

CÉGOLÈNE FRISQUE

La prévention des expulsions locatives

Les paradoxes de la banalisation d'un nouveau risque

Introduction

Cette recherche est consacrée au traitement des expulsions locatives en France, ses évolutions et sa mise en œuvre sur le terrain par les multiples acteurs concernés, et aux enjeux liés à l'émergence et aux transformations des dispositifs de « prévention » des expulsions. Elle repose d'une part sur une étude des évolutions du cadre législatif et réglementaire de l'expulsion qui fait apparaître la genèse et les mutations de la politique de prévention, et d'autre part sur un examen du traitement local des procédures dans deux départements, qui met en évidence la diversité des usages locaux des dispositifs de prévention. Cette recherche repose donc d'une part sur un travail documentaire approfondi concernant les textes successifs régissant la procédure, les rapports et analyses émanant des différents acteurs concernés, et les données statistiques et administratives disponibles, et d'autre part sur une enquête locale dans deux départements, la Loire Atlantique et la Vendée, centrée respectivement sur Nantes et la Roche-sur-Yon, et portant sur tous les acteurs administratifs, sociaux et judiciaires concernés tout au long de la procédure.

Comment les textes législatifs et réglementaires successifs qui encadrent le traitement des expulsions locatives ont-ils inventé puis transformé la politique de « prévention », faisant émerger un nouveau « risque » ? Comment les dispositifs prévus sont-ils mis en œuvre sur le terrain par les multiples acteurs concernés ? Quel sont les enjeux et les effets des déplacements successifs ainsi opérés, notamment quant aux modalités effectives de construction et de prise en charge du « risque » d'expulsion ?

Le projet de recherche initial, inscrit dans le programme « Construction sociale des risques et protection sociale » de la MIRE, se proposait de répondre à des questions formulées légèrement différemment, en précisant le cadre juridique de l'expulsion, son évolution historique et ses enjeux, et en analysant les pratiques et représentations locales des différents types d'acteurs concernés dans deux départements ayant des fonctionnements

très dissemblables, la Loire-Atlantique et la Vendée¹. Ce projet a été reproblématisé en articulant la réflexion autour de la genèse et des déplacements de la « prévention » des expulsions, et des usages locaux qui en sont fait, pour mieux en dégager les enjeux et les effets².

Par ailleurs, si le point de départ de cette analyse de la prévention des expulsions renvoyait à la loi Aubry de lutte contre les exclusions de juillet 1998, comme moment d' « invention » d'une nouvelle politique publique, dont le sens se trouvait contenu dans ses intentions proclamées – même si les pratiques locales semblaient s'en éloigner –, il est progressivement apparu nécessaire de sortir de cette vision officielle, qu'il s'agisse de la reprendre ou de la critiquer. D'une part, l'analyse de la genèse des dispositifs a montré que ceux-ci ont été progressivement mis en place, avant même que l'on parle de « prévention » des expulsions, et que cette notion a elle-même des significations différentes selon les acteurs et selon les périodes. D'autre part, l'examen des pratiques et représentations des acteurs locaux a rapidement montré que la mise en œuvre des procédures d'expulsion locatives avait été relativement peu affectée par les réformes successives et demeurerait un processus de tri et de catégorisation des ménages en situation d'impayé de loyer, les dispositifs de « prévention » ayant modifié certaines modalités de ce processus sans le transformer radicalement.

Il est donc apparu nécessaire de se défaire provisoirement de cette notion de « prévention » des expulsions pour mieux étudier d'un côté l'évolution historique des dispositifs de mise en œuvre des expulsions locatives, et de l'autre, les usages locaux de ceux-ci, en tentant d'approcher au plus près les pratiques concrètes et en se refusant à les appréhender de manière normative à l'aune d'une « prévention » affichée. Et finalement, c'est l'idée même d'une « politique » de prévention qui a été progressivement abandonnée, car celle-ci présuppose la nouveauté et la cohérence des dispositifs, ainsi que l'existence, voire l'adéquation avec ces derniers, d'une intention claire, stable et consistante³. A l'inverse, la notion de dispositifs permet à la fois, sur un plan diachronique, de penser leur plasticité,

¹ On a en effet pu observer les approches très différentes de ces préfectures lors d'une précédente recherche sur les « configurations et enjeux locaux des dispositifs d'accès au logement », rapport intermédiaire pour la mission recherche (MIRE) du ministère des affaires sociales, 2002.

² Cette modification de la problématique permet d'une part de mieux déconstruire l'idée du « risque » d'expulsion, qui n'apparaît plus comme un présupposé nécessaire, et d'autre part d'éviter la juxtaposition d'une approche descriptive de l'évolution des dispositifs juridiques et d'une approche descriptive des pratiques et représentations locales.

³ Sur le choix de construire l'objet de recherche à partir de l'action en train de se faire, voir notamment les travaux de sociologie des organisations, et pour un bilan méthodologique : Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques ; deux approches pour un même objet ? », *RFSP*, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 51-72.

les évolutions de leurs modalités et de leurs justifications, et d'éviter de leur attribuer une cohérence sur un plan synchronique.

Cette approche sociologique a provisoirement éloigné le travail d'une problématisation en termes de « risque », le danger étant de projeter celle-ci sur une politique pensée dans d'autres termes et surtout sur des dispositifs mis en œuvre de manière diversifiée. Néanmoins, le caractère heuristique d'une réflexion sur les enjeux de l'extension de la notion de risque social à de nouveaux objets comme les expulsions locatives, et sur les évolutions des politiques et de la protection sociales que cela engage, a amené à poursuivre l'approfondissement de cette question, en parallèle au travail de construction de l'objet. Ces deux axes d'élaboration sont a priori difficiles à articuler, mais tel est l'effort dont ce rapport final est le fruit.

Pour entrer dans le sujet, il apparaît maintenant nécessaire de présenter la procédure d'expulsion locative et les dispositions auxquelles l'idée de « prévention » renvoie. En fait, la procédure d'expulsion a été progressivement formalisée à travers une succession d'actes codifiés, encadrée dans ses délais et ses modalités, sur un plan juridique et aussi, ensuite, social, des interventions de divers services sociaux ou administratifs étant prévues tout au long de la procédure. Aujourd'hui, ces actes sont les suivants :

- Constatation de l'impayé
- Commandement de payer (délivré par un huissier de justice)
- Saisine de la CDAPL ou de la CAF pour les bailleurs publics (quand les locataires bénéficient respectivement de l'APL ou de l'AL)
- Assignation en résiliation de bail (convocation au tribunal d'instance, délivrée par l'huissier et notifiée au préfet, qui lance une enquête sociale destinée à l'audience)
- Audience (Juge d'instance ou des référés) et jugement (décision d'expulsion ou accordant des délais de paiement)
- Commandement de quitter les lieux (délivré par un huissier)
- Tentative d'expulsion (dite simple, effectuée par l'huissier seul)
- Demande de concours de la force publique (nommée aussi réquisition, adressée par l'huissier au préfet)
- Accord du concours de la force publique (ou octroi, décidé par le préfet après de nouvelles enquêtes sociales approfondies)

- Expulsion avec intervention effective de la force publique (huissier accompagné des forces de police ou de gendarmerie et d'un serrurier)

Progressivement, ces différentes phases ont été formalisées, en précisant les modalités d'exécution de chacune et les délais entre elles. A partir des années 1990 et en particulier de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, cette codification et l'accompagnement social qu'elle prévoit ont été nommée « prévention » des expulsions, la signification de cette notion évoluant cependant progressivement, et les pratiques sur le terrain n'étant pas radicalement transformées. Ces différentes phases fonctionnent à la manière d'un processus de tri continu des ménages en impayé de loyer, les uns parvenant à trouver une solution qui suspend ou arrête les poursuites (reprise des paiements et plan d'apurement et/ou relogement), les autres poursuivant la procédure, qui devient au fur et à mesure de plus en plus conflictuelle et répressive. Ce tri repose d'un côté sur la réaction des ménages, et de l'autre sur la catégorisation de ceux-ci par les différents intervenants, qui vont leur accorder ou non aide et soutien, à travers la distinction entre « bonne » et « mauvaise foi ». Cette notion organise l'ensemble de la procédure, même si chacun y met des significations disparates, et si la réalité sociale des ménages concernés ne peut se plier à cette dichotomie. Le nombre de ménages concernés par les actes successifs de la procédure va bien sûr en décroissant : plus de 130 000 assignations en France en 2004, 100 000 jugements d'expulsion, et 7 600 interventions effectives de la force publique.

Cette recherche repose sur un ensemble de partis-pris méthodologiques et théoriques qui ont été affinés au cours du travail et qu'il est utile d'explicitier. Il ne s'agit pas d'un modèle théorique prêt-à-l'emploi mais d'outils empiriques et méthodologiques testés et affinés, d'outils d'analyse élaborés progressivement, de concepts clarifiés pour mieux rendre compte de la réalité observée.

Une palette variée de méthodes d'enquête : entretiens, observations, analyse documentaire

La recherche s'appuie sur un ensemble de techniques d'enquête diversifiées, entretiens, recherche documentaire, observation des audiences, qui ont permis de recueillir des matériaux multiples, qui ont fait l'objet d'une analyse relationnelle (en les confrontant mutuellement) et comparative (en dégagant les configurations locales).

En premier lieu, une **trentaine d'entretiens** ont été réalisés auprès de tous les types d'acteurs intervenant dans les expulsions locatives : juge d'instance (ou référés) et de l'exécution, responsables concernés au sein de la préfecture (et direction départementale des affaires sanitaires et sociales en Vendée), de la direction départementale de l'équipement (pour la CDAPL), du Service social départemental du Conseil général, de la Caisse d'allocations familiales, du CCAS du chef-lieu, du Commissariat de police, personnes chargées du dossier chez des bailleurs (principaux bailleurs sociaux locaux et un représentant de l'Union nationale des propriétaires), des huissiers de justice, des associations de locataires (CNL et CGL) et de l'ADIL. Les principaux responsables judiciaires et administratifs ont été rencontrés dans les deux départements, mais le travail a été plus complet en Loire Atlantique (en direction des services sociaux et des associations de locataires...).

Pour chaque organisme, on a tenté d'obtenir un entretien avec la ou les personnes chargées le plus directement possible du dossier. Pour les services de l'Etat ou des collectivités locales, il s'agissait des cadres intermédiaires ou techniciens⁴ spécialisés dans ce domaine – leurs fonctions pouvant s'y limiter ou être plus larges, selon le découpage des domaines de compétences et l'organisation hiérarchique. Au sein des services sociaux participant aux enquêtes sociales sur les ménages faisant l'objet d'une procédure d'expulsion, on s'est en outre efforcé de rencontrer des assistants sociaux en contact direct avec le public ou traitant les cas individuels (CAF, CCAS de Nantes, membres de la CDAPL à la DDE). De même, au sein des associations de locataires (CGL, CNL), l'entretien a été réalisé avec des militants assurant les permanences locales ouvertes au public (et non avec des animateurs de sections locales réunissant les locataires d'un secteur). Chez les bailleurs sociaux, l'objectif était de rencontrer les personnes directement en charge de la gestion des impayés et des procédures d'expulsion. Il s'agissait de se rapprocher au maximum des personnes intervenant directement sur le terrain, afin des pouvoir les interroger sur leurs pratiques, en délaissant les hauts responsables politico-administratifs risquant de s'en tenir à une parole d'institution, afin d'échapper aux discours généraux sur la « politique » de prévention des expulsions. Cependant, cet effort pour examiner de manière approfondie sinon exhaustive une configuration locale et pour appréhender le plus concrètement possible les pratiques interroge sur les conditions de généralisation des phénomènes observés. En

⁴ Ces derniers ayant un rôle crucial dans la définition locale des politiques publiques. Voir FRISQUE Cégolène, *Le rôle des cadres administratifs intermédiaires dans l'inscription locale des politiques sociales du logement*, La Rochelle, MSHS, rapport pour la MIRE, novembre 2003.

effet, on ne saurait prendre le cas examiné pour un exemple « typique » donc généralisable⁵. La manière de travailler d'un juge, d'une assistante sociale ou d'un agent administratif local n'est pas nécessairement identique à celle de ses homologues. D'une part, on a donc systématiquement entrepris de repérer les outils communs mis en place, et d'autre part, l'analyse a avant tout visé à comparer les pratiques et représentations des acteurs, afin de dégager les écarts, sans nécessairement généraliser les positions.

