitions

+ La proposition n°9, qui concerne les CFP accordés, tend à réduire le coût total actuel d'un cinquième.

+ Les autres propositions n'ont pas de rendement mesurable.

3) Combinaison

S'il y a moitié moins de réquisitions, et si leur coût, à nombre inchangé, se trouve réduit de 20%, le coût actuel de 77 millions d'euros se trouve ramené au chiffre suivant :

$77 \text{ millions} \times 0,50 \times 0,80 = 31 \text{ millions d'euros}$. D'où une économie de **43 millions d'euros**.

4) Variante

Elle fait abstraction des propositions n°3, assez difficile à faire adopter, et n°5, dont la mise en oeuvre dépend assez peu de l'Etat.

Le nombre des réquisitions ne se trouverait plus réduit que de 10%.

Il n'y aurait pas de changement pour le second groupe de mesures.

$77 \text{ millions} \times 0,90 \times 0,80 = 55 \text{ millions d'euros}$. D'où une économie de **22 millions d'euros**.

*

Cette économie ne concerne que la charge indemnitaire de l'Etat.

Des économies de fonctionnement administratif s'y ajouteraient, en application des propositions n°3 (non chiffrée à cet égard), 8, et 9. Leur total serait de l'ordre de **7 millions d'euros** soit, en équivalent temps plein, **plus de 200 ETP**. Elles se répartiraient entre les budgets de l'Intérieur, du ministère chargé du Logement, des CAF et des départements.

