

Prévenir plutôt qu'expulser : sortir d'une politique publique contre-productive

FLORIAN GUYOT ET GUILLAUME GINÈBRE

JUILLET 2026



Prévenir plutôt qu'expulser : sortir d'une politique publique contre-productive

Synthèse

Florian Guyot,
ancien dirigeant
associatif dans le
secteur de
l'hébergement

Guillaume Ginèbre,
expert en politiques
sociales du logement

2 juillet 2026

Chaque année, la fin de la trêve hivernale, au 31 mars, marque la reprise des expulsions locatives. La tension entre défense des bailleurs et celle des locataires, sur fond de crise du logement, tend à s'accroître suite aux récentes déclarations du Ministre du Logement actuel, assimilant le locataire en impayé à un « squatteur ».

Les procédures d'expulsions sont, en France, en hausse depuis 10 ans : 30 500 expulsions avec le concours de la force publique en 2025 contre 16 700 en 2019. Il faut ajouter à ce chiffre les départs en cours de procédures : 200 000 personnes quitteraient en effet leur logement avant l'étape de l'expulsion elle-même.

Le durcissement des procédures repose sur le mythe des « professionnels de l'impayé ». Or, les travaux disponibles, en France comme à l'international, montrent que les profils des expulsés sont ceux de ménages confrontés soit à des accidents de vie (58 à 74% des impayés locatifs), soit à des fragilités économiques importantes (14 à 20% des situations), ou bien à des difficultés avec le propriétaire (11 à 14% des situations). Le cumul de plusieurs de ces situations apparaît comme le cas le plus fréquent.

Au-delà des dynamiques individuelles, les impayés locatifs peuvent être analysés sous l'angle de l'aggravation des situations de pauvreté. Les factures d'énergie et les dépenses contraintes augmentant, le poids du logement et des charges dans le budget des ménages des 20% les plus modestes a augmenté de 4 points (22.7% à 26.7%) entre 2018 et 2023. D'autant plus que les aides personnelles au logement jouent un rôle moins solvabilisateur qu'auparavant.

Le coût collectif (hébergement, précarité, santé dégradée etc.) des expulsions plaide pour une autre stratégie, fondée sur l'accompagnement précoce, et l'anticipation des défaillances de paiement.

De tels dispositifs existent : la loi Besson I en pose les bases au niveau départemental avec les plans d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDLHPD) ; tout comme les fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; la généralisation des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) dans les années 2000 ; ainsi que le dispositif du diagnostic social et financier qui éclaire les tribunaux sur la situation des ménages et les solutions mobilisables...

Toutefois, ces dispositifs ont des limites : la CCAPEX à Paris estime être saisie, dans 70% des cas, au stade ultime de l'expulsion. L'engagement tardif des procédures, l'hétérogénéité des pratiques à l'échelle du territoire, le manque de coordination et parfois de lisibilité des dispositifs témoignent d'un décalage entre l'ambition d'une intervention précoce et la réalité d'une action souvent tardive et fragmentée.

Intervenir plus tôt est fondamental pour éviter l'explosion des dettes, le désengagement du ménage ou l'échec des démarches d'accompagnement, comme le montrent les exemples du Danemark ou de la Finlande. En France, la coordination entre bailleurs, CAF, travailleurs sociaux, CCAPEX, fournisseurs d'énergie et associations spécialisées reste à améliorer et les mécanismes de détection doivent être systématisés.

Simplifier le pilotage de ces actions paraît aussi primordial : une logique de guichet unique comme celui du programme Homebase développé à New York montre qu'on peut réduire les entrées en hébergement d'urgence. Cette logique de guichet unique pourrait faire face à la fragmentation des dispositifs en centralisant les outils pour plus d'efficacité.

Mieux connaître les ménages à risque pour adapter les réponses est essentiel. En les ciblant grâce à une collecte d'information, la proposition d'aide serait plus adaptée et l'urgence davantage repérée.

Pour cela, il faut doter la politique publique de véritables outils de pilotage. Face aux limites du système d'information français EXPLOC, la DIHAL a prévu son remplacement en 2027, dans le but d'assurer un vrai pilotage stratégique à l'échelle nationale et locale de la politique de prévention des expulsions.

Enfin, il faut agir sur les causes structurelles des impayés avant tout. Traiter l'impayé sans s'attaquer aux causes sous-jacentes paraît irréaliste et inefficace. Renforcer les politiques qui sécurisent les parcours de vie, limiter la vulnérabilité économique des ménages, prise en charge de la santé mentale, lutter contre la pauvreté et le non-recours au droit, mieux solvabiliser les aides au logement, prévenir les ruptures de revenu.

Chaque année, la fin de la trêve hivernale, au 31 mars, marque la reprise des expulsions locatives. Ce moment cristallise un débat public de plus en plus polarisé, entre la défense des bailleurs et celle des locataires, sur fond de crise du logement. En 2023, l'adoption de la loi Kasbarian-Bergé, portée au nom de la protection des propriétaires et du renforcement de la lutte contre les occupations illicites et les impayés locatifs, avait déjà illustré cette montée des tensions. Cette année, le Ministre du logement est allé plus loin dans cette opposition, assimilant le locataire en impayé à un squatteur¹ afin de justifier une accélération des mesures d'expulsion, quand bien même les situations juridiques et sociales sont très différentes.

Des procédures d'expulsion en forte hausse depuis 10 ans

Pour comprendre le sujet, il faut d'abord le quantifier. Une procédure d'expulsion locative se déroule schématiquement en trois grandes étapes², généralement précédées de tentatives de résolution amiable du litige (relances, médiation, plans d'apurement ...) qui permettent de résorber une partie importante des situations. Si celles-ci sont infructueuses, le propriétaire engage dans un premier temps une procédure à l'encontre du locataire pour manquement à ses obligations locatives (le motif principal étant une situation d'impayés³) : après les démarches prévues selon le motif invoqué - notamment un commandement de payer en cas d'impayés - le locataire peut être assigné devant le tribunal judiciaire. Dans un deuxième temps, le juge statue sur la résiliation du bail et l'expulsion : il peut prononcer la résiliation et ordonner l'expulsion, ou accorder des délais et mesures permettant le maintien temporaire dans le logement lorsque la situation le justifie⁴. Enfin, si le locataire se maintient dans les lieux malgré la décision du juge de résilier le bail, l'expulsion peut être exécutée avec le concours de la force publique après autorisation préfectorale.

En amont du contentieux, l'ampleur des impayés reste imparfaitement mesurée. Le parc social, pour lequel on dispose de données consolidées, donne un ordre de grandeur et fait

¹ Déclaration confiée à la presse par Vincent Jeanbrun. <https://immobilier.lefigaro.fr/article/plusieurs-mois-d-impayes-c-est-du-squat-le-plan-du-gouvernement-pour-eradiquer-les-failles-de-la-loi-anti-squats-20260327>

² Sergio Nasarre-Aznar, Sergio, Padraic Kenna, Volker Busch-Geertsema & Lars Benjaminsen, (2016). Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions. 10.13140/RG.2.2.14575.33440.

³ Les impayés représentent environ 95 % des assignations dans le contentieux du bail, faisant de l'usage impropre des locaux loués, des conflits de voisinage ou du non-respect des réglementations des causes marginales. Cour des comptes, La prévention des expulsions locatives (2022).