Ces entretiens, semi-structurés, portaient sur les fonctions et les tâches de la personne interrogée, sur la mise en œuvre pratique et concrète des phases de la procédure en jeu, sur les types de ménages concernés par les impayés de loyer et les expulsions, puis sur une appréciation plus globale du phénomène. Une grille de questionnement couvrant l'ensemble de la procédure avait en effet été préparée et visait à préciser les modalités de chacune des étapes. Seules les phases où la personne interrogée était impliquée étaient bien sûr évoquées. Des exemples étaient sollicités et approfondis, permettant d'appréhender le travail concret réalisé, et les outils de travail (formulaire, grilles d'évaluation, courriers types...) étaient réclamés et commentés. Ces outils ont permis d'approcher les pratiques, routines et catégories engagées dans l'action au quotidien, même si cette approche est nécessairement médiatisée par la parole. En effet, l'observation directe du travail de traitement administratif ou social, situé dans l'intimité des bureaux voire dans le cerveau d'un agent en train d'écrire, était difficile voire impossible à réaliser pour l'intégralité de la procédure – excepté pour le travail judiciaire en audience publique. S'il est illusoire de croire que l'entretien peut donner accès à la matérialité des pratiques, un usage contrôlé de celui-ci, combiné à un travail d'observation directe, peut cependant permettre de s'en approcher.

Par ailleurs, les entretiens ont été le support d'un premier travail d'observation. La préparation de ces entretiens a ainsi été l'occasion de recueillir un certain nombre d'informations ou d'indices : accessibilité des différents responsables, organisation des services, procédures bureaucratiques nécessaires, degré de facilité ou de réticence pour accorder un entretien, premières réactions au thème des expulsions locatives... A cet égard, on a pu constater d'une part un renforcement des difficultés pour obtenir des entretiens, et d'autre part les réticences fréquentes liées à cette thématique. En effet, en comparaison des enquêtes réalisées précédemment, il apparaît de plus en plus difficile tout d'abord de joindre directement les responsables administratifs par téléphone (barrage des secrétaires,

⁵ Le risque, lié à un usage mécanique de l'entretien, de faire d'un acteur un « représentant typique » d'une institution ou d'une profession est notamment souligné par Philippe Bongrand et Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *RFSP*, vol. 55 n°1, février 2005, p. 99.

demande de rappel ultérieur⁶...), et ensuite d'obtenir un rendez-vous (délai, demande de courrier explicatif, nécessité de l'autorisation d'un supérieur, parfois même exigence d'une liste de questions...). Cela traduit un accroissement général des procédures bureaucratiques – congruentes avec les politiques managériales et non opposées à celles-ci – et un renforcement de la volonté de contrôle de l'information – la « communication » consistant à organiser une circulation contrôlée et maîtrisée de celle-ci bien loin de la transparence affichée⁷. Ces tendances, qui rendent le travail d'enquête et de recherche de plus en plus long et coûteux⁸, ont été accentuées par le caractère sensible et polémique de la question des expulsions locatives⁹.

De même, le déroulement des entretiens a été l'occasion d'observer les lieux et l'organisation spatiale des services, l'accueil du public, les outils à disposition des personnes interrogées... Tous les éléments tirés de l'observation de la personne, sa tenue vestimentaire, sa posture, son langage, ses interactions avec l'enquêteur et avec les tierces personnes, bien que peu verbalisés et difficiles à objectiver, ont en outre fourni de multiples indices, qui ont ensuite pu être utiles dans l'analyse. Enfin, un maximum de documents a été réuni et si possible commenté lors de ces entretiens.

Ces entretiens ont été analysés comme des indices de pratiques et de représentations à reconstituer, des points de vue partiels et partiels, et non des sources d'information « pures » ou un reflet immédiat de la réalité¹⁰. Il s'agit de reconstruire les logiques d'action de chacun des acteurs, à partir de ces indices discursifs, tout en confrontant ceux-ci d'une part aux éléments objectifs et factuels recueillis (données statistiques, documents écrits, organigrammes...) et d'autre part aux éléments dispositionnels appréhendés grâce aux données biographiques fournies par la personne mais aussi aux indices recueillis par

⁶ Une vingtaine d'appels a parfois été nécessaire pour obtenir la bonne personne, après avoir été dirigée vers d'autres services, après de multiples absences, messages sur répondeurs...

⁷ Sur les usages de la notion de communication voir Erik Neveu, *Une société de communication ?*, Paris : Montchrestien (Coll. « Clefs »), 2001 (1^{er} éd. : 1994).

⁸ En temps, en téléphone et courriers mais aussi en énergie pour insister et vaincre les réticences. Les démarches entreprises en direction de certains acteurs, notamment des organismes HLM, ont d'ailleurs finalement été abandonnées, même si de nouvelles relances auraient probablement débloqué la situation.

⁹ Si dans le déroulement des entretiens, l'interrogation portait de la mise en œuvre pratique des procédures d'expulsion, dans les courriers préalables, destinés à la hiérarchie, la thématique de la « prévention » des expulsions a en revanche été davantage mise en avant afin de « neutraliser » la problématique et lever les craintes éventuelles. De même, la dimension institutionnelle de la recherche était soulignée (organisme de recherche, financement par la mission recherche du ministère de la santé et des solidarités...). L'affichage institutionnel et le recentrage sur une politique officielle comportaient bien sûr le risque de placer les personnes interrogées dans une logique d'institution, mais ce risque a été compensé par la présentation orale initiale de la recherche par téléphone et le nouveau rappel effectué au début de la rencontre, qui étaient au contraire plus ouverts et évoquaient de manière générique le traitement des expulsions.

¹⁰ Comme cela est parfois le cas dans les usages routiniers de l'entretien dans l'analyse des politiques publiques, cf. Bongrand et Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques », art. cit.

l'observation. Il ne s'agissait ni de prendre pour argent comptant les propos tenus¹¹, ni de les réduire à un reflet immédiat d'une logique de position, mais de les utiliser parmi d'autres matériaux pour dégager les logiques des acteurs.

En second lieu, la **recherche documentaire** a permis de réunir et d'analyser d'une part l'ensemble des textes législatifs, réglementaires et administratifs relatifs aux expulsions locatives et plus généralement aux politiques en faveur du logement des personnes défavorisées depuis 1998, et d'autre part une série de documents locaux sur le sujet. Concernant le premier volet, portant sur le cadrage national des procédures d'expulsion locative, tous les rapports officiels, rapports parlementaires, lois, décrets et circulaires ont été réunis et analysés. Au niveau local, le maximum de dossiers, documents officiels (charte de prévention des expulsions...), données statistiques, documents de liaison, formulaires, lettres types... ont été réunis et si besoin complétés suite à des demandes expresses¹². Ces éléments ont ensuite été comparés et analysés, pour en dégager d'un côté certaines données factuelles ou informatives, et saisir d'un autre côté les catégories de l'action publique qu'ils contribuent à stabiliser. Ces documents sont donc considérés comme des traces d'une activité, méritant d'être reconstituée afin de comprendre leur logique de production et leurs usages, et non comme des comptes-rendus objectifs voire transparents de la réalité sociale. Cela suppose de mettre au jour les opérations pratiques et mentales nécessaires à leur élaboration et à leur utilisation routinière, et permet ainsi de mieux comprendre la (re)production des catégories-mêmes de l'action publique.

En troisième lieu, **l'observation ethnographique des audiences** a constitué un volet essentiel du travail empirique, complété par la collecte des jugements. En effet, les audiences du tribunal d'instance, statuant au fond ou en référé, sont publiques. Sept audiences, d'une durée de deux à quatre heures, ont été observées, soit deux ou trois avec chacun des juges concernés. Au cours de ces audiences, divers types d'affaires étaient traitées, les assignations en résiliation de bail représentant entre un quart et la moitié des dossiers selon les périodes (nombre important avant la trêve hivernale, plus limité ensuite).

¹¹ « Prendre au sérieux » les discours des acteurs ne doit pas amener à s'y cantonner ou à les reproduire mais à les analyser de manière relationnelle, en les confrontant à d'autres indices ou données, pour en dégager les logiques pratiques des acteurs.

¹² En fait, une recherche précédente concernant l'ensemble des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées (en Charente maritime, Loire Atlantique et Vendée) avait permis de collecter les premières données (statistiques de 2000 à 2002, modes locaux de prise en charge...) et de construire des hypothèses provisoires.

Au cours de ces audiences, un premier appel des causes permet d'énumérer les affaires, qui peuvent être soit retenues pour l'audience, soit renvoyées (quand un avocat n'a pas rendu ses conclusions, quand celles-ci n'ont pas été transmises à la partie adverse dans certains cas, quand des éléments extérieurs sont attendus...), soit mises en délibéré (quand les deux parties, représentées par des avocats, ont remis des conclusions écrites ou ont trouvé un accord, ou quand le locataire est absent), le greffier triant au fur et à mesure les dossiers-chemises en tas correspondant à chacune des modalités de traitement évoquées. Ce n'est que dans un second temps que les affaires sont traitées par une procédure orale, où chacune des deux parties, présente ou représentée (par un tiers dûment mandaté ou par un avocat), expose sa version des faits, sa position et éventuellement ses demandes. Le juge pose si besoin des questions pour clarifier la situation, préciser certains points ou demander un avis. Il peut être amené à expliquer la procédure à l'un ou l'autre (le plus souvent au locataire) et peut parfois ensuite commencer à annoncer voire expliquer la décision qu'il prendra.

Lors de ces audiences, plusieurs axes d'observation ont été privilégiés et si possible menés en parallèle¹³, malgré la difficulté de tout prendre en note. Le premier axe portait sur le repérage des situations, destiné à dégager les différents types de causes d'impayé de loyer. Sur ce point, si certains éléments ont pu être repérés, la généralisation n'est pas possible (seules les affaires où le locataire est présent sont traitées oralement, les éléments de situation évoqués sont variables, le nombre de cas était trop limité). Le deuxième axe renvoyait à l'observation de l'attitude des locataires d'une part et des propriétaires ou avocats de l'autre : manière de se présenter, d'exposer son cas, arguments employés... Le troisième et principal axe d'observation avait trait à la manière dont les juges mènent l'audience : la manière dont ils interrogent les parties et les informations qu'ils cherchent à obtenir verbalement, les informations qu'ils lisent dans leur dossier, les catégories de jugement implicites qu'ils mettent en œuvre, les critères d'appréciation de la bonne foi qu'ils semblent engager dans la pratique. Ces différents niveaux d'observation ont permis de dégager des systèmes d'écart, en soulignant les différences repérables entre situations, entre locataires, entre bailleurs, ou entre juges, sans prétendre à l'exhaustivité ni permettre une généralisation absolue.

¹³ Les difficultés de cette technique d'enquête, liées à la maîtrise des effets du statut de l'observateur, sont ici limitées puisque la séance étant publique, d'autres observateurs y assistent. Dans certains cas, la présence d'un sociologue n'était d'ailleurs même pas connue du juge, tandis que dans d'autres, pour une meilleure audition des échanges oraux, j'ai été installée près du juge, à un angle du bureau situé sur l'estrade. La conscience de la présence d'un sociologue a dans ce cas pu être prise en compte, mais n'a probablement pas eu des effets sensibles, les juges ayant l'habitude d'être écoutés et observés.

Les matériaux tirés de ces différentes techniques de travail empirique ont été **analysés de manière comparative et relationnelle**. L'intérêt de confronter les observations dans deux localités, en l'occurrence La Roche sur Yon en Vendée et Nantes en Loire Atlantique, est en effet de « dénaturiser » les formes locales de gestion des procédures d'expulsion. Cette dimension comparative permet de sortir du risque descriptif et « naturaliste » de la monographie (et même parfois de la pluri-monographie), pour mettre l'accent sur les écarts en invitant à réfléchir sur les facteurs explicatifs de ces derniers (institutions et formes d'organisation, structures de relations, dispositions individuelles et collectives...). En outre, les diverses méthodes d'enquête ont été employées en parallèle et de manière complémentaire, les résultats de l'une nourrissant l'autre (les entretiens avec les juges s'appuyant par exemple sur l'observation préalable des audiences, d'autres entretiens ayant permis de commenter à chaud des documents...). La dimension relationnelle de l'analyse renvoie à la complexité des rapports entre les discours, pratiques et représentations des différents acteurs¹⁴, l'ensemble formant une configuration qui ne peut être reconstituée qu'en reconnaissant l'autonomie de chacun de ces niveaux et en appréhendant la diversité de leurs interactions.

Comprendre l'ensemble du cycle de production des dispositifs publics : de l'élaboration à l'inscription locale

La présente recherche a amené à réfléchir à les notions mêmes de politique et d'action publiques et à remettre en question certains de leurs présupposés indigènes ou savants (partagés par les professionnels du secteur public mais aussi par leurs interlocuteurs et donc une large partie de la population). La prise en compte de l'ensemble du cycle de production de l'action publique, depuis son élaboration jusqu'à son inscription locale, et la conception itérative de ce processus ancré dans une réalité déjà là, ont incité à privilégier la notion de dispositif.