⁴ Si le locataire ne respecte pas les engagements fixés par le juge, le bail peut être résilié et la procédure d'expulsion reprendre.

apparaître une gradation des situations : selon une enquête de l'USH⁵, environ 20% des locataires connaissent un retard de paiement à un moment donné, 6 % sont en impayés de plus de trois mois, et 3% font l'objet d'un commandement de payer. La plupart des retards se résorbent donc avant de devenir un impayé installé, et une partie seulement des impayés durables aboutit à une procédure. Les données équivalentes font défaut pour le parc privé, où la mesure de l'impayé demeure plus incertaine, entre 1⁶ et 4%⁷ d'impayés selon les sources.

Le volume des procédures, lui, est mieux connu. La chambre nationale des commissaires de justice a compté 147 000 assignations en 2025 (+1,3% par rapport à 2024), 80 600 significations de commandements de quitter les lieux par suite d'une décision du juge ordonnant l'expulsion du locataire (-1,5% par rapport à 2024), et 30 500 procès-verbaux d'expulsion sur décision de justice, en très forte augmentation par rapport à 2024 (+27,2%)⁸, soit environ 60 000 personnes⁹.

Ramené au parc de logements loués en tant que résidences principales (12,8 millions de logements en 2025 selon l'Insee¹⁰), les situations contentieuses représentent 1,1% des logements locatifs et 0,2% des locataires ont été expulsés. Si ces chiffres sont de nature à relativiser l'ampleur du phénomène, la dynamique à l'œuvre interroge : en 2019, c'est-à-dire avant le covid, il y a eu 16 700 expulsions avec le concours de la force publique¹¹, soit une augmentation de 83% en six ans. Par ailleurs, les expulsions exécutées avec le concours de la force publique ne représentent qu'une partie des départs liés à une procédure d'expulsion. Selon différents travaux sur les trajectoires des procédures d'expulsion, deux à trois fois plus de ménages quitteraient leur logement avant l'intervention effective des forces de l'ordre^{12 13}.

⁵ *Impayés et prévention des expulsions, Résultats de l'enquête sur les données 2024*, Union Sociale pour l'Habitat, 2025

⁶ Selon la DHUP, citée dans le rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi, pour louer en toute confiance par M. Stéphane Delautrette, Assemblée Nationale, février 2024

⁷ Baromètre Imodirect sur les impayés locatifs, Octobre 2025

⁸ <https://commissaire-justice.fr/communiqués/point-presse-logement-impayés-loyers-charges-de-copropriétés-et-tensions-sur-le-logement/>

⁹ 2 personnes par ménage en moyenne, d'après la Fondation pour le Logement des Personnes Défavorisées, https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/05/05/logement-un-nombre-inedit-de-menages-ont-ete-expulses-par-la-force-en-2024_6603210_3224.html

¹⁰ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8640662>

¹¹ https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/HC3-3-Evictions.xlsx

¹² Fondation pour le Logement des défavorisés <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/06/bilan-de-la-plateforme-telephonique-allo-prevention-expulsion-0810-001-505-annee-2023.pdf> et

¹³ ADIL du Gard (2011), https://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2011/expulsion_locative_adil30.pdf

Ce sont donc potentiellement environ 200 000 personnes qui quitteraient leur logement au cours ou en fin de procédure d'expulsion locative¹⁴.

Les causes des impayés : une mauvaise foi de locataires ?

L'argumentaire en faveur d'un renforcement des procédures d'expulsion - réduction des délais, facilitation du concours de la force publique - repose notamment sur l'idée qu'une proportion significative des situations d'impayés serait liée à des comportements de mauvaise foi. Le Ministre du Logement met en avant l'existence de "professionnels de l'impayé", qui profiteraient de la protection juridique des locataires et de la longueur des procédures pour se maintenir durablement dans le logement sans payer leur loyer, au détriment de petits propriétaires bailleurs modestes, fortement dépendants des revenus locatifs¹⁵.

Afin d'éclairer ce débat, il apparaît donc nécessaire de mieux comprendre les profils des ménages concernés par les impayés locatifs ainsi que les causes réelles de ces situations, au-delà des représentations souvent polarisées opposant systématiquement "petits propriétaires" et "mauvais payeurs".

Les travaux disponibles, en France comme à l'international, ne permettent pas d'étayer l'idée d'un phénomène massif de ménages disposant des ressources nécessaires mais choisissant délibérément de ne pas payer leur loyer. Les profils documentés dans les différentes enquêtes sont majoritairement ceux de ménages confrontés à des accidents de vie (pertes ou baisses de revenus, chômage, séparation, maladie) qui représentent entre 58 et 74% des situations d'impayés locatifs, des ménages faisant face à des fragilités économiques importantes (surendettement, hausse des dépenses contraintes, charge financière imprévue, difficultés administratives) comptant entre 14 et 20% des situations, et des ménages rencontrant des difficultés avec le propriétaire (contestation de charges, problème d'entretien) représentant entre 11 et 14% des situations, et bien souvent un cumul de

¹⁴ <https://www.fondationpourlelogement.fr/nouveau-record-dexpulsions-locatives-lexpulsion-est-la-pire-des-solutions/>

¹⁵ « Questions Politiques », France Inter, 5 avril 2026

plusieurs de ces situations^{16 17 18}. Seule une partie minoritaire des situations d'impayés n'est pas directement reliée à un accident de vie ou à une difficulté socio-économique, autour de 5 % selon les études disponibles¹⁹, ce qui rejoint les retours des professionnels au contact de ces ménages²⁰.

En l'absence de données disponibles sur les ménages en impayés locatifs représentatives de l'ensemble des situations, les enquêtes réalisées auprès des ménages en impayés allocataires de la CAF²¹, ou accompagnés par des associations^{22 23}, convergent vers des profils cohérents avec les données plus robustes des ménages surendettés de la Banque de France²⁴. Ce sont surtout des personnes seules - séparées, divorcées, célibataires ou veuves (52% contre 39% dans l'ensemble de la population), des familles monoparentales (21% contre 10%), avec une surreprésentation d'employés et d'ouvriers (53% contre 26%) et de personnes au chômage, âgés de 25 à 55 ans. Ils sont très fragilisés économiquement : 62 % vivent sous le seuil de pauvreté (contre 15% en moyenne), 87% disposent d'un patrimoine inférieur à 2000€, la moitié ne disposent d'aucune capacité de remboursement.

Les impayés locatifs s'inscrivent d'ailleurs fréquemment dans des situations de dettes multiples et de forte tension budgétaire. Les mêmes travaux de la Banque de France montrent que les ménages concernés cumulent souvent dettes de logement, dettes d'énergie, crédits, impôts et autres charges courantes. Les dettes de charges courantes sont ainsi présentes dans trois dossiers de surendettement sur quatre. Cette forte présence des dettes courantes rejoint les constats réalisés par les acteurs de la prévention des expulsions locatives et les commissions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), qui décrivent

¹⁶ N. Wagner, N. Maury, M. Chodorge, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », ANIL (2014) https://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2014/etude_impayes.pdf

¹⁷ Fondation pour le Logement des Personnes Défavorisées, « Bilan de la plateforme Allô Prévention Expulsion » (2020) : <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/06/bilan-de-la-plateforme-telephonique-allo-prevention-expulsion-2020.pdf>

¹⁸ Enquête Mila (2026) : <https://mila.direct/etude-mila-hausse-impayes-loyer-fragilise-marche-location/>

¹⁹ 8% d'après l'enquête Mila, très marginal dans les autres études.

²⁰ Une étude du CREDOC sur les débuts du processus d'expulsion locative indique ainsi que « les locataires mauvais payeurs, qui auraient un budget suffisant pour assurer le loyer, seraient très minoritaires ». *Etude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative*, Credoc, 2017 : <https://www.credoc.fr/download/pdf/Sou/Sou2017-4634.pdf>

²¹ « Les impayés de loyers dans le Var, Les foyers bénéficiaires d'une aide de la CAF en situation d'impayés », CAF du Var et ADIL du Var, juillet 2025, https://www.caf83-partenaires.fr/uploads/logement/etude_impayes_loyer_var_adil-caf1.pdf

²² Fondation pour le Logement des Personnes Défavorisées, « Bilan de la plateforme Allô Prévention Expulsion », 2024, <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/06/bilan-plateforme-allo-prevention-expulsion-2024.pdf>

²³ N. Wagner, N. Maury, M. Chodorge, « Bailleurs et locataires face à l'impayé », ANIL (2014) https://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2014/etude_impayes.pdf

²⁴ Banque de France, *Typologie du surendettement des ménages*, 2025 : <https://www.banque-france.fr/system/files/2026-04/Typologie-surendettement-2025.pdf>

fréquemment des ménages confrontés à des difficultés budgétaires multiples plutôt qu'à un impayé isolé.

Dans ce contexte, certaines situations d'impayés peuvent relever de stratégies de non-paiement ou de paiement partiel du loyer, sans pour autant relever nécessairement d'une logique de fraude organisée. Une étude britannique analysant les comportements des locataires sociaux en impayés²⁵ montre que ceux-ci sont conduits à arbitrer entre plusieurs dépenses essentielles et plusieurs créanciers, dans des contextes de stress financier chronique favorisant des décisions de court terme centrées sur la gestion de l'urgence immédiate plutôt que sur les conséquences futures de l'endettement locatif. Dans certaines situations, les arriérés de loyers peuvent ainsi fonctionner comme une forme de "crédit implicite", permettant de faire face à des dépenses jugées plus urgentes ou plus immédiatement sanctionnables : alimentation, énergie, santé, transport, remboursement d'autres dettes ou besoins liés aux enfants²⁶.

Plusieurs travaux soulignent également le rôle important des problématiques de santé mentale dans les situations d'impayés locatifs. Une autre étude britannique montre qu'un tiers des locataires sociaux en impayés présente des troubles psychiques ou des difficultés importantes de santé mentale²⁷. Si ces troubles peuvent être une conséquence des difficultés financières et des impayés locatifs - comme cela sera évoqué dans la partie suivante - ils peuvent également en constituer un facteur déclencheur ou aggravant, en altérant la capacité des ménages à gérer leurs démarches administratives, prioriser leurs dettes, engager rapidement des négociations avec les créanciers, ou même recourir aux dispositifs de conseil et d'accompagnement budgétaire, notamment en raison d'un sentiment d'être dépassé ou d'une forte anxiété face aux démarches à engager^{28,29}.

²⁵ Paul Hickman (2019): "Understanding social housing tenants' rent payment behaviour: evidence from Great Britain", *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2019.1697799

²⁶ David Grand, « Étude sociologique Sur les multi-expulsions locatives pour impayés de loyer », 2019, <https://staging-public.s3.fr-par.scw.cloud/rapport-final-etude-sociologique-sur-les-multi-expulsions-locatives-pour-impayes-de-loyer-2-66f8108ccbeb8798852904.pdf>

²⁷ <https://www.moneyandmentalhealth.org/wp-content/uploads/2018/04/Where-the-heart-is-social-housing-rent-arrears-and-mental-health.pdf>

²⁸ Andelic & Feeney (2022), "Poor mental health is associated with the exacerbation of personal debt problems: a study of debt advice adherence"

²⁹ Rachael Emmett, (2016), *Experiences of people in housing debt*, Shelter.

Ces travaux invitent ainsi à distinguer plus clairement les situations de précarité et d'arbitrage sous contrainte des situations de mauvaise foi délibérée, qui semblent quantitativement beaucoup plus limitées que ne le suggère parfois le débat public.

Des déterminants structurels qui fragilisent les ménages locataires

Les travaux précédemment évoqués permettent de mieux comprendre les mécanismes individuels et les arbitrages budgétaires à l'œuvre dans les situations d'impayés locatifs. D'autres travaux abordent toutefois la question à une échelle plus macroéconomique et structurelle, en analysant les évolutions économiques et sociales qui fragilisent durablement une partie croissante des ménages locataires. Cette distinction est importante : les impayés locatifs sont aujourd'hui souvent analysés sous l'angle des comportements individuels - gestion budgétaire, priorisation des dépenses, accompagnement social ou éducatif - alors même qu'une partie importante des difficultés observées s'explique par des déterminants structurels plus larges³⁰ : précarisation de l'emploi, fragilisation de certains minima sociaux, hausse du coût du logement et progression des dépenses contraintes. Les arbitrages réalisés par les ménages ne peuvent être pleinement compris indépendamment du contexte économique et social dans lequel ils s'inscrivent.

Une première explication de la hausse des impayés tient à l'aggravation des situations de pauvreté³¹. La France a connu une progression significative de la pauvreté au cours de la dernière décennie : d'après Eurostat, le taux de pauvreté à 60% du revenu médian a augmenté de +2,6 points entre 2014 et 2024 pour s'établir à 15,9%, là où il a diminué de 1,2% en Allemagne pour passer en-dessous de la France à 15,5%³². Alors qu'habituellement la pauvreté diminue avec la baisse du chômage, la France est le seul pays européen à avoir connu une hausse de la pauvreté, alors que le chômage baissait : cela s'explique notamment par l'augmentation de la pauvreté des salariés en particulier sous contrats temporaires, principalement CDD et intérim (+4 points) et à temps partiel (+2,2 points) entre 2015 et 2018, et à partir de 2018, par la hausse du taux de pauvreté des indépendants (micro-

³⁰ L'étude économétrique menée par le CREDOC sur le début du processus d'expulsion locative met ainsi en évidence plusieurs facteurs associés à des taux d'assignation plus élevés à l'échelle départementale : le niveau des loyers et des prix du logement, le taux d'effort des locataires du parc privé. *Etude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative*, Credoc, 2017 : <https://www.credoc.fr/download/pdf/Sou/Sou2017-4634.pdf>

³¹ Comme le montrait les travaux de la Banque de France évoqués plus haut, les ménages pauvres sont surreprésentés parmi les ménages surendettés.

³² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02/default/table?lang=en

entrepreneurs) dont le poids dans l'emploi a fortement augmenté³³. L'incertitude liée à ces formes d'emplois précaires rend plus difficile pour les personnes la planification et la gestion de leurs revenus d'activité. Elle crée également une complexité supplémentaire et des difficultés pour les bénéficiaires de prestations sociales liées à l'emploi, en affectant soit leur éligibilité, soit le montant des prestations versées, voire en entraînant des sanctions.

Les bénéficiaires des minimas sociaux et en premier lieu du RSA ont quant à eux subi une moindre revalorisation de leurs ressources que le SMIC ou le revenu médian. Sur la période 2020-2023, le SMIC, bénéficiant de revalorisations automatiques indexées sur l'inflation, a augmenté de 55 % par rapport à 2005 quand le revenu médian progressait de 50 %, alors que le RSA, revalorisé avec retard et selon des modalités moins protectrices, n'a, lui, progressé que de 43 %. Ce décrochage de plus de 10 points du RSA par rapport au SMIC traduit un éloignement croissant des allocataires par rapport au seuil de pauvreté, contribuant à la hausse de l'intensité de la pauvreté³⁴.