L'approche traditionnelle des politiques publiques repose sur une vision séquentielle de l'action publique : réflexion et construction du problème public, débat et mise à l'agenda, négociation et compromis sur les solutions, décision, application. Dans ce cadre, chaque étape ne peut être franchie qu'une fois la précédente menée à bien, et la mise en œuvre

¹⁴ Sur la tendance de certaines analyses de politiques publiques à rabattre ces différents niveaux, voir notamment Christine Musselin, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques ; deux approches pour un même objet ? », art. cit.

locale est perçue comme une application pure et simple des dispositions décidées préalablement. Cette approche indigène conforme aux représentations classiques de l'Etat a longtemps été partagée par les politologues et analystes des politiques publiques. Cette vision séquentielle se double d'une opposition entre le centre, où les décisions se prennent, et la périphérie, où elles sont simplement appliquées. Enfin cette approche linéaire présuppose une continuité voire une cohérence de l'ensemble de ce processus – seuls des dysfonctionnements pouvant expliquer d'éventuelles inadéquations, y compris dans les travaux classiques d' « évaluation » des politiques publiques. Les intentions du législateur, affirmées dans les exposés des motifs préparatoires sont censées déterminer le contenu et les formes de la loi. Cette vision idéaliste et « volontariste » de l'action publique considère l'Etat comme un tout unifié, doté de volonté et dictant entièrement l'action de ses membres et indirectement de tous ceux concernés par son fonctionnement.

Or de nombreux travaux de sociologie (politique ou des organisations) montrent que le processus n'a pas cette linéarité, ni cette cohérence, et que des acteurs multiples aux intentions parfois divergentes y contribuent, ce constat ne débouchant toutefois généralement pas sur une nouvelle conceptualisation de l'action publique.

En effet, le processus de production de l'action publique ne peut tout d'abord être considéré comme linéaire. La réflexion et le débat, la construction sociale du problème et sa publicisation reposent souvent sur des expériences antérieures, plus restreintes ou localisées, qu'il s'agit de réagencer ou d'étendre d'un point de vue sectoriel ou géographique. Dès le départ, la mise en œuvre sur le terrain nourrit donc la réflexion sur la formulation même des problèmes à résoudre et des solutions à y apporter¹⁵. Les différents stades ne se succèdent donc pas de manière linéaire, des raccourcis, courts-circuits et chevauchements pouvant se produire.

Par ailleurs, ce processus est rarement cohérent et de nombreux écarts et transformations peuvent s'y produire. Il est désormais classique d'évoquer les effets non-voulus d'une politique publique et ainsi les écarts entre les réalisations effectives et les intentions ou les motivations de la loi. Mais plus profondément c'est l'idée même d'une « intention » cohérente voire unique qu'il convient de remettre en cause. En effet, les luttes de définition autour du « sens » d'une politique sont plutôt la règle que l'exception. Même le « consensus » apparent peut masquer des divergences. De multiples travaux ont ainsi montré que la convergence des acteurs autour d'une mesure ou d'une politique ne présupposait pas un accord sur la formulation des problèmes et des solutions, la simple

¹⁵ De nombreux auteurs ont en outre mis en évidence que la formulation d'un problème et l'élaboration des solutions à celui-ci sont des phases indissociables, la manière même de construire l'enjeu conditionnant par avance les mesures à envisager, et l'anticipation de ce choix incitant ex ante à privilégier la formulation adéquate.

acceptation de ce point de coordination formel étant suffisante, chacun pouvant ensuite l'interpréter à sa manière et y investir des significations hétérogènes¹⁶. Ces réflexions invitent à renoncer à la vision idéaliste et intentionnaliste inscrite dans la notion même de « politique publique », et, bien que plus implicitement, dans celle d' « action publique ». La première suppose l'existence d'un acteur étatique hypostasié et doté de volonté, la seconde introduit une diversité d'acteurs mais implique néanmoins l'idée d'une « action » volontariste (même si celle-ci n'est pas nécessairement considérée comme cohérente).

Le passage de la notion de « politique publique » à celle d' « action publique » visait justement à prendre en compte la pluralité des acteurs, étatiques ou non-étatiques, l'hétérogénéité de leurs logiques d'action, les rapports de pouvoir et luttes d'institutions qui se jouent entre eux... Depuis quelques années, la thématique de la « gouvernance » entend renforcer ce constat en contestant la place centrale des acteurs étatiques dans ce processus. Cependant, au lieu de préciser l'analyse de ces phénomènes et des évolutions en cours, cette notion, dont l'usage est avant tout normatif, tend souvent à les « naturaliser » en les inscrivant dans un mouvement inéluctable et incréé.

Plus généralement, il convient de prendre en compte le fait que les « politiques » ou « actions » publiques ne se déploient plus aujourd'hui sur des terrains vierges, mais viennent (quasiment) toujours reprendre, réagencer, préciser des dispositifs existants. Des institutions, des routines, des procédures, des financements et des relations sont « déjà là » et sont sans cesse remodelées par de nouvelles lois, décrets, circulaires, plus ou moins prises en compte par les acteurs dans le travail. Ceux-ci, à tous les niveaux, dans leur activité quotidienne, bien loin d' « appliquer » ou « implémenter » une nouvelle règle qui dicterait entièrement les pratiques, sont alors amenés à renégocier leur action, sous forme de compromis cognitifs individuels, de compromis hiérarchiques intra-organisationnels et de compromis tactiques externes.

La prise en compte de ces différents éléments invite à penser l'action publique avant tout à travers ses « dispositifs »¹⁷, définis des ensembles hétérogènes de mesures, procédures, financements, formes d'organisation et de relations, plus ou moins stabilisés,

¹⁶ Voir le travail pionnier de Michel Dobry sur ce thème, à propos de la dissuasion nucléaire française : « Le jeu du consensus. », *Pouvoirs*, n°38, septembre 1986, pp. 47-66.

¹⁷ Bien que certains usages de ce terme ne correspondent pas à la démarche adoptée ici. L'approche développée vise en effet tant à se démarquer de l'usage « technocratique » courant de la notion, qui s'est répandu ces dernières années et qui renvoie à un ensemble de « mesures » administratives ou étatiques uniquement, ainsi que de certains usages « académiques » qui s'inscrivent dans des cadres conceptuels différents (agencement d'objets imposant une définition de la situation chez certains, ensemble de mécanismes de contrôle chez d'autres...)

ancrés dans l'activité quotidienne d'un large spectre d'acteurs¹⁸. Dans ce cadre, l'« inscription locale » des dispositifs constitue une phase essentielle de leur production, puisque c'est celle qui leur donne corps et réalité sur le terrain, qui détermine in fine les modes de prise en charge des bénéficiaires ou usagers¹⁹. Saisir dans la durée l'ensemble des phases du cycle de production des dispositifs, depuis l'élaboration de nouvelles mesures jusqu'à leur inscription locale, permet justement de mettre en évidence l'hétérogénéité non seulement des formes de mise en œuvre mais aussi des mesures et directives diffusées (derrière la thématique de la « prévention » des expulsions) ainsi que des formulations implicites du problème (les conceptions du « risque » d'expulsion).

L'analyse des dispositifs de prévention des expulsions locatives revêt un intérêt particulier lié à sa spécificité en tant qu'action publique. Il s'agit d'un dispositif procédural comportant un volet contraignant et un volet incitatif, le premier prépondérant, le second subsidiaire et facultatif – conditionné par l'implication des acteurs locaux d'une part et la catégorisation du locataire comme de « bonne foi » d'autre part. Ce dispositif comporte donc une faible dimension locale puisque l'essentiel est défini par un cadre national. Seules ses modalités pratiques de mise en œuvre, doivent être formalisées localement, notamment à travers une « charte départementale de prévention des expulsions », devenue obligatoire²⁰,

¹⁸ Cette approche permet à la fois de se centrer sur l'activité concrète des services et des personnes (« au concret », « en action » ou « sur le terrain »), tout en prenant en compte les autres phases de la production de l'action publique, conçues comme un effort itératif de (re)cadre des dispositifs. Cela implique donc une conception renouvelée de l'action publique : réaliste (centrée sur l'activité et les pratiques des acteurs professionnels), pluraliste modérée (prenant en compte la diversité des intervenants tout en se centrant sur les acteurs institutionnels), plastique et négociée (intégrant l'existence de multiples compromis et inflexions successifs qui transforment en permanence l'action publique).

¹⁹ Bruno Dumons et Gilles Pollet, dans le cadre d'une réflexion historique sur la construction de l'Etat contemporain, expriment magistralement cette proposition : « L'objet « Etat doit être envisagé dans une perspective pragmatique, à travers ses pratiques, figures et usages concrets : politiques, administratifs, sociaux, voire culturels. Ouvrir la « boîte noire » de l'Etat suppose de le considérer, dans une optique sociologique, comme un système organisationnel constitué d'une pluralité d'acteurs, individuels et collectifs. Ceux-ci possèdent des logiques propres, des représentations et cultures plus ou moins partagées, des marges relatives d'autonomie et des interdépendances [...]. Saisir la réalité de « l'Etat républicain en action », et plus largement du système politico-administratif qu'il incarne, revient donc à analyser la dynamique complexe des interactions entre ces acteurs, tant locaux que nationaux, tant centraux que territoriaux, voire tant publics que privés si l'on élargit la recherche à une dimension d'analyse de l'action publique (« Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la IIIe République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », *Politix*, vol. 14 n°53, 2001, pp. 17). Les auteurs font alors référence à l'ouvrage de Bruno Jobert et Pierre Muller, « pour signifier combien l'étude de l'Etat contemporain en action passe [aussi] par l'étude précise des politiques et actions publiques concrètes, qu'un tel système peut concevoir, impulser et contrôler, notamment dans les phases de mise en œuvre. Ces dernières ne pouvant se faire que sur des espaces territorialisés, [cela] nous amène forcément à questionner les marges d'autonomie, les capacités d'initiative et de frein des acteurs, qui, tant au niveau déconcentré que dans l'espace des collectivités territoriales, rendent cette action étatique, et plus largement publique, possible » (Cf. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris : PUF, 1987).

²⁰ La loi de lutte contre les exclusions de 1998 le prévoit, le ministère du logement (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) a même relancé l'élaboration de ces chartes départementales à travers une guide d'aide à l'élaboration. Cependant, ces chartes, quand elles sont signées (par les différents services administratifs et sociaux concernés mais rarement par les juges d'instance) ne font généralement que

mais ni les objectifs, ni les moyens financiers, ni l'organisation institutionnelle, ni les populations bénéficiaires n'ont à être définis au niveau local. Il s'agit d'un type d'action publique « classique », nettement caractérisé comme contraignant et national, éloigné des politiques partenariales, contractuelles, et territorialisées²¹, qui laissent ex ante une grande marge de jeu aux acteurs locaux.

Or même dans ce cas de figure où le cadrage national, les contraintes juridiques, la prédominance de la logique judiciaire, sont particulièrement marqués et encadrent fortement le fonctionnement local du dispositif, les écarts locaux sont sensibles et confèrent un visage différent à celui-ci. En effet, le mode de gestion des procédures d'impayé puis d'expulsion par les propriétaires-bailleurs, la manière dont les préfetures et les services sociaux réalisent les enquêtes sociales, la façon dont les juges prennent en compte la situation des ménages et accordent ou non des délais de paiement, la manière dont les préfetures, les huissiers et les services sociaux agissent ensuite pour chercher des solutions d'apurement ou de relogement..., tous ces éléments, déterminés localement par les modalités pratiques de mise en œuvre de la procédure dans leur dimension concrète et matérielle, façonnent en réalité totalement le fonctionnement des procédures et donc du dispositif de « prévention ».

Catégories de l'action publique, discours, pratiques et représentations

L'action publique s'incarne dans des dispositifs qui définissent de multiples catégories contribuant à modeler la réalité sociale et constituant in fine les catégories ordinaires par lesquelles nous percevons celle-ci. Il est donc particulièrement difficile pour le sociologue de prendre ces catégories pour objet, de les mettre à distance, alors même qu'elles façonnent initialement sa propre perception de la réalité. Pour déconstruire ces catégories, et

formaliser et officialiser les pratiques existantes, sans être contraignantes ni vraiment précises quant à leurs modalités, leur élaboration étant rarement l'occasion d'une réelle transformation des habitudes locales. En tout état de cause, l'analyse du fonctionnement local du dispositif ne saurait prendre ce texte pour point de départ, mais doit toujours partir de l'activité réelle des acteurs.

²¹ Ces « nouvelles politiques publiques », comme la politique de la ville, les politiques d'insertion ou la politique en faveur du logement des personnes défavorisées (étudiée dans une recherche précédente), impliquent en effet des acteurs administratifs multiples (d'Etat ou des collectivités locales), devant coopérer et instaurer des « partenariats » entre eux autour de projets et d'objectifs définis en commun sur une base territoriale. Cette base territoriale doit permettre de surmonter les habituelles spécialisations par populations-cibles et les frontières sectorielles. La mise en œuvre de ces nouvelles politiques doit impliquer des partenaires extérieurs, associatifs ou privé, grâce à la contractualisation. Sur certains de ces points, voir Patrick Hassenteufel, « Think social, Act local. La territorialisation comme réponse à la « crise de l'Etat-Providence » », *Politiques et management public*, vol. 16 n°3 (« Politiques sociales et territoires »), sept 1998, pp. 1-12. Cependant, comme la thématique de la gouvernance, cette approche demeure souvent normative, considérant ces évolutions comme inédites, nécessaires et correspondant à la réalité des pratiques.

comprendre leur production, un détour s'avère nécessaire : soit par l'histoire de leur genèse, soit par la sociologie de leurs usages (dans les discours, pratiques et représentations des divers acteurs concernés), la présente recherche visant à articuler ces deux démarches.