Du côté des dépenses, le poids du logement et des charges dans le budget des ménages des 20% les plus modestes a augmenté de 4 points (22.7% à 26.7%) entre 2018 et 2023. Chez les locataires du parc privé, la part de ménages en France payant plus de 40% de leurs revenus pour se loger est passée de 15,8% en 2014 à 20,2% en 2024 soit plus que la moyenne européenne (19,2%). Là encore, l'Allemagne a suivi le chemin inverse en parvenant à ramener ce taux de 23,1% à 13,8%³⁵. Comme toujours dans les statistiques de niveau de vie, les ménages avec enfant sont les plus en difficulté : en France, 24,1% des ménages avaient rencontré des difficultés à payer leur loyer durant les 12 derniers mois en 2023, et ce taux monte à 33,2% pour les ménages avec enfants, soit le taux le plus élevé d'Europe³⁶.

Les factures d'énergie constituent une source constante de pression financière importante pour les ménages à faibles revenus. En 5 ans, la facture énergétique des ménages pour leur logement a ainsi augmenté d'environ 450 € par an, soit 28 % de hausse³⁷. Elle est passée de 1 619 € en 2019, à 2 071 € en 2024, atteignant un niveau record. Et cette hausse devrait

³³ « Analyse de l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre 2015 et 2022 », CNLE, avril 2025, <https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2025-05/Panorama-pauvrete-et-exclusion-entre-2015-et-2022-04-2025.pdf>

³⁴ Pierre Madec (2026). « Évolution de la pauvreté monétaire en France », Document de travail de l'OFCE, n° 2026-06.

³⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi164/default/table?lang=en>

³⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/ILC_LVHD13

³⁷ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/bilan-energetique-de-la-france-en-2024-synthese>

se poursuivre : les prix du gaz en France ont augmenté de plus 15% en mai 2026, et une hausse de plus de 300€ par an est attendue d'ici à 2030³⁸. Cette pression se reflète dans les problèmes que les gens évoquent de plus en plus souvent lorsqu'ils sollicitent des conseils et de l'aide.

Les aides personnelles au logement jouent aujourd'hui un rôle moins solvabilisateur qu'auparavant pour les ménages modestes. D'une part, plusieurs mesures ont contribué à réduire leur niveau réel, à commencer par la baisse forfaitaire de 5 euros par mois des APL décidée en 2017. D'autre part, certains paramètres des aides ont évolué beaucoup moins vite que les dépenses contraintes des ménages. C'est notamment le cas du forfait charges intégré au calcul des APL, dont la revalorisation est restée très inférieure à la hausse des coûts de l'énergie observée depuis la crise énergétique de 2021-2022, ce qui contribue à accroître le reste à charge logement et à fragiliser davantage les ménages déjà exposés aux impayés.

Plus globalement, les dépenses contraintes (alimentation et logement) des ménages des 20% les plus modestes (premier quintile) ont nettement augmenté – de façon beaucoup plus rapide que les ménages plus aisés : elles sont passées de 50% à 61.3% de leur budget entre 2018 à 2023. Cette pression se reflète dans les déclarations des ménages : la part de la population indiquant ne pas pouvoir payer à temps ses loyers, intérêts ou factures est passée de 9,1% en moyenne sur 2013-2020 à 10% en 2024-2025, soit l'équivalent d'environ 600 000 personnes supplémentaires³⁹.

Sous l'effet de ces différents facteurs, les ménages à bas revenus disposent rarement d'une épargne de précaution suffisante leur permettant de faire face à un événement imprévu⁴⁰ : perte d'emploi, séparation, retard de prestation, problème de santé, panne de véhicule ou hausse des dépenses énergétiques. Dans ce contexte, des variations budgétaires parfois limitées peuvent rapidement déséquilibrer l'économie du ménage et conduire à des arbitrages entre dépenses essentielles, dont le paiement du loyer.

Cette hausse des expulsions locatives s'explique donc surtout par les difficultés des locataires, ce qui est le véritable sujet de fond : l'impayé de loyer n'est qu'un symptôme de

³⁸ <https://www.latribune.fr/article/entreprises-finance/energie-environnement/38549329756023/gaz-la-facture-des-menages-pourrait-exploser-de-plus-de-300-euros-d-ici-a-2030>

³⁹ François Gleizes, Julie Solard, « La privation matérielle et sociale reste à un niveau élevé », Insee, avril 2026

⁴⁰ D'après l'INSEE, le taux d'épargne des 20% des ménages les plus modestes est négatif : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8272803?sommaire=8071406>

difficultés plus profondes. Cette question est d'autant plus importante que les impayés et les expulsions locatives ne constituent pas uniquement un problème contractuel entre un propriétaire et un locataire. De nombreux travaux montrent qu'ils produisent également des conséquences sociales, sanitaires et économiques importantes, susceptibles d'aggraver durablement les situations de précarité des ménages concernés.

Les conséquences des impayés et des expulsions locatives

Au-delà du coût direct des procédures qui peut s'avérer important pour le propriétaire même en cas d'expulsion, notamment lorsque la dette fait l'objet d'une annulation par la Banque de France⁴¹, c'est la société dans son ensemble qui est impactée par les expulsions locatives. Leurs conséquences dépassent largement la seule perte du logement et peuvent affecter l'ensemble des dimensions de la vie quotidienne : santé mentale et physique, emploi, stabilité familiale, ou scolarité des enfants. Les travaux disponibles montrent également que ces effets ne se limitent pas aux seules expulsions exécutées avec concours de la force publique. La simple entrée dans une procédure d'expulsion, l'accumulation d'impayés, l'incertitude résidentielle ou la menace permanente de perdre son logement peuvent déjà produire des effets importants sur les ménages concernés.

Le journaliste américain Matthew Desmond a remporté le Prix Pulitzer en documentant ces situations humaines qui vont de réalités sociales complexes à des impasses administratives insolubles⁴². Ces constats, certes relatés dans le contexte américain, dessinent des parcours de vie que l'on retrouve partout.

La littérature internationale montre que les expulsions constituent l'un des principaux facteurs d'entrée dans le sans-abrisme et l'hébergement d'urgence. En France, parmi les sans-domicile ayant déjà occupé un logement personnel, 11% identifient l'expulsion comme motif de perte de ce logement (13% en Île-de-France), selon l'enquête Sans-domicile de l'Insee⁴³⁴⁴. Selon deux enquêtes françaises de suivi des trajectoires résidentielles de ménages

⁴¹ <https://www.banque-france.fr/system/files/2026-04/Essentiel-surendettement-2025.pdf>

⁴² Matthew Desmond, (2017). *Evicted: Poverty and Profit in the American City*, Penguin Books.

⁴³ Françoise Yaouancq et Michel Duée, « Les sans-domicile en 2012 : une grande diversité de situations », Insee, 2012

⁴⁴ Jessica Labrador, « Dans l'agglomération parisienne, un sans-domicile sur deux n'a jamais eu de logement personnel », Insee, 2014

expulsés^{45 46}, environ 25% des ménages expulsés deviennent sans-domicile immédiatement après leur expulsion (cela ne comprend pas les hébergés chez des tiers). Cependant, les conséquences résidentielles des expulsions sont souvent durables. Selon Desmond, les locataires expulsés aux Etats-Unis ont 25% de plus de risques d'avoir des problèmes de logement à long terme - l'entrée en sans-abrisme peut avoir lieu plusieurs mois après l'expulsion, après quelques mois d'hébergement chez un tiers - et les impacts de l'expulsion sont visibles pendant 2 ans après l'expulsion. Certains ménages connaissent des trajectoires de grande instabilité résidentielle, alternant hébergement précaire, retour temporaire chez des tiers, dispositifs d'urgence ou rue. D'autres parviennent à retrouver rapidement une solution de logement, mais souvent dans des conditions dégradées : hébergement chez des proches, hôtels sociaux, habitat sur-occupé, logement plus petit ou logement insalubre. Ainsi, Desmond documente que chaque expulsion provoque souvent 2 déménagements : le premier forcé vers un logement indigne, un second pour échapper à l'insalubrité.