En effet, toute la vie administrative mais aussi la vie quotidienne des individus en tant qu'usagers ou bénéficiaires des multiples services administratifs, sont irriguées par des représentations provenant des **catégories construites par et pour l'action publique**²². Ces catégories sont issues du fonctionnement de ces services, de leurs routines, procédures, modes de comptabilisation. Par exemple, des catégories comme « chômeur », « fonctionnaire », « étudiant », « famille nombreuse », qui constituent des références identitaires centrales pour les individus, sont directement liées à l'activité de secteurs administratifs spécifiques, respectivement les services de traitement et d'indemnisation du chômage (ANPE et ASSEDIC), les services de gestion et de rémunération des personnels des ministères, organismes et collectivités, les services de gestion de la scolarité de l'Enseignement supérieur, et enfin les nomenclatures de la CAF. Comme ces catégories issues de l'action publique s'inscrivent dans la réalité à travers les droits, prestations, procédures, et même identités qu'elles confèrent, tous les acteurs indigènes, qu'ils soient administratifs, partenaires ou bénéficiaires, et les observateurs tendent à naturaliser ces catégories. Même dans le cas de dispositifs beaucoup plus spécifiques et peu publicisés, les agents administratifs ont tendance à considérer ces derniers comme des objets ayant une existence en soi, voire comme des outils universels, éternels et connus de tous, notamment quand ils utilisent des sigles et acronymes²³. Le travail sociologique, qui consiste à prendre pour objet ces catégories – au lieu de les employer –, pour comprendre ce dont elles sont le produit, passe donc par une phase de déconstruction de celles-ci.

Dans le cas qui nous occupe, il a été nécessaire d'interroger la notion même d'expulsion, pour éviter d'en faire une catégorie en soi, alors qu'il s'agit d'une construction liée à un environnement juridique spécifique, une procédure particulière et fruit du travail de multiples acteurs. Et surtout, l'idée de « politique de prévention » a été progressivement

²² Sur ce point, voir les travaux fondateurs d'Alain Desrosières, notamment *Les catégories socio-professionnelles*, Paris : La Découverte (Coll. « Repères »), 1^{ère} ed : 1986.

²³ On en a observé de multiples exemples lors d'une enquête précédente sur les dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées, où de nombreux sigles, en fait propres à chaque département, sont utilisés comme s'il s'agissait de notions génériques compréhensibles par tous. Les intervenants concernés de chaque département nomment ainsi le plan départemental avec un sigle particulier (PDALD, PDALPD, PALOPOD...) tout en croyant que ce terme est universel. Plus précisément, certains dispositifs locaux spécifiques sont nommés par sigle, comme en Loire Atlantique, où tous les partenaires nomment les logements d'urgence « PDHU », du nom du plan départemental d'hébergement d'urgence qui les répertorie, comme si ce sigle avait une signification universelle et renvoyait à une réalité matérielle spécifique, oubliant totalement que seul ce département emploie ce sigle et a formalisé ce fonctionnement.

déconstruite, pour en saisir les divers attendus et significations, variables dans le temps et l'espace.

Les deux **démarches permettant de déconstruire les catégories de l'action publique** renvoient à l'analyse de leur genèse d'une part et de leurs usages d'autre part²⁴. La première approche, (socio)historique, vise à retracer le cheminement de la production de ces catégories, leurs prémisses, leur invention, leurs évolutions, transformations et éventuel déclin, les luttes et les compromis qui se sont déployés à chaque stade. La seconde approche, sociologique, vise à en saisir les multiples usages, appropriations, déplacements, à travers l'analyse croisée des discours, pratiques et représentations des acteurs et des traces « objectivées » de leur activité (écrits, rapports, outils de travail formalisés...). Cette analyse synchronique de l'activité, des pratiques et des représentations des différents acteurs peut reposer soit sur un travail ethnographique visant à retracer par l'observation comment les processus se jouent dans le cours de l'activité²⁵, soit sur un travail comparatif permettant de reconstituer ex post (par entretiens, analyse documentaire...) ces mécanismes. Dans ce second cas, c'est la comparaison (inter-locale en l'occurrence) qui permet de saisir les écarts, les tensions et/ou les luttes concernant les usages des catégories, procédures, dispositifs... Dans la présente recherche, c'est cette méthode d'investigation comparative qui est centrale, complétée par un travail de type ethnographique servant lui-même de base à la comparaison.

Une problématisation de la notion de « risque » intégrant de multiples champs disciplinaires

Une réflexion plus théorique sur les notions de « risque » et de « prévention », sur la construction sociale, les modes de prise en charge du risque et les formes de protection sociale que cela engage, a été menée parallèlement au travail empirique. Elle a porté sur divers champs disciplinaires dont il s'agit ici de mettre en perspective les questionnements et

²⁴ Jacques Lagroye et Bernard Lacroix ont particulièrement approfondi cette réflexion et formalisé ces outils d'analyse dans l'ouvrage collectif qu'ils ont dirigé : *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris : Presses de la FNSP, 1992.

²⁵ Cette voie, ouverte par les sociologues interactionnistes anglo-saxons, a été approfondie de manière particulièrement fructueuse par Vincent Dubois en France, dans *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica, 1999. Pour une analyse théorique et méthodologique, voir aussi « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in LABORIER et TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, pp. 347-364.

les acquis, pour proposer une réflexion sur les paradoxes de la banalisation d'un nouveau risque que révèle l'exemple étudié.

En premier lieu, la réflexion a porté sur la définition et le mode de prise en charge des risques sociaux dans la protection et les politiques sociales françaises et sur leurs évolutions. D'un côté, de nombreux travaux ont pour projet de caractériser la protection sociale française et de décrire ses évolutions : celles liées à l'introduction des dispositifs d'insertion depuis la fin des années 1980 puis à leur transformation depuis la fin des années 1990, et ensuite les inflexions induites par les réformes de l'assurance maladie, des retraites (2003) et de l'assurance chômage (depuis le PARE en 2000). D'un autre côté, d'autres recherches portent sur les politiques sociales et leurs évolutions, celles-ci pouvant être considérées comme des modes de prise en charge complémentaires des risques sociaux par l'Etat ou les collectivités locales. C'est en fait l'articulation entre les deux volets qui mérite d'être interrogée : protection sociale construite à partir du statut salarial et politiques sociales pour les aspects ou les personnes non pris en charge par la première²⁶, selon des modalités qui sont loin de correspondre à la dichotomie traditionnelle entre assurance et assistance²⁷, la frontière même entre ces deux volets ayant été progressivement mise à mal à travers les politiques « d'insertion ». A cet égard, la politique de « prévention » des expulsions, dans ses rapports avec les politiques du logement envisagées de manière générale, s'avèrera révélatrice de transformations plus globales des politiques et de la protection sociales. En particulier, il apparaîtra que l'extension de la notion de risque à un nouvel objet comme l'expulsion locative repose sur une dilution de celle-ci et comporte un danger de « naturalisation » et de banalisation de ce risque.

Dans un second temps, une réflexion critique a été menée sur la thématique des risques accidentels, naturels ou industriels, leur prise en compte et leur mode de gestion, les enjeux de leur multiplication ou de leur mise en scène, afin de dégager les parallèles avec l'extension des risques sociaux dont la « prévention » des expulsions est un exemple²⁸. Les apports de ces travaux sur des risques d'une autre nature, concernant la catégorisation et la définition des différents types de risques et l'analyse de leurs différents modes de gestion,

²⁶ Sur cette articulation dans la « société salariale » voir en particulier Robert Castel, *L'insécurité sociale. qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris : Le Seuil (coll. « La République des idées »), 2003.

²⁷ Comme l'a notamment montré Collette Bec, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistancielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris : Belin (coll. « Socio-histoires »), 1998.

²⁸ Si l'ouvrage d'Ulrich Beck fait aujourd'hui référence dans ce domaine, effectuant un parallèle entre ces deux aspects pour prophétiser l'avènement de la « société du risque », de nature profondément libérale, il s'avère néanmoins fortement normatif voire téléologique (voir *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris : Flammarion (coll. « Champs »), 2001 (1ère édition allemande : 1986).

peuvent en effet éclairer le débat sur les risques sociaux, les mêmes processus d'amalgame de risques hétérogènes et de banalisation pouvant être à l'œuvre dans les deux domaines.

Enfin, c'est la notion de « prévention » et ses usages tant dans le domaine de la sécurité civile que dans le domaine sanitaire puis social, qui ont été interrogés. En effet, l'idée de « prévention » est fortement répandue dans le domaine de la sécurité civile, tout en renvoyant à des types d'actions différenciées (alerte et évacuation, limitation des conséquences, ou stratégies visant à limiter les facteurs de risque...). D'un autre côté, elle a émergé et s'est diffusée dans le domaine de la santé, avec des acceptions variées qui ont été formalisées (primaire, secondaire, tertiaire) et discutées. Et l'importation de cette notion dans le domaine social (délinquance en particulier, et travail social de manière plus générale²⁹) a fait l'objet de débats, qui peuvent être éclairants concernant son application aux expulsions locatives.

Le rapport de recherche débute donc par une analyse de la genèse de la prévention des expulsions locatives, qui traduit l'émergence et la mutation d'un nouveau risque social, il se poursuit par un examen des usages locaux des dispositifs de traitement des expulsions, qui souligne les limites et les variations de l'accompagnement social de ce risque, et se termine par une réflexion sur les enjeux et effets des modalités de construction du « risque » d'expulsion et de sa « prévention », en les inscrivant dans les évolutions plus globales de la protection et des politiques sociales, afin de mettre en lumière les paradoxes de la banalisation de ce nouveau risque social.

²⁹ Voir VIET Vincent et RUFFAT Michèle, *Le choix de la prévention*, Paris : Economica, 1999, et BOUQUET Brigitte (dir.), *La prévention : concept, politiques, pratiques en débat*, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005.

Première partie :

**La genèse de la « prévention » des expulsions : émergence
et transformations d'un nouveau « risque »**

L'analyse de la genèse des dispositifs de prévention des expulsions locatives impose de se pencher sur l'histoire plus générale de cette procédure sur une période plus longue. Cette démarche permet alors de retrouver les prémices de ces dispositifs, avant même la diffusion de la thématique de la « prévention » au moment du vote de la loi Aubry de lutte contre les exclusions. Cette approche historique invite aussi à se pencher sur la formulation implicite ou explicite du « risque » d'expulsion et de la notion de « prévention » qui se dégage au moment de l'invention de cette nouvelle thématique, et sur les inflexions et transformations ultérieures de l'usage de ces notions.

Chapitre I. Invention et déplacement de la « prévention » des expulsions

Face à la souveraineté du propriétaire autorisé à expulser le locataire en cas d'impayé de loyer, la protection du locataire s'est progressivement développée. Celle-ci a dans un premier temps pris la forme de garanties procédurales, reposant sur la codification de la procédure d'expulsion. Ensuite, l'invention de la « prévention » des expulsions a mis en place un dispositif de « traitement social » destiné à résoudre les problèmes d'impayés, reposant sur la mobilisation des acteurs administratifs et des services sociaux. Ce dispositif s'est progressivement déplacé vers un accompagnement social de la procédure judiciaire se cantonnant à éviter les expulsions forcées. Au cours de ces évolutions, l'expulsion a été construite comme un « risque » social, dont la signification s'est progressivement déplacée.

1. Réglementation de la procédure et protection juridique du locataire

Dans un premier temps, on peut remarquer que les textes régissant le traitement des expulsions locatives ont commencé par réglementer la procédure afin de protéger le locataire, avant d'affirmer l'existence d'un « droit au logement » et de mettre en place un certain nombre de dispositifs « en faveur du logement des personnes défavorisées ».

L'affirmation progressive des droits du locataire

Pendant longtemps, le droit de propriété a été souverain et absolu, et si la procédure d'expulsion a été progressivement encadrée, elle laissait néanmoins une grande place à l'initiative du propriétaire. Au Moyen Âge, les propriétaires pouvaient procéder de leur propre initiative à l'expulsion de l'occupant ou du locataire³⁰. À partir du XVIIe siècle, des décisions de justice commencent à imposer au propriétaire que l'expulsion soit préalablement autorisée par le juge et qu'elle soit précédée d'un commandement. Pendant la période révolutionnaire, l'inviolabilité du domicile sera affirmée³¹, protégeant ainsi le locataire, en codifiant les conditions pour y pénétrer. En revanche, le Code civil de 1804 était nettement orienté vers les droits et la protection des propriétaires. La clause résolutoire, contenue dans le bail, permettant de considérer celui-ci comme caduque en cas d'impayé de loyer, pouvait être acquise sur simple constat d'huissier et l'expulsion pratiquée directement. Au cours du XIXe siècle, le recours à l'huissier de justice se généralisera, laissant une grande marge de manœuvre à celui-ci, puisque, muni d'un commandement, il devait d'abord procéder à l'expulsion lui-même, et ne saisir le tribunal en référé qu'en cas d'échec. C'est cette procédure, fondée exclusivement sur des règles issues de la pratique et de la jurisprudence, qui sera utilisée jusqu'en 1991.

Cependant, depuis le début des années 1980, différentes lois concernant le logement avaient commencé à formaliser la procédure préalable au jugement d'expulsion, afin de protéger le locataire, en introduisant des obligations de plus en plus contraignantes pour les propriétaires. La loi Quilliot du 22 juin 1982, portant sur les rapports locatifs, affirme tout d'abord « le droit à l'habitat » et vise à favoriser l'équilibre des droits et des obligations réciproques des propriétaires et des locataires. Elle introduit notamment l'obligation

³⁰ Voir notamment J.L. Radigon et S. Horvat, *Expulsion et droit au logement*, Paris : Dalloz-Delmas, 2002, p. 10-13.

³¹ En accordant à ce principe une valeur constitutionnelle (constitution de l'an III et de l'an IV).

préalable du commandement de payer puis du jugement d'expulsion. Ensuite, la loi Mermaz du 6 juillet 1989 évoque pour la première fois l'idée de « droit au logement », même si celui-ci n'est pas clairement défini ni garanti, ajoute de nouvelles contraintes (formalisation du commandement de payer, devant comporter un décompte des sommes dues, délai de deux mois entre le commandement de payer et l'audience, notification de l'assignation, c'est-à-dire de la convocation à l'audience, au préfet) et rend possible l'octroi de délais de paiement ou grâce (c'est-à-dire de départ).

Enfin, la loi Besson du 31 mai 1990 définit les instruments d'une politique « en faveur du logement des personnes défavorisées » destinée à assurer le « droit au logement ». Certains de ces instruments pourront être utilisés en cas d'impayé de loyer, comme le recours aux aides financières du FSL ou aux mesures d'accompagnement social, ou afin de reloger les ménages expulsés (contingent préfectoral...). Cette loi précise que le commandement de payer doit mentionner l'existence du FSL. Elle permet au juge d'accorder des délais de grâce d'office (de sa propre initiative, sans demande du locataire), et étend en outre la « période hivernale » pendant laquelle les expulsions ne peuvent être pratiquées.

Réforme des procédures civiles d'exécution et codification

Ensuite, la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, et son décret d'application du 31 juillet 1992, formaliseront la procédure postérieure au jugement en réglementant strictement l'intervention de l'huissier de justice à tous les stades de la procédure (mentions obligatoires, délais, formalités) et en édictant des règles protectrices en faveur de l'occupant, dans le cas où le local est affecté à l'habitation principale. Cette protection se manifeste par l'information du locataire sur ses droits et devoirs au moment du commandement de quitter les lieux, par l'introduction d'un délai de deux mois entre ce dernier et l'expulsion, par l'information obligatoire et systématique du préfet au moment du commandement de quitter les lieux en vue de favoriser le relogement du locataire, et par l'institution du juge de l'exécution (JEX), qui peut encore accorder des délais de grâce après le commandement de quitter des lieux. Enfin, les modalités de réquisition de la force publique, qui intervient quand l'huissier a échoué dans ses tentatives d'expulsion, sont précisées. D'un côté, l'huissier doit dorénavant obtenir l'accord du préfet pour faire intervenir les forces de l'ordre (police ou gendarmerie), en motivant sa demande. De l'autre côté, l'Etat est tenu d'accorder son concours à l'exécution des jugements, et, en cas de refus explicite ou implicite (délai de deux mois), il peut être pris à partie par le

propriétaire et contraint à payer des indemnités d'occupation. Il s'agit donc d'encadrer les expulsions forcées, ne pouvant être réalisées qu'avec l'agrément du préfet et non plus seulement grâce à la coopération du propriétaire, de l'huissier et des gendarmes ou policiers du secteur. Le préfet peut ainsi intervenir auprès du locataire, faire fonctionner les dispositifs permettant de le reloger (contingent préfectoral), ou même éventuellement prendre la décision de le maintenir dans les lieux en refusant l'octroi de la force publique, s'il estime que l'expulsion aurait de graves conséquences humanitaires, sanitaires ou familiales. Parallèlement, la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat amène celui-ci à prendre à sa charge les conséquences de ses décisions, en versant des indemnités d'occupation au propriétaire ne pouvant faire exécuter la décision d'expulsion acquise.

Ces différentes lois ont donc contribué à codifier la procédure d'expulsion – qui reposait auparavant sur l'initiative des propriétaires et les habitudes et règles pratiques des huissiers –, afin de protéger le locataire contre l'arbitraire du propriétaire, tout en affirmant progressivement le « droit au logement » en face du droit de propriété. Dans cette phase de codification qui apporte au locataire des garanties procédurales, il s'agit avant tout de le protéger contre l'arbitraire et l'usage de la force. En outre, l'Etat, à travers le rôle conféré aux préfets, commence à se donner un rôle d'accompagnement de la procédure et à construire l'expulsion comme un « risque » dont l'occupant doit être protégé quand il est « de bonne foi », soit par une aide (financière ou sociale) quand la situation le permet, soit par le relogement, quand le maintien dans les lieux n'est plus possible. Parallèlement, l'Etat s'érige in fine en « garant » du recouvrement des loyers courants, à travers le mécanisme des indemnités d'occupation, exigibles deux mois après le dépôt de la demande de concours de l'ordre public et correspondant au montant des loyers impayés. Des garanties procédurales assurant une protection *civile* de l'occupant, on passera ensuite à la visée de protection *sociale* du locataire à travers l'idée de « prévention » des expulsions, qui se développe à partir de ce moment.

2. Invention de la « prévention » et traitement social du « risque » en amont

La notion de « prévention » des expulsions a commencé à se diffuser à partir de la loi de 1991 et a été formalisée par la loi de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998. Elle consiste à favoriser le règlement amiable des impayés et l'apurement de la dette, le plus tôt possible, et à rechercher toutes les alternatives possibles à l'expulsion, afin de limiter les cas d'intervention de la force publique aux locataires de « mauvaise foi » récalcitrants.

Dès la loi de 1991, son décret d'application et surtout les circulaires ultérieures, l'idée de « prévention » des expulsions apparaît et se diffuse, notamment à travers deux circulaires, du 26 août 1994 et du 15 novembre 1997³². La première récapitule les dispositifs d'aides dont peuvent bénéficier les ménages en situation d'impayé ou de surendettement afin de « prévenir et traiter » ces situations. La seconde demande en outre expressément aux préfets de considérer la « prévention des expulsions » comme une priorité des PDALPD. Il s'agissait d'inscrire les ménages expulsés comme publics prioritaires afin qu'ils bénéficient des différents dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées (accord collectif départemental quantifiant les obligations des bailleurs sociaux, logement d'intégration ou temporaire gérés par des organismes HLM, des services sociaux (CCAS) ou des associations pour les personnes en difficulté...).

Les ambitions sociales de la loi Aubry de lutte contre les exclusions

C'est surtout la loi de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998 qui formalise et systématise l'idée de « prévention » des expulsions³³. Cette loi part du constat d'un renforcement des processus d'exclusion et réforme un certain nombre de dispositifs sociaux. La perte de logement est considérée comme un aspect central de l'exclusion sociale³⁴. Le projet de loi comporte un volet « logement »³⁵ qui sera traité distinctement des volets proprement sociaux (accès à l'emploi, aux soins, insertion sociale, moyens d'existence...). L'objectif affirmé est de « garantir le maintien des personnes en difficulté dans leur logement ». L'expulsion est ainsi construite à la fois comme un risque résultant directement des situations d'exclusion et de précarité et comme un facteur supplémentaire et crucial de désaffiliation. Dans cette optique, l'expulsion est un « risque » qui doit faire l'objet d'un

³² Cf. *Promouvoir le droit au logement*, op. cit., p. 402.

³³ Une première version de ce projet avait été préparée sous la précédente législature, avant la dissolution de l'Assemblée nationale qui avait mis fin au gouvernement Juppé. Il s'agissait d'un projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, qui comportait un important volet logement, mais qui était présenté par les promoteurs du nouveau projet de loi comme nettement moins ambitieux.

³⁴ C'est notamment le premier des « visages » de l'exclusion évoqué dans le rapport de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi à l'Assemblée nationale (30 avril 1998).

³⁵ Il fait notamment l'objet d'un rapport parlementaire séparé à l'Assemblée nationale (par M. Alain Cacheux). Il comporte un chapitre consacré à l'accès au logement (réformant les dispositifs d'aide comme le FSL, les procédures d'attribution des logements sociaux, renforçant la coordination locale et départementale, élargissant les formes de logement adaptées), un chapitre consacré au « maintien dans le logement », développant le dispositif de « prévention des expulsions », ainsi qu'un court chapitre portant sur l'amélioration des conditions de vie et d'habitat.

« traitement social » et non plus une mesure exécutoire ordinaire faisant suite à une infraction et devant faire l'objet d'une simple procédure judiciaire.

« La philosophie de ces dispositions a été parfaitement résumée par M. le secrétaire d'Etat au logement lorsqu'il a déclaré, lors de son audition par la commission spéciale, qu'il s'agissait « de substituer une logique de travail social et de prévention à une logique d'ordre public ». Si les mesures proposées à ce titre atteignent leurs objectifs, seules les personnes de mauvaise foi feront l'objet d'une expulsion, la situation des autres ayant été réglée, soit par l'obtention d'aides du fonds de solidarité pour le logement notamment, soit par un relogement ».

Le présupposé est d'une part que la distinction entre les ménages de « bonne » et de « mauvaise foi » peut être clairement établie, les premiers faisant l'objet d'un traitement social (aide financière ou relogement) et les seconds d'un traitement judiciaire. Le second présupposé est que toutes les situations des ménages de « bonne foi » peuvent être réglées à l'amiable, grâce à l'accompagnement social proposé. La question des causes des impayés de loyer, en amont des procédures, constitue en revanche un point aveugle. Il ne s'agit en quelque sorte que de traiter le différend entre propriétaire et locataire, constitué par la dette, les médiations proposées étant supposées suffire au dénouement du problème. La « prévention » consiste donc en un traitement social, censé se suffire à lui-même.

Enfin, on peut remarquer que si les précédentes lois se voulaient universalistes dans leur approche, concernant tous les locataires ou même tous les occupants d'un logement, menacés d'expulsion, sur la base des garanties procédurales évoquées, la loi de lutte contre les exclusions, dans sa visée de traitement social, concerne essentiellement les personnes défavorisées. On passe ainsi d'une logique de droits garantis à une logique d'aide conditionnelle – liée à la « bonne foi », mais aussi en fait plus globalement à l'appréciation des ressources et de la situation globale du ménage, via l'enquête sociale.

Les dispositions de cette loi concernent la recherche de solutions « en amont », le plus tôt possible, l'extension de l'information du juge et de ses compétences, et enfin le renforcement du contrôle de la phase d'expulsion proprement dite par le préfet. En premier lieu, afin de favoriser le règlement du conflit en amont, est mise en place une obligation de saisine de la section des aides publiques au logement pour les bailleurs sociaux (assortie d'un délai de trois mois entre cette saisine et l'audience), une information du préfet à tous les stades et notamment au moment de l'assignation (déclaration officielle de l'action en justice au locataire), un délai de deux mois entre la notification de l'assignation au préfet et l'audience. Par ailleurs, la tâche de coordonner la réalisation d'une enquête sociale destinée à l'information du juge est confiée au préfet, et doit parallèlement être l'occasion d'une prise de contact des services sociaux et administratifs avec les locataires, et d'une recherche de solutions amiables (plan d'apurement et/ou relogement). En second lieu, il s'agit d'étendre

les pouvoirs et l'information des juges. L'enquête sociale doit permettre d'améliorer sa connaissance de la situation et du comportement du ménage. Mais surtout, la clause résolutoire, résiliant le bail en cas d'impayé, n'est plus acquise de plein droit (deux mois après le commandement de payer resté infructueux) mais la résiliation du bail peut être soit prononcée, soit suspendue par le juge (la clause résolutoire sera alors réputée ne pas avoir joué afin que le locataire ayant respecté le plan d'apurement redevienne titulaire du bail). Enfin, la possibilité d'accorder des délais de paiement est étendue, et peut être accordée d'office³⁶. Le dernier aspect concerne la phase d'expulsion postérieure au commandement de quitter les lieux. D'une part, les modalités de saisine du juge de l'exécution sont simplifiées (lettre recommandée) afin que les locataires puissent plus facilement demander des délais de grâce. D'autre part, un article prévoit le conditionnement de l'accord du concours de la force publique par le préfet à une proposition d'hébergement ou de relogement. Cependant, le conseil constitutionnel annulera cette disposition, considérée comme inconstitutionnelle car portant atteinte à l'autorité de la chose jugée et partant, au principe de séparation des pouvoirs³⁷.