Les effets des impayés et des expulsions sur la santé mentale sont particulièrement bien documentés. De nombreuses études montrent une augmentation des troubles anxieux, dépressifs, du stress chronique, des troubles du sommeil ou du sentiment d'insécurité chez les ménages confrontés à des impayés ou à une menace d'expulsion. En Suède, une étude menée sur 22 000 personnes a pu établir que les personnes faisant face à l'exécution d'une demande d'expulsion pour la première fois sont quatre fois plus susceptibles de se suicider⁴⁷. D'autres travaux académiques aux États-Unis montrent qu'une augmentation du taux d'expulsion est associée à une hausse significative des hospitalisations et des passages aux urgences, en particulier pour des troubles liés au stress et à la santé mentale. Ces études montrent par ailleurs que la dégradation de l'état de santé peut durer pendant plusieurs années après l'expulsion⁴⁸, faisant peser un coût significatif pour le système de santé. L'incertitude résidentielle, l'accumulation des dettes, les démarches administratives ou

⁴⁵ Enquête réalisée en 2021 et 2022 par des étudiants de Master de l'université Panthéon-La Sorbonne auprès de 66 ménages accompagnés majoritairement par des associations du réseau Accompagnement aux droits liés à l'habitat, ou ayant contacté la plateforme Allô Prévention Expulsion de la Fondation. Fondation Pour le Mal Logement (2022), « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées », disponible sur : <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/10/2025-cahier-que-deviennent-les-ménages-expulse-s-v1.pdf>

⁴⁶ ADIL du Gard, « Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement », enquête réalisée par l'Adil du Gard, mars 2011, https://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2011/expulsion_locative_adil30.pdf

⁴⁷ Yerko Rojas, Sten-Åke Stenberg, (2016), « Evictions and suicide: a follow-up study of almost 22,000 Swedish households in the wake of the global financial crisis », *Journal of Epidemiology and Community Health*, disponible sur: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/26537566/>

⁴⁸ Megan Hatch & Jinhee Yun, (2021), "Losing Your Home Is Bad for Your Health: Short- and Medium-Term Health Effects of Eviction on Young Adults", *Housing Policy Debate*, 31(3-5), 469-489. <https://doi.org/10.1080/10511482.2020.1812690>

judiciaires et la peur de perdre son logement génèrent souvent une forte charge mentale et un sentiment durable d'insécurité. Les enfants apparaissent particulièrement vulnérables à ces situations. Les difficultés résidentielles sont associées à des effets négatifs sur la santé psychologique, la réussite scolaire, les relations sociales ou les conditions matérielles de vie des enfants⁴⁹. Les déménagements contraints et les ruptures de stabilité résidentielle peuvent également fragiliser les parcours éducatifs et les réseaux de soutien familial ou amical.

Les expulsions locatives peuvent également fragiliser les trajectoires professionnelles. La perte du logement ou l'instabilité résidentielle compliquent souvent le maintien dans l'emploi : éloignement géographique, difficultés de transport, fatigue psychique, désorganisation administrative ou impossibilité de maintenir certaines routines professionnelles. Pour les ménages les plus modestes, le logement joue souvent un rôle central dans l'accès à l'emploi, à la mobilité et aux réseaux de sociabilité. Les ruptures résidentielles peuvent ainsi produire des effets en cascade : perte d'emploi, isolement, difficultés administratives, perte de droits sociaux ou aggravation des dettes existantes. Aux États-Unis, Matthew Desmond a démontré que faire face à une expulsion par concours de la force publique augmente la probabilité d'être licencié de 11 à 22%⁵⁰.

Des travaux suggèrent aussi qu'une forte concentration d'expulsions dans certains quartiers peut contribuer à fragiliser les liens sociaux, accroître l'instabilité résidentielle et dégrader les dynamiques locales de cohésion sociale. Une étude conduite pendant dix ans à Philadelphie met ainsi en évidence une association entre la hausse des expulsions et l'augmentation de certains indicateurs de criminalité violente, notamment les homicides, les effractions et les agressions⁵¹. En Suède, le lien entre expulsion et criminalité a également pu être mis en évidence⁵². Ces travaux doivent être interprétés avec prudence compte tenu des différences importantes entre les contextes américains et européens, mais ils soulignent que les

⁴⁹ « L'instabilité résidentielle vécue durant la période préscolaire et les répercussions sur le développement des enfants et leur réussite scolaire », Institut National de Santé Publique du Québec, <https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/3695-instabilite-residentielle-periode-prescolaire-developpement-enfants.pdf>

⁵⁰ Matthew Desmond, Carl Gershenson, "Housing and Employment Insecurity among the Working Poor", *Social Problems*, Volume 63, Issue 1, February 2016, Pages 46–67, <https://doi.org/10.1093/socpro/spv025>

⁵¹ Daniel Semenza, Richard Stansfield, Jessica M. Grosholz & Nathan W Link, (2022), "Eviction and Crime: A Neighborhood Analysis in Philadelphia", *Crime & Delinquency*, 68(4), 707-732.

⁵² Susanne Alm, Olof Bäckman (2020), « 'When it rains, it pours': Housing evictions and criminal convictions in Sweden », *European Journal of Criminology*. doi:10.1177/1477370820905107

expulsions peuvent également produire des effets collectifs dépassant les seuls ménages directement concernés.

Nous ne disposons pas en France d'études longitudinales robustes démontrant les effets multi-dimensionnels à moyen et long terme des expulsions locatives. Néanmoins, une étude menée par la Fondation pour le Mal Logement et l'Université Paris 1⁵³ confirme les principaux résultats de la littérature académique présentés ci-dessus. 71% des personnes expulsées interrogées présentent des problèmes de santé ou des difficultés psychologiques en lien avec l'expulsion, 43% constatent un effet négatif sur la scolarité des enfants, et 29% des personnes interrogées ont perdu leur activité professionnelle.

Ainsi, si tous les contextes sont différents et s'il faut toujours rester prudent dans la transposition des analyses socio-économiques, ces études convergent vers une conclusion claire : l'expulsion est une solution d'apparence simple, mais qui fait peser un coût à l'ensemble de la société sans rien résoudre des problématiques de friction sur le marché de l'immobilier à moyen-terme.

Ces situations, marquées tant par des problématiques de pouvoir d'achat que par des problématiques sociales, ne peuvent être comprises à la seule échelle des comportements individuels. Il y a aussi une responsabilité collective qui conduit de nombreux ménages à ne pas s'en sortir⁵⁴. Cela doit dès lors conduire à mettre en œuvre une action résolue d'accompagnement pour que toute expulsion fasse l'objet d'une proposition de relogement, ce qui n'est le cas que pour une minorité des cas aujourd'hui⁵⁵. Mais surtout, la question n'est pas de savoir s'il faut accélérer ou mieux gérer les expulsions, mais de savoir comment éviter qu'elles deviennent nécessaires grâce à la prévention.

⁵³ Fondation Pour le Mal Logement (2022), « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées », disponible sur : <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/10/2025-cahier-que-deviennent-les-me-nages-expulse-s-v1.pdf>

⁵⁴ Pour s'en convaincre, il suffit de considérer l'échec de l'Aide Sociale à l'Enfance, qui fait que 45% des sans-abris de 18 à 25 ans sont d'anciens enfants placés. Bien d'autres politiques publiques conduisent à des difficultés durables pour les personnes concernées.

⁵⁵ Dans le cadre d'une enquête sur un panel de ménages accompagnés, 79 % des ménages expulsés n'avaient pas de solution de relogement immédiate. Fondation Pour le Mal Logement (2022), « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? », op. cit.

Un développement progressif d'une boîte à outil de prévention des expulsions locatives

En la matière, l'action publique ne part pas de rien. Elle s'est construite progressivement depuis plus de trente ans autour d'un ensemble de dispositifs visant à intervenir en amont des ruptures locatives. La loi du 31 mai 1990, dite loi Besson I, a posé les bases en organisant au niveau départemental des plans d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDLHPD)⁵⁶ et en créant les fonds de solidarité pour le logement (FSL), permettant d'apporter des aides financières pour le paiement des loyers et des dettes locatives. À la fin des années 1990, la prévention des expulsions est explicitement intégrée dans les politiques de lutte contre les exclusions, avec la mise en place de chartes départementales associant l'ensemble des acteurs concernés, des bailleurs aux services sociaux en passant par les organismes payeurs⁵⁷.

Dans les années 2000, la création puis la généralisation des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, les CCAPEX, marque une étape décisive en structurant un lieu de pilotage et d'examen des situations individuelles⁵⁸. Parallèlement, la loi instituant le droit au logement opposable permet de reconnaître comme prioritaires les ménages menacés d'expulsion sans solution de relogement. La loi ALUR de 2014 renforce ce dispositif en améliorant les obligations de signalement des impayés, en développant la circulation de l'information entre bailleurs, organismes payeurs et acteurs sociaux, et en consolidant le rôle des CCAPEX comme instance centrale d'orientation et de coordination des situations⁵⁹. La loi Elan de 2018 est quant à elle venue notamment coordonner les procédures de surendettement auprès de la Banque de France avec les procédures contentieuses liées au bail.

Enfin, la procédure judiciaire elle-même s'est progressivement enrichie d'outils de prévention, notamment avec la mise en place du diagnostic social et financier, réalisé en amont de l'audience afin d'éclairer l'appréciation de la situation du ménage et les solutions mobilisables⁶⁰. Sous l'impulsion de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à

⁵⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000159413>

⁵⁷ Circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés

⁵⁸ Voir notamment le Décret n° 2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

⁵⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028772256>

⁶⁰ Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

l'accès au logement (DIHAL), des équipes mobiles de prévention des expulsions (EMPEX) ont vu le jour, avec des déclinaisons locales en termes de type de public (locataires privés et / ou sociaux, à différents stades d'avancement de la procédure), afin de proposer aux ménages concernés un accompagnement socio-juridico-budgétaire, et de favoriser leur maintien dans le logement ou de préparer leur mutation, lorsque celui-ci ne correspond plus à leurs capacités financières. Leur logique d'aller-vers, notamment par des visites à domicile, vise à entrer en contact avec des ménages que les dispositifs classiques n'atteignent pas, en situation de retrait ou d'évitement, qui n'ouvrent plus leurs courriers ni ne répondent aux convocations.

L'ensemble forme aujourd'hui un système relativement structuré, articulant aides financières, accompagnement social, coordination institutionnelle et intervention judiciaire. La véritable question est donc celle de son efficacité au regard de la dynamique actuelle.

Les limites des dispositifs existants

Les travaux d'évaluation disponibles convergent vers un constat nuancé : les dispositifs existent et sont nombreux, mais leur mise en œuvre peine à atteindre pleinement les objectifs fixés.

La Cour des comptes souligne ainsi que la prévention des expulsions demeure difficile à évaluer, en raison de données fragmentées entre les différents acteurs et d'un pilotage encore insuffisamment structuré⁶¹. Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), pourtant conçues comme l'outil central d'intervention en amont, sont souvent mobilisées tardivement : un rapport parlementaire indique par exemple que la CCAPEX de Paris estime être saisie dans 70 % des cas au stade ultime de l'expulsion⁶². Cette mobilisation tardive limite leur capacité à jouer pleinement leur rôle de prévention. Par ailleurs, les pratiques sont hétérogènes entre départements, tant dans les modalités de signalement que dans l'organisation des acteurs, ce qui contribue à un fonctionnement inégal du dispositif sur le territoire : le rapport Demoulin de 2020 montre ainsi qu' « une grande majorité des Commandements de Payer ne sont pas remontés aux

⁶¹ Cour des Comptes, *Rapport d'Observations Définitives sur La Prévention des Expulsions Locatives*, 2022. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20221219-S2022-1933-prevention-expulsions-locatives.pdf>

⁶² Rapport d'Information n°2624 par la Commission des Affaires économiques de l'Assemblée Nationale sur la mise en application de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

CCAPEX »⁶³. Les diagnostics sociaux et financiers, qui doivent éclairer la décision du juge et orienter les solutions, apparaissent eux aussi inégalement mobilisés et avec peu de coordination entre le juge et les CCAPEX⁶⁴. Leur taux de réalisation reste faible : selon les territoires, le DSF n'est établi que pour 30 à 40% des ménages avant l'audience⁶⁵. Or ce déficit pèse directement sur l'issue de la procédure. L'accompagnement social et la réalisation du DSF favorisent la présence du locataire à l'audience⁶⁶, laquelle pèse fortement sur la décision du juge : un locataire absent ou non représenté voit ses chances d'obtenir une décision favorable au maintien dans le logement divisées par deux⁶⁷.

Enfin, la multiplicité des dispositifs et des intervenants, combinée à une circulation imparfaite de l'information, rend l'ensemble peu lisible et difficile à coordonner, dans un contexte où les outils de suivi et de pilotage restent encore en développement. L'ensemble de ces éléments met en évidence un décalage entre l'ambition d'une intervention précoce et la réalité d'une action souvent tardive et fragmentée.

Nos préconisations

Pour dépasser cette situation, cinq axes de travail méritent d'être mis en avant tant par leur recoupement avec de nombreuses analyses que par les expériences étrangères auxquelles elles renvoient.

1. Intervenir plus tôt pour éviter l'explosion des dettes

Le premier axe consiste à faire de l'impayé un véritable signal d'alerte traité immédiatement, avant que la situation financière ou sociale ou du ménage ne se dégrade durablement. Aujourd'hui, l'intervention publique survient trop souvent après plusieurs mois de dette, lorsque la situation est déjà dégradée, malgré les outils de prévention mis en place. Or les travaux disponibles montrent que plus la dette locative s'accumule, plus les risques de

⁶³ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/RapportDEMOULIN-PEX.pdf>

⁶⁴ Elodie Alberola, Isa Aldeghi, Régis Bigot, Emilie Daudey, Jörg Müller et Florent Pezet, « Etude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative », CREDOC, février 2017

⁶⁵ DIHAL, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite*, Assemblée Nationale, mai 2024

⁶⁶ Camille François, « Quelques déterminants des décisions judiciaires et préfectorales en matière d'expulsion locative », Congrès du SAF, 10 novembre 2018.