La loi de lutte contre les exclusions formalise donc le dispositif de « prévention » des expulsions, en construisant l'expulsion du logement comme un risque social porteur d'exclusion, devant donc faire l'objet d'un traitement social. Cette logique sera ensuite précisée dans les textes réglementaires ultérieurs, qui tempèrent cependant quelque peu cette approche « sociale ».

Les premières inflexions des textes de mise en œuvre de la loi

La circulaire du 9 février 1999³⁸, « relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés » porte explicitement et uniquement sur ce sujet. Elle rappelle l'objectif de « *substituer à une logique d'ordre public une logique de traitement social et préventif de*

³⁶ La loi de solidarité et de renouvellement urbain, du 13 décembre 2000, étend cette disposition auparavant réservée au juge d'instance au juge des référés, quand l'affaire est portée devant ce tribunal.

³⁷ En effet, « en soumettant à « la réalisation préalable d'une démarche administrative tendant à l'hébergement de la personne expulsée » l'octroi du concours de la force publique par le préfet, le législateur méconnaît la force exécutoire des décisions de justice ». La force publique doit donc prêter main-forte à cette exécution, seules des « circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public » pouvant y faire obstacle. Décision n°98-403 DC du 29 juillet 1998.

³⁸ Cette circulaire interministérielle complète la circulaire générale du 13 octobre 1998. Un décret du ministère de la justice, du 30 octobre 1998, avait en outre concrétisé la possibilité de saisine directe du juge de l'exécution (par lettre recommandée ou déclaration au greffe).

l'expulsion ». Elle invite ainsi les services préfectoraux traditionnellement chargés de ces procédures, à rompre avec leur logique « répressive » traditionnelle pour jouer un nouveau rôle « préventif ». Cependant, la logique d'ordre public n'est pas absente, mais elle est redéfinie comme une conséquence de la logique sociale, notamment quand les préfets, au moment de l'octroi du concours de la force publique, sont invités à être « *vigilants quant aux troubles à l'ordre public que peuvent faire naître des situations sociales mal traitées* ». Si la logique d'ordre public est mise en retrait, on constate donc néanmoins qu'elle est réarticulée avec une logique sociale qui n'est pas exempte d'une certaine peur des troubles à l'ordre public voire d'une crainte de la violence des classes « dangereuses »³⁹.

On assiste en pratique à un léger déplacement de la problématique, puisqu'il s'agit à la fois de réduire le nombre d'expulsions et « *d'éviter le développement cumulatif, au fil de la procédure d'expulsion souvent longue et complexe, de dettes de loyers irrécupérables* ». D'un côté, cette politique vise donc à protéger les locataires, et de l'autre, à réduire les problèmes d'impayés des propriétaires, en faisant jouer à l'Etat un rôle de « garant » intermédiaire (soit à travers la mobilisation des aides, soit à travers le relogement). Par ailleurs, la circulaire insiste sur le rôle essentiel du préfet pendant toute la procédure, depuis la demande d'une enquête sociale en urgence, jusqu'à la mobilisation des solutions de relogement, en passant par l'octroi du concours de la force publique, qui doit, lui aussi, être limité « aux seuls cas de mauvaise foi ».

Par ailleurs, un guide pratique d'« aide à l'élaboration » des chartes de prévention des expulsions⁴⁰ est réalisé par la DGUHC en collaboration avec l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL) et l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), avec la participation de la CNAF et de représentants de la direction de l'équipement. Dans son introduction, le secrétaire d'Etat au logement, Louis Besson, inscrit d'emblée la prévention des expulsions dans la politique de lutte contre les exclusions, et décrit ainsi le double objectif : « mieux garantir le droit au logement des locataires de bonne foi tout en rétablissant plus rapidement les propriétaires dans leur droit à percevoir le loyer qui leur est dû ».

Tout l'édifice de « prévention » des expulsions repose sur la fiction de la « bonne foi », censée permettre de distinguer les « victimes » des « coupables ». C'est en effet à condition de considérer les locataires en situation d'impayé comme des « victimes » que la « prévention » des expulsions prend un sens. Sinon, il s'agirait simplement de locataires

³⁹ Sur l'ambivalence de la prise en charge des problèmes sociaux, voir le classique : *Louis Chevallier, Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris : Plon, 1958.

⁴⁰ *Charte de prévention des expulsions. Aide à l'élaboration*, 1^{er} trimestre 1999.

imprévoyants ou douteux, vis-à-vis desquels l'Etat n'aurait aucune responsabilité « sociale ». C'est ainsi que la circulaire expose que l'objectif est de limiter les expulsions aux locataires de « mauvaise foi » et à l'inverse de faire bénéficier les autres de la « solidarité nationale, dont l'Etat est le garant ». Mais les critères ou les indices de la « bonne » et de la « mauvaise foi » ne sont jamais définis, laissés à l'appréciation des intervenants sociaux, préfectoraux et judiciaires⁴¹. On peut faire l'hypothèse que d'une part, la rareté voire l'absence d'informations globales et synthétiques sur les situations d'impayés et les ménages faisant l'objet d'un jugement d'expulsion⁴² empêchait d'un point de vue cognitif la formalisation de tels critères. D'autre part, on peut penser que la définition de tels critères est considéré comme relevant de la responsabilité des juges compétents. Dans un contexte où il s'agit déjà d'empiéter sur le domaine de compétence de la justice, pour introduire une logique « sociale », un cadrage trop contraignant de la notion de bonne foi n'aurait pas été opportun. Enfin, on peut imaginer que les divergences entre les acteurs concernés sur cette définition auraient empêché l'émergence d'un accord⁴³. C'est pourquoi la notion de « bonne foi » apparaît à la fois comme une fiction nécessaire à l'invention de la politique de « prévention » des expulsions et comme une notion floue permettant une convergence des anticipations, chacun pouvant y investir ses propres représentations des impayés de loyers et de l'expulsion.

La politique de « prévention » des expulsions qui se développe et culmine avec la loi de lutte contre les exclusions consiste donc essentiellement à mettre en place un traitement social du « risque » d'expulsion, construit comme un facteur d'exclusion sociale vis-à-vis duquel l'Etat se doit de protéger les personnes défavorisées. Cependant, la cécité concernant les causes structurelles des impayés de loyer voire leur occultation, les ambiguïtés quant aux fonctions de l'enquête sociale et l'absence de définition de la bonne foi, ainsi que certains effets non voulus de la loi, limiteront la portée de cette politique de « prévention ». Le constat d'échec sera en effet rapide et les correctifs réglementaires qui seront apportés, limités, opéreront alors une certaine inflexion de l'idée de « prévention ».

⁴¹ La notion de « bonne foi » ou de « ménage méritants » était pourtant critiquée dans la première évaluation de la loi Besson du 31 mai 1990, dont les conclusions ont été à l'origine des nouveaux dispositifs du volet logement de la loi de lutte contre les exclusions. En effet, y était dénoncée l'utilisation de tels critères dans l'instruction des aides du FSL, en soulignant la dimension « subjective » de cette notion, laissant place « à des attitudes discriminatoires » et aboutissant à des « dispositifs excluants » (Cf. *Promouvoir le droit au logement*, op. cit., p. 260).

⁴² Comme en atteste la parution d'un rapport visant à améliorer la connaissance administrative des situations et des procédures d'expulsion : J.-P. Grunspan, *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Rapport du conseil général des Ponts et chaussées à la DGUHC, juillet 2004.

⁴³ Il conviendrait de tester ces différentes hypothèses et éventuellement de les compléter, par un approfondissement du travail sur la préparation de la loi de lutte contre les exclusions et les débats qu'elle a suscité quant à ce volet « expulsions ».

3. Constat d'échec et déplacement de la « prévention » vers l'aval

Rapidement après la promulgation de la loi de lutte contre les exclusions, on commence à observer un remontée des procédures d'expulsion et les insuffisances du dispositif de prévention sont mises en évidence par des associations⁴⁴ puis par de multiples rapports et travaux administratifs portant sur le sujet. Cela se traduira en 2004 par de nouvelles mesures, qui déplacent cependant quelque peu la notion de « prévention ».

Un regain rapide et durable des procédures

Dès 1999, on assiste à une augmentation du nombre de décisions accordant le concours de la force publique, et à partir de 2000 à une augmentation de l'ensemble des procédures, qui se poursuivra ensuite voire s'amplifiera progressivement.

Procédures d'expulsions locatives en France (1997-2004)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	variation 2004/1999	variation 2004/2000
1 Assignations	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	36,6%	27,6%
2 Jugements d'expulsion	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	44,8%	29,7%
3* Comm. quitter les lieux*	47 821	47 623	43 017	50 858	52 345	52 351	**	**	**21,7%	
4 Demandes de CFP	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151	39 924	41 702	39,8%	23,1%
5 Décisions accordant le CFP	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087	23 089	18 967	36,3%	16,5%
6 Interventions effectives FP	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534	9 717	7 610	56,4%	28,2%
Calcul de ratios										
3/2 CQL/jugements	54,5%	63,4%	60,3%	63,9%	64,6%	62,2%				
4/2 demandes CFP/jugements	36,8%	44,3%	41,8%	42,5%	44,9%	45,3%	42,1%	40,4%		
5/2 accords CFP/jugements	16,5%	17,6%	19,5%	20,4%	20,8%	23,9%	24,4%	18,4%		
6/2 Interventions/jugements	5,4%	5,8%	6,8%	7,5%	7,8%	9,0%	10,3%	7,4%		
2/1 jugements/assignations	77,3%	74,7%	73,1%	76,2%	75,3%	75,5%	75,7%	77,5%		
5/4 accords du CFP/demandes	44,8%	39,8%	46,7%	48,0%	46,3%	52,7%	57,8%	45,5%		
6/5 interventions FP/accords	32,8%	32,9%	35,0%	36,5%	37,6%	37,5%	42,1%	40,1%		

1 et 2 : Source : ministère de la justice

3 à 6 : Source : Ministère de l'intérieur

Données 1997-2002 publiées dans le rapport de la DGUHC, *La mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions*, novembre 2004, complétées par l'auteur auprès des services de la DGUHC. Les calculs de variation et de ratios ont été effectués par l'auteur.

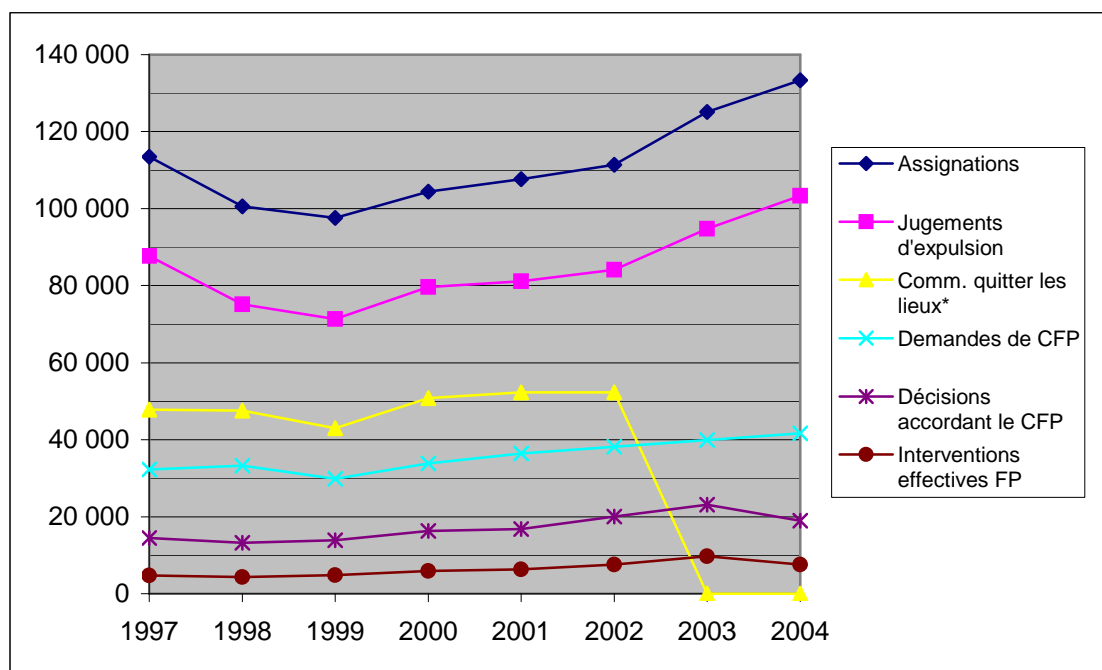
* chiffres hors Paris en 1997 et 1998.

** Données récentes non disponibles

⁴⁴ Diverses réactions et prises de position critiques émanent en effet rapidement des associations oeuvrant dans le domaine du logement des défavorisés. En 2001, l'association nationale d'information sur le logement, réunissant les ADIL qui interviennent souvent dans la médiation locative ou l'accompagnement social lié au logement, publie pour sa part un rapport assez complet faisant le point sur la mise en œuvre de la prévention des expulsions.

Il convient de mentionner que ces chiffres concernent toutes les expulsions locatives quelles que soient leurs causes et non seulement les procédures engagées pour impayés de loyer. En particulier, à Paris, on assiste à une très forte augmentation des procédures judiciaires d'expulsion pour congé pour vente, concernant des locaux que les nouveaux propriétaires veulent récupérer. Mais même en excluant Paris, la remontée des procédures est importante.

Evolution du nombre de procédures d'expulsion (1997-2004, graphique)



On constate tout d'abord qu'après une légère baisse de 1997 à 1999 (avant même l'application de la loi Aubry), le nombre d'assignations augmente à partir de 2000, repassant nettement au dessus du seuil de 100 000 procédures entamées par an, pour atteindre 133 000 en 2004, soit une hausse de 36,6% en cinq ans. La prévention des expulsions « en amont », dans la phase pré-contentieuse, qui était l'objectif initial de la loi, apparaît donc très rapidement et de plus en plus nettement comme un échec.

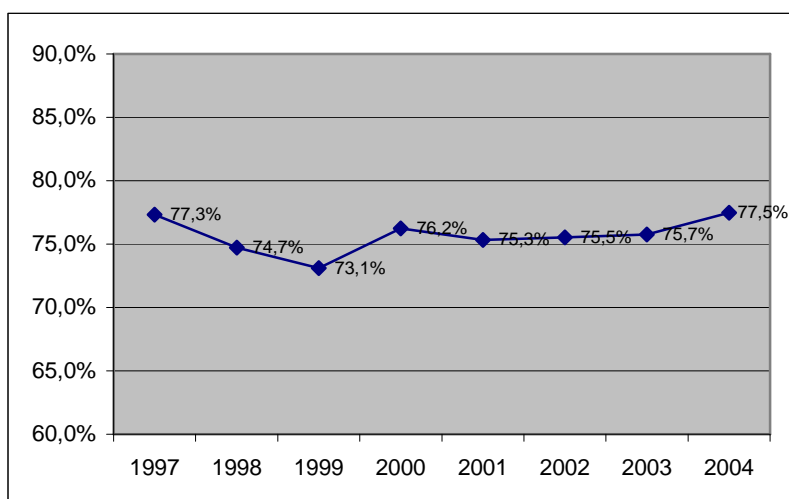
En outre, le nombre des actes ultérieurs de la procédure augmente de manière encore plus significative. Par exemple, de 1999 à 2004, les jugements d'expulsion augmentent de 44,8%, les demandes de concours de la force publique de 39,8%, et les décisions accordant celui-ci de 36%. Les interventions effectives de la force publique se multiplient de manière encore plus significative, reprenant leur hausse dès 1998 et doublant entre 1998 et 2003 avant de redescendre légèrement en 2004⁴⁵, aboutissant néanmoins à une hausse globale de 56,4% sur les cinq dernières années connues. Dans le déroulement des procédures, la

⁴⁵ Il convient de rappeler que la comptabilisation de cet acte ultime est relativement peu stabilisé. On peut d'ailleurs se demander si de nouvelles directives n'ont pas été données en 2004 pour le définir de manière plus restrictive, en excluant notamment les ouvertures de portes constatant le départ du locataire, qui étaient auparavant généralement comptabilisées.

répression tend donc paradoxalement à s'accroître, les actes aboutissant à une exécution forcée augmentant plus vite que les déclenchements de procédures. Cela ne signifie pas obligatoirement que les pouvoirs publics concernés ont intentionnellement une attitude répressive de plus en plus affirmée, car les tensions croissantes sur le marché du logement peuvent contribuer à expliquer non seulement la hausse des impayés mais aussi les difficultés accrues d'apurement ou de relogement, et donc la poursuite de plus en plus fréquente des procédures jusqu'à leur terme. Néanmoins, la suite de l'analyse, notamment au niveau local, montrera que ce facteur contextuel n'explique pas totalement cette augmentation .

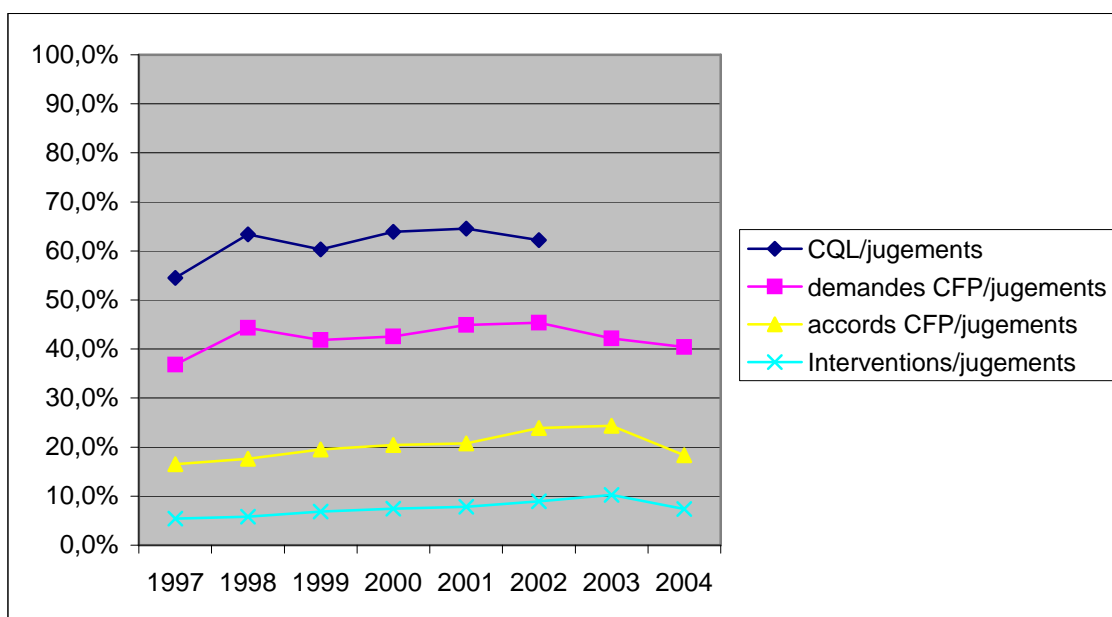
Si l'on examine plus en détail le devenir des procédures en établissant des ratios entre le nombre des actes correspondant à chacune des étapes, ce constat se confirme, voire s'amplifie.

Evolution du ratio jugements/assignations (1997-2004, graphique)



En effet, on constate tout d'abord que la part des assignations au tribunal d'instance qui débouchent sur des jugements d'expulsion a augmenté de 4 points de pourcentage en cinq ans, passant de 73,1 à 77,5%, alors même qu'avant la loi Aubry, la tendance était à la baisse. Malgré les enquêtes sociales censées permettre d'aider les locataires à trouver des solutions, et malgré les marges de manœuvre accrues laissées aux juges pour accorder des délais (y compris d'office), les convocations au tribunal débouchent donc de plus en plus fréquemment sur des jugements d'expulsion.

Proportion de procédures exécutoires par rapport aux jugements d'expulsion

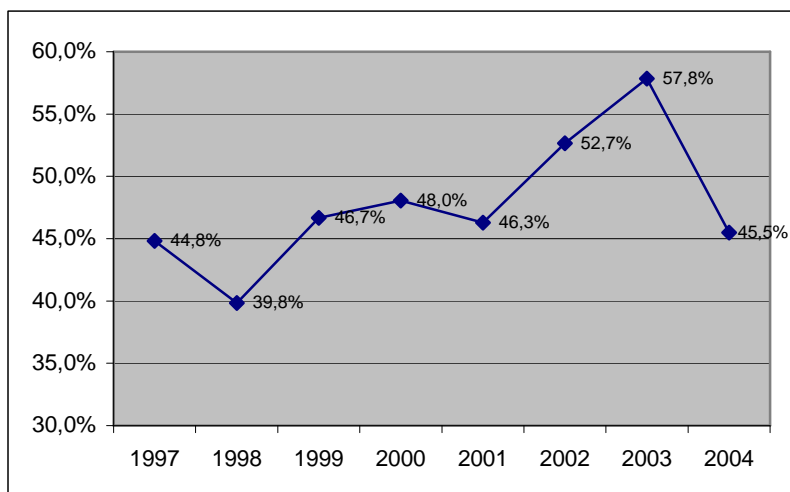


De plus, en aval, les jugements donnent lieu un peu plus fréquemment à des actes d'exécution forcée, malgré un tassement à partir de 2003 ou 2004. En effet, la proportion des commandements de quitter les lieux par rapport aux jugements a crû jusqu'en 2001 (atteignant 64,6%) avant de redescendre légèrement. De même, la part des demandes de concours, par rapport aux jugements toujours, a crû de 3,5 points de pourcentage de 1999 à 2002 (passant de 41,8 à 45,3% avant revenir à 40,4%). Et globalement, la part des jugements débouchant sur une expulsion avec intervention de la force publique a presque doublé de 1997 à 2003 (passant de 5,4% en 1997 à 10,3% en 2003, avant de redescendre à 7,4% en 2004).

Finalement en 2004, on peut remarquer que les jugements débouchent dans 60% des cas environ sur un commandement de quitter les lieux, annonçant l'obligation de libérer le logement dans un délai de deux mois, hors période hivernale ; puis dans 40% des cas sur une demande de concours de la force publique, et enfin dans 18% sur un accord de celle-ci, 7,4% des jugements aboutissant à une expulsion forcée.

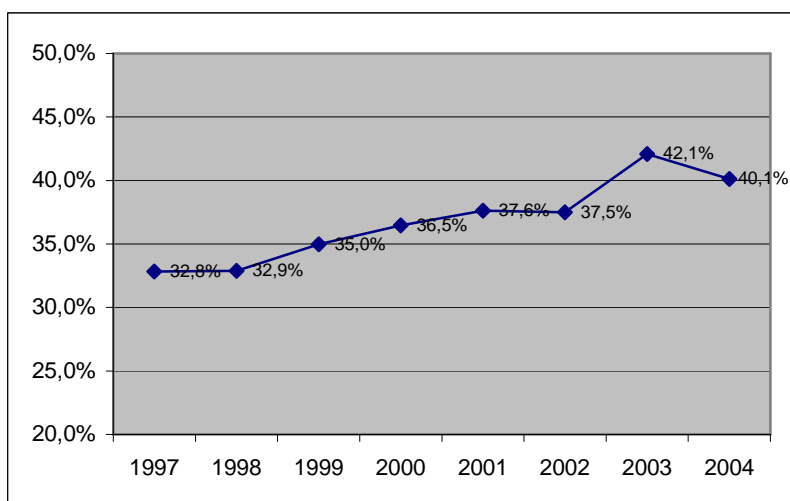
Au terme des procédures et pour ce qui concerne les actes plus directement décidés par les préfetures, on peut en outre calculer la part des demandes de concours de la force publique débouchant sur des accords puis la part de ces derniers débouchant sur des interventions effectives. C'est sur ces ratios que l'on observe les variations les plus importantes.

Evolution du ratio accords du concours de la FP/demandes (1997-2004, graphique)



La part des concours accordés par les préfetures par rapport aux demandes émanant des huissiers représentant les propriétaires, suite à une nouvelle enquête sociale approfondie, a en effet subi de fortes variations. En effet, 39,6% des demandes ont été exhaussées en 1998 contre 57,8% en 2003, ce qui montre ici que l'attitude des préfetures a été de plus en plus favorable aux propriétaires dans cette période, au moment même où le renforcement de la protection des locataires était affiché politiquement et affirmé dans la loi et divers décrets et circulaires (insistant sur les conditions familiales, humaines ou sociales du ménage pouvant amener à décider un maintien dans les lieux). Cette sévérité s'est cependant réduite en 2004, le ratio revenant à 45,5%. Ce recul peut s'expliquer soit par des changements de comptabilisation, soit par l'arrêt des expulsions du parc public annoncé par le ministre de la Cohésion sociale et le décret du ministère du Logement, et la médiatisation des « protocoles Borloo ».

Evolution du ratio interventions de la FP/accords (1997-2004, graphique)



Au stade ultime des procédures, les concours accordés aboutissent de plus en plus souvent à des interventions effectives de la force publique : dans 32,9% des cas en 1998 jusqu'à 42,1% des cas en 2003 (40,1% en 2004). Même si cet acte ultime particulièrement traumatisant demeure rare (constituant l'issue d'un jugement sur treize), il traduit une impossibilité de résoudre le conflit par d'autres moyens (reprise de paiement tardif, ou départ officiel in extremis le plus souvent), impossibilité qui tend à se généraliser.

Dès 1999, la tendance à l'augmentation des procédures, qui s'amplifiera par la suite, s'est manifestée, et a été perçue par différents acteurs qui ont porté des constats semblables.