⁶⁷ Etude ADIL de l'Oise (2018) citée dans le rapport « Encourager la présence à l'audience des locataires menacés d'expulsion », DITP, janvier 2023

rupture résidentielle, de désengagement du ménage ou d'échec des démarches d'accompagnement augmentent.

Plusieurs pays européens ont mis en place des dispositifs d'alerte précoce permettant de déclencher automatiquement une prise en charge dès les premiers retards de paiement. Au Danemark et en Finlande, des mécanismes institutionnalisés d'alerte prévoient la transmission d'informations aux autorités locales et aux services sociaux dès qu'une situation locative se dégrade ou qu'une procédure d'expulsion est engagée, permettant une intervention en amont pour éviter que la dette et la situation du ménage ne deviennent irréversibles⁶⁸.

En France, cette logique d'intervention précoce pourrait être renforcée à plusieurs niveaux. Elle suppose d'abord de systématiser les mécanismes de détection et de signalement des premiers impayés, en améliorant la coordination entre bailleurs, CAF, travailleurs sociaux, CCAPEX, fournisseurs d'énergie ou associations spécialisées.

Cette logique préventive pourrait également conduire à développer davantage les mutations préventives dans le parc social, aujourd'hui encore peu mobilisées en France, et parfois conditionnées à la stabilisation voire au remboursement de la dette locative. Dans de nombreuses situations, l'impayé traduit en effet un décalage durable entre le logement occupé et l'évolution de la situation du ménage. Dans ces situations, des mutations internes vers des logements plus adaptés pourraient parfois permettre d'éviter l'entrée dans le contentieux et l'aggravation des dettes. Des objectifs de mutations économique pourraient être développées dans le cadre des objectifs d'attribution de logements sociaux des CALEOL.

Enfin, cette stratégie implique d'éviter certaines évolutions législatives et réglementaires susceptibles d'affaiblir les capacités de prévention. Etablir un diagnostic social, mobiliser les aides adaptées, rechercher des solutions de maintien dans le logement ou préparer un relogement lorsque celui-ci devient nécessaire, prend du temps. Si la réduction des délais de la procédure d'expulsion⁶⁹, comme celle mise en œuvre dans le cadre de la loi Kasbarian-

⁶⁸ Susanne Gerull, (2014): "Evictions Due to Rent Arrears. A Comparative Analysis of Evictions in 14 Countries", *European Journal of Homelessness*, Nr. 2/2014, S. 137-155

⁶⁹ En 2023, la durée moyenne de la procédure d'expulsion en France était de 21 mois (source : <https://commissaire-justice.fr/communiqués/point-presse-logement-impayés-loyers-charges-de-copropriétés-et-tensions-sur-le-logement/>). Nous ne disposons pas de données consolidées et actualisées sur cette durée mais la Fondation pour le Logement indique constater un raccourcissement et désormais une durée moyenne de 15 mois. Source : <https://www.fondationpourlelogement.fr/wp-content/uploads/2025/10/enque-te-loi-kasbarian-berge.pdf>

Bergé de 2023, se fait au détriment de l'accompagnement, la hausse du nombre d'expulsions locatives risque de se poursuivre.

2. Construire un véritable service intégré de prévention des expulsions

Le deuxième axe d'amélioration tient à la simplification du pilotage dans une logique de guichet unique.

Les CCAPEX constituent aujourd'hui le principal outil de coordination territoriale de la prévention des expulsions. Leur rôle a d'ailleurs été renforcé ces dernières années, notamment dans le cadre de la loi Kasbarian-Bergé, qui prévoit une meilleure circulation de l'information et un renforcement de leur intervention en amont des procédures. Néanmoins, plusieurs évaluations montrent que ces commissions demeurent encore très hétérogènes selon les territoires et ne disposent pas toujours des moyens opérationnels permettant d'assurer un véritable suivi intégré des situations : capacité d'intervention rapide, coordination des aides, accompagnement renforcé ou suivi longitudinal des ménages.

Cette logique de guichet intégré apparaît d'autant plus importante que les aides existantes sont aujourd'hui dispersées entre une multitude d'acteurs et de dispositifs aux critères parfois complexes : FSL, aides des CAF, Action Logement, aides communales, accompagnement associatif, aides des caisses de retraite, médiation juridique, dispositifs d'accompagnement budgétaire, etc. Cette fragmentation génère du non-recours, des ruptures de parcours et une forte difficulté de lisibilité pour les ménages, notamment lorsqu'ils ne sont pas déjà suivis par les services sociaux.

Plusieurs expériences étrangères illustrent l'intérêt de dispositifs plus intégrés. Plusieurs pays ont développé des dispositifs combinant conseil en dette, accompagnement social et médiation avec les bailleurs, activés dès les premières difficultés de paiement. En Autriche ou en Allemagne, ces services permettent d'intervenir précocement auprès des ménages en impayé afin de résoudre la situation avant l'engagement d'une procédure judiciaire, limitant ainsi le recours au contentieux⁷⁰. À New York, le programme Homebase repose ainsi sur une logique de guichet unique mobilisant dans un même dispositif accompagnement social, aide budgétaire, médiation avec le bailleur, ouverture de droits, aide au relogement,

⁷⁰ Nicholas Pleace, Isabel Baptista, Lars Benjaminsen & Volker Busch-Geertsema, (2018) "Homelessness Services in Europe: EOH Comparative Studies on Homelessness".

accompagnement vers l'emploi et aides financières d'urgence pouvant être débloquées très rapidement. Une évaluation a montré que ce programme avait permis une réduction des entrées en hébergement d'urgence comprise entre 5 % et 11 %.

La simplification des critères d'accès aux aides financières apparaît aussi essentielle. Aujourd'hui, de nombreuses aides restent conditionnées à des critères d'éligibilité stricts ou à une orientation préalable par un travailleur social, ce qui peut ralentir fortement les interventions. Le développement de procédures simplifiées et accélérées, permettant une mobilisation rapide des aides pour les difficultés conjoncturelles ou les dettes de faible montant, pourrait permettre d'éviter l'aggravation rapide de nombreuses situations d'impayés. A titre d'exemple, le dispositif Homelessness Prevention Call Center (HPCC) aux États-Unis permet une intervention centralisée rapide auprès des ménages menacés d'expulsion, avec un accès simplifié aux aides et à l'accompagnement. Les évaluations disponibles montrent une baisse de 88 % des entrées en hébergement dans les trois mois suivant l'intervention pour les ménages concernés.

Le renforcement des capacités d'accompagnement constitue également un enjeu central. Dans de nombreux territoires, les travailleurs sociaux, associations ou dispositifs de médiation sont aujourd'hui confrontés à des volumes de situations qui limitent fortement la possibilité d'un accompagnement intensif et réactif. Certains territoires sont contraints de définir des critères d'éligibilité (par exemple, avoir une dette de minimum 3000€ pour bénéficier d'un accompagnement). Or, proposer cet accompagnement - indépendamment du montant de l'impayé à date - est clé pour éviter la dégradation des situations et, *in fine*, les expulsions : il favorise la présence à l'audience, aide le ménage à exposer sa situation et à maîtriser son budget face au juge, et permet de présenter des solutions concrètes, plan d'apurement ou demandes d'aide engagées, sur lesquelles le juge peut fonder une décision de maintien. Cet accompagnement suppose du temps humain, parfois jusqu'à une présence du travailleur social à l'audience, que la pression des volumes et les contraintes financières viennent aujourd'hui rogner. Au-delà de l'accompagnement social et budgétaire, l'accès à un accompagnement juridique constitue un levier distinct, particulièrement documenté par la littérature académique. En France, sans aller nécessairement jusqu'à un droit opposable à l'avocat, cela plaide pour un renforcement de l'accès au conseil juridique des locataires, en mobilisant davantage les ADIL, l'aide juridictionnelle et les permanences d'accompagnement. Le renforcement de l'accompagnement et la coordination des acteurs permettraient

d'atteindre une partie des ménages qui passent aujourd'hui à travers les mailles des dispositifs, sans contact avec un travailleur social ni signalement.

Des nouvelles formes d'accompagnement de médiation ou encore de soutien psychologique pourraient être renforcées. Dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sur la Métropole Européenne de Lille, une Coordination Logement d'abord et Santé (CLAS) permet d'apporter une réponse adaptée notamment aux ménages souffrant de troubles psychiques avec un enjeu de maintien dans le logement, grâce à un accompagnement combinant des compétences sociales, budgétaires juridiques, et en santé mentale. Dans certaines situations, cet accompagnement sur le volet santé mentale apparaît déterminant pour éviter les ruptures de parcours ou le non-recours aux aides.

Aux Pays-Bas, une analyse coûts-bénéfices des politiques de lutte contre le sans-abrisme a montré qu'un euro investi permet d'éviter au moins deux euros de coûts dans d'autres domaines, notamment la santé, la justice et le logement⁷¹. Dans cette perspective, le financement de l'accompagnement tout au long des procédures d'impayés et d'expulsion locative ne devrait pas être considéré comme une simple dépense sociale à réduire, mais comme un investissement permettant d'éviter des coûts humains, sociaux et budgétaires beaucoup plus importants à moyen et long terme.

3. Mieux connaître les ménages à risque pour adapter les réponses

Comme évoqué précédemment, il existe une grande hétérogénéité des profils des ménages en impayés : il n'est donc pas étonnant que certains ménages aient beaucoup plus de risques que d'autres d'être expulsés, voire de devenir sans-domicile. Aujourd'hui, il n'existe pas d'information robuste sur les profils des ménages en procédure d'expulsion, et sur ceux qui finissent par être expulsés. Ces données seraient utiles pour mieux adapter les solutions aux publics et pré-cibler certains publics particulièrement à risque. De même, mieux comprendre le lien entre expulsions et sans-abrisme, et identifier les profils des ménages pour lesquels expulsion est directement générateur de sans-abrisme permettrait de faire de la prévention des expulsions un véritable outil d'accélération de la politique du logement d'abord. Cette analyse des profils pourrait être étendue à la mesure des effets des outils d'accompagnement

⁷¹ J. Van Leerdam, (2013), "Analysing costs and benefits of homelessness policies in the Netherlands: Lessons for Europe", *European Journal of Homelessness*, Volume, 7(2).

actuels pour identifier des axes d'amélioration des réponses publiques pour des profils de ménages cibles.

A titre d'exemple, l'analyse des profils de ménages a été menée à New York et a permis le développement d'un modèle pour cibler parmi les ménages en difficultés de paiement ceux qui sont les plus à risque d'expulsion et de sans-abrisme. 15 facteurs de risque ont été identifiés et permettent de prioriser des accompagnements renforcés sur ces ménages. L'évaluation de ce modèle a démontré une meilleure efficacité des aides à moyens constants⁷².

4. Doter la politique publique de véritables outils de pilotage

Un quatrième levier consiste à doter la politique publique de véritables outils de suivi et de pilotage.

Le système d'information EXPLOC a constitué ces dernières années le principal outil de suivi des procédures d'expulsion locative. Il permet de centraliser les informations relatives aux différentes étapes de la procédure, du commandement de payer à la mise en œuvre du concours de la force publique, et de les partager entre les acteurs concernés. Toutefois, cet outil était principalement centré sur le suivi des procédures judiciaires et qui ne permet pas d'appréhender les situations d'impayés en amont, ni les trajectoires des ménages. De plus, la qualité et l'exhaustivité des données restent inégales selon les territoires, en raison de remontées d'information hétérogènes. Enfin, son articulation avec les autres systèmes d'information, notamment ceux des organismes sociaux comme la CAF ou les commissions de surendettement ou les collectivités en charge du FSL, demeurait très limitée, ce qui empêchait de reconstituer les parcours des ménages et d'améliorer l'efficacité des dispositifs de prévention⁷³. Face aux limites de cet outil, la DIHAL a lancé son remplacement par l'outil ALEXI dont la mise en place est attendue à partir du 1^{er} janvier 2027 et qui devrait permettre progressivement d'assurer un véritable pilotage stratégique national et local de la politique de prévention des expulsions. Les travaux de l'OCDE et de la Commission européenne convergent pour souligner que la mesure des expulsions et de leurs facteurs de risque, dont

⁷² Efficient Targeting of Homelessness Prevention Services for Families, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3969118/>

⁷³ Rapport Démoulin (2020), « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », CGEDD.

les impayés, constitue une condition essentielle de l'efficacité des politiques de prévention, en permettant de suivre les trajectoires des ménages et d'ajuster les interventions⁷⁴.

5. Agir sur les causes structurelles des impayés

Enfin, les travaux présentés dans cette note montrent que les impayés locatifs ne relèvent pas uniquement de difficultés individuelles ponctuelles, mais s'inscrivent largement dans des fragilités structurelles (pauvreté, hausse des dépenses contraintes, précarité professionnelle) qui font que des aléas parfois modestes peuvent rapidement conduire à des situations d'impayés. Or, traiter l'impayé sans s'attaquer aux causes sous-jacentes ne peut que conduire à demander aux tribunaux de résoudre l'ensemble des problèmes de la société : est-ce réaliste et surtout, est-ce efficace ?

Dans cette perspective, la prévention des expulsions suppose également de renforcer les politiques permettant de sécuriser les parcours de vie et de limiter la vulnérabilité économique des ménages : lutte contre la pauvreté et le non-recours aux droits, meilleure solvabilisation des aides au logement, prévention des ruptures de revenus, ou prise en charge de la santé mentale.

À défaut, les politiques publiques risquent de continuer à traiter les conséquences des fragilités sociales au stade judiciaire, plutôt qu'à prévenir leur aggravation en amont.

Ces différentes propositions ne constituent pas une rupture radicale avec le cadre existant. Elles prolongent des dispositifs déjà en place en France, mais en renforçant la logique fondamentale : intervenir plus tôt, coordonner davantage et agir de manière proportionnée avant que les situations ne deviennent irréversibles. Elles doivent par ailleurs s'accompagner d'un travail résolu pour améliorer l'ensemble des politiques sociales afin d'éviter de créer les situations qui mettent les ménages en difficulté, depuis la protection de l'enfance jusqu'aux défis de santé mentale, de garde d'enfant pour permettre aux parents isolés de travailler, ou encore de simplification des différentes aides pour éviter le non-recours⁷⁵.

Ce déplacement du centre de gravité, du contentieux vers l'anticipation, ne répond pas seulement à une exigence sociale. Il permet de restaurer la confiance entre bailleurs et

⁷⁴ OECD (2024), "OECD Toolkit to Combat Homelessness", OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0fec780e-en>.

⁷⁵ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/jeux-de-donnees-communiquées-de-presse/non-recours-aux-prestations-sociales-le-manque-d-information-en>

locataires, de réduire les coûts pour l'ensemble des acteurs et d'éviter de voir des situations sociales devenir inextricables. Comme dans bien d'autres secteurs, c'est en travaillant sur la prévention avant tout que l'on parviendra à améliorer l'efficacité de la politique publique actuelle.