Des constats convergents sur les carences du dispositif

De nombreux rapports administratifs, ainsi que des études émanant d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine du logement des personnes en difficulté, soulignent les limites des mesures de prévention des expulsions.

Dès janvier 2000, un premier rapport parlementaire sur « l'application des dispositions relatives au logement » de la loi du 29 juillet 1998 est présenté par Daniel Marcovitch. Outre l'objectif d'accroître l'offre de logements pour les personnes défavorisées et de concilier politique sociale d'attribution et « mixité » sociale, ce rapport réaffirme la visée de prévention des expulsions.

Il commence par pointer « l'ampleur préoccupante de l'impayé locatif », sur la base de l'enquête « Logement » de l'INSEE en 1996⁴⁶, et par signaler l'augmentation des contentieux locatifs entre 1988 et 1997, principalement causée par les impayés de loyer (83% des procédures entamées). Le rapport souligne déjà les premières limites de l'application de la loi : insuffisance du travail d'enquête sociale et de la recherche de solutions (faute de moyens dans les préfectures), détournement de la procédure, de la part des propriétaires qui assignent les locataires pour d'autres motifs que le prononcé de la clause résolutoire, sortant ainsi du cadre des nouvelles dispositions ; exclusion des locataires soumis à la loi du 1^{er} septembre 1948 et de ceux de logements meublés, du bénéfice de la procédure. Le rapport reprend en outre à son compte les constats de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM : allongement de la

⁴⁶ Cette enquête montre notamment que 5 à 6% des locataires du parc HLM sont en situation d'impayé de plus de deux mois, et presque 2% des locataires du parc privé. Le rapport s'appuie aussi sur les données retransmises par les organismes HLM, soulignant que malgré cet écart quant aux impayés, le nombre d'expulsions pratiquées avec le concours de la force publique dans le parc public est très inférieur à celui du parc privé (1500 contre 3000).

procédure pré-contentieuse due au délai de 3 mois entre la saisine de la SDAPL et l'audience, alourdissement consécutif de la dette, isolement et attitude « pointilleuse » des SDAPL, systématisant la suspension des aides, difficulté à obtenir récépissé de la saisine de cet organisme, engorgement des FSL. Par ailleurs, les conséquences de la suspension des aides sont nettement mises en évidence : alors qu'auparavant, compte tenu de ces aides, les ménages pouvaient continuer à payer l'indemnité d'occupation correspondant au loyer résiduel et étaient donc autorisés à conserver leur logement même sans bail ; aujourd'hui, les ménages ne peuvent plus poursuivre le paiement courant du loyer intégral et les bailleurs relancent les expulsions forcées. Implicitement, le constat est que, ni en amont, au niveau de la phase précontentieuse, les dossiers ne sont mieux traités, ni en aval, au niveau de l'expulsion forcée, la situation n'est améliorée.

Les points techniques liés aux différences de procédures seront réglés par la loi de Solidarité et de renouvellement urbain du 13 décembre 2000⁴⁷, qui est l'occasion d'apporter quelques correctifs et sert en fait de réceptacle conjoncturel à ces modifications. Pour le reste, les premiers éléments d'analyse qui avaient été dégagés dans le précédent rapport, portant principalement sur les effets de la suspension des aides au logement et sur les difficultés de mise en œuvre de l'enquête sociale ou de l'accompagnement avant l'audience, seront repris par tous les documents ultérieurs.

C'est ensuite au niveau du ministère du logement que le travail d'évaluation a été poursuivi, débouchant sur un certain nombre de propositions. Tout d'abord, un rapport concernant spécifiquement l'évaluation du dispositif de prévention des expulsions a été réalisé par la DGUHC en mai 2002, sur la base des enquêtes portant cinq sites locaux par des organismes de recherche ou d'enquête.

Les principaux problèmes soulevés portent d'abord sur les actions à mener en amont dès la constitution des impayés, sur le fonctionnement des SDAPL (délais et tendance à la suspension des aides), sur le défaut d'articulation avec le FSL, et sur la variabilité quantitative et qualitative des enquêtes sociales. En ce qui concerne l'audience, si le rapport se félicite de l'accroissement des délais de paiement accordés, suspendant les effets de la clause résolutoire, il pointe la question des critères de la « bonne foi » utilisés par les juges, en soulignant l'équivalence souvent faite avec la mobilisation du locataire et sa présence à l'audience, excluant ainsi les personnes les plus marginalisées. Enfin, le rapport souligne la fréquence du non-respect des plans d'apurement proposés, notamment dans les cas de faiblesse structurelle des ressources, et la situation critique des occupants sans droit ni titre (suite à la résiliation du bail). L'hétérogénéité des pratiques des préfets concernant l'octroi de la

⁴⁷ En particulier, la loi étend le délai de deux mois entre l'assignation et l'audience aux autres types de griefs des propriétaires (non paiement du dépôt de garantie, défaut d'assurance...), et étend aussi le bénéfice de cette disposition aux assignations au fond, traitées en tribunal d'instance et non plus seulement aux assignations en référé, les propriétaires ayant eu tendance à délaisser le référé qui pouvait s'avérer plus long...

force publique et la mobilisation en faveur du relogement des locataires, est aussi dénoncée⁴⁸. Sur tous ces points, des propositions sont avancées.

Ce rapport constituera le point de référence pour les autres acteurs et les travaux ultérieurs, qui se baseront systématiquement sur ses analyses et ses propositions. La DGUHC demeurera donc en position centrale dans la définition de la politique de prévention des expulsions et plus généralement dans la politique de « mise en œuvre du droit au logement ». Cependant, tous les éléments que ce texte contient ne seront pas retenus, certains étant progressivement écartés, comme la question de l'octroi de la force publique par les préfets, qui ne sera évoquée dans aucun autre document. On peut même penser que le souci croissant des indemnités d'occupation versés par l'Etat induit une systématisation de l'accord du concours de la force publique, qui n'est pas énoncée officiellement et encore moins médiatisée, mais qui se diffuse sans être remise en cause.

Par la suite, si la réflexion administrative et parlementaire sur la prévention des expulsions se poursuit sur la base d'un constat d'échec relatif, elle déplace cependant la problématique.

En premier lieu, un rapport de Jean-Pierre Grunspan, ingénieur général des Ponts et Chaussées, portant sur la « définition d'un système d'observation des expulsions locatives » est remis, au nom du conseil général des Pont et chaussées, à la DGUHC et publié en juillet 2004. Il fait le point sur toutes les données disponibles à tous les stades de la procédure⁴⁹, et propose de nouveaux outils ou nomenclatures destinés à améliorer les connaissances des impayés de loyers et des procédures d'expulsion.

Par ailleurs, un rapport de la DGUHC sur « la mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi contre les exclusions », est remis au Conseil national de l'habitat en novembre 2004.

Concernant la prévention des expulsions, ce rapport reprend les constats précédents, en soulignant notamment la rareté des solutions amiables et la fréquence des échecs des plans d'apurement. Il signale à ce propos que les principales raisons évoquées tiennent aux « ressources insuffisantes, parfois précaires, des locataires », et à la « difficulté de mobiliser le locataire ou encore « la mauvaise foi » de celui-ci (sans que cette notion puisse être

⁴⁸ Le problème de la coordination des acteurs locaux est aussi mentionné, et une relance des chartes départementales est envisagée. Il en sera de même dans tous les documents ultérieurs.

⁴⁹ Il souligne en particulier l'imprécision des données sur les jugements rendus et la faiblesse des informations aux deux extrémités de la procédure : des connaissances sur les locataires en impayés de loyer (malgré l'enquête « logement » 2001 de l'INSEE présentée), et de l'information sur le devenir des personnes expulsées. Pour le reste, le texte, de facture particulièrement technocratique, recense tous les indicateurs administratifs liés à l'activité des différents ministères concernés, ainsi que les données comptables fournies par les organismes HLM, et propose de nouveaux indicateurs, ainsi que des « ratios » permettant d'« évaluer » quantitativement les politiques de prévention menées.

précisée) »⁵⁰. La responsabilité des problèmes rencontrés est donc attribuée soit à des causes structurelles exogènes, soit aux locataires eux-mêmes, mais non aux modalités de fonctionnement du dispositif. Ce texte présente en outre dès le départ la démarche de « prévention » comme destinée à réduire l'ampleur des indemnités d'occupation. Il indique en effet parmi les problèmes antérieurs à la loi de 1998 (qui sont au demeurant toujours présents) : « L'absence de recherche de solutions préventives l'entraînait dans des prises en charge de plus en plus lourdes d'indemnisations des bailleurs auxquels était refusé le concours de la force publique ».

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées contribue parallèlement, dans ses rapports annuels notamment, à alerter les acteurs sur la question des expulsions, et à chercher de nouvelles solutions. En effet, dans son 8^{ème} rapport, d'octobre 2002, cette instance, composée de représentants de l'Etat, des associations œuvrant dans le domaine de l'urgence sociale et des propriétaires et bailleurs, choisit de mettre l'accent sur ce volet⁵¹.

Il s'appuie d'abord sur l'évaluation réalisée par la DGUHC et demande la diffusion et la prise en compte de ses conclusions, et propose en outre de confier la décision de maintien des allocations logement en cas d'impayé au FSL, afin de désengorger les SDAPL, encombrées et généralisant la suspension des aides. Il réclame en outre des mesures permettant le maintien des aides et le retour au bail après le jugement d'expulsion, en cas de respect d'un plan d'apurement, des dispositions favorisant le relogement des personnes menacées d'expulsion (prise en compte de ce public dans l'accord collectif départemental...), et enfin une meilleure coordination avec la justice, pour améliorer la prise en compte de la situation du ménage dans certains départements.

Par ailleurs, les rapports plus généraux sur la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions, visant à évaluer les effets des dispositifs dans chaque domaine et à proposer des réformes, se multiplient aussi pendant cette période. Dans leur volet logement, ces rapports pointent particulièrement les défaillances de la prévention des expulsions. Par exemple, le rapport de l'inspection générale des affaires sociales de mai 2004 présentant une « synthèse des bilans » de la loi de lutte contre les exclusions cite le dispositif de prévention des expulsions en tête de ceux qui « ne fonctionnent pas de manière satisfaisante »⁵².

⁵⁰ p. 42. Il ajoute par ailleurs aux données déjà mentionnées dans les autres rapports une enquête auprès des DDE, du 1^{er} juillet 2002, qui quantifie cependant simplement la plus ou moins grande fréquence du recours aux différents dispositifs selon les départements.

⁵¹ Dans son rapport de l'année suivante, le Haut comité se consacre à d'autres aspects (mesures concrètes destinées à rendre le droit au logement « opposable », et question du logement des personnes handicapées), mais dans son introduction, il continue à souligner la poursuite de la progression des expulsions.

⁵² Aux côtés des « mesures destinées à favoriser l'accès au logement des personnes en situation de précarité (...) et à améliorer leurs conditions de vie dans l'habitat », ce qui constitue donc un constat de carence de l'ensemble de la politique menée (p. 1 de la note de synthèse).

Dans ce document, les différentes causes évoquées sont d'abord la faiblesse de la croissance et les restrictions budgétaires, puis « la situation de pénurie générale de logements, notamment dans le parc social », ainsi que les « orientations fluctuantes des pouvoirs publics » et les difficultés de coordination, liées notamment à la « prolifération des instances »⁵³. Les responsabilités de l'Etat sont donc particulièrement mises en exergue, à travers chacune des quatre explications avancées. Et la situation particulièrement critique du logement est donc mentionnée comme un facteur important de l'ensemble des problèmes d'exclusion. Dans la fiche consacrée spécifiquement à la prévention des expulsions, ce constat est repris et les principales explications données portent avant tout sur la hausse des loyers, l'insuffisance d'offre de logements sociaux, et la baisse de la solvabilisation par les aides au logement (p. 128). Par ailleurs, des mesures sociales plus qualitatives sont proposées : formation des travailleurs sociaux, actions de sensibilisation des ménages, amélioration de l'accompagnement social, guides méthodologiques à diffuser localement.

De nombreux travaux⁵⁴ convergent donc pour mettre en lumière les limites des dispositifs de prévention des expulsions, réclamant le plus souvent la mise en place de nouvelles mesures. Cela débouchera sur quelques correctifs, achevant cependant d'infléchir l'idée de prévention des expulsions.

Des correctifs réglementaires et législatifs limités

Une circulaire de 2004 puis le plan et la loi de cohésion sociale votée début 2005 apporteront un certain nombre de précisions au dispositif antérieur, en officialisant les protocoles signés entre les bailleurs sociaux et les locataires, tout en déplaçant la notion de prévention vers l'évitement de la mise à la rue, en aval de la procédure.

La circulaire du 13 mai 2004 « relative à la mise en œuvre d'un dispositif d'urgence visant à la prévention des expulsions » apportera un premier correctif provisoire au dispositif et manifestera parallèlement les déplacements opérés. Il s'agit d'une mesure transitoire (anticipant l'application des nouvelles dispositions législatives et réglementaires à l'étude) visant à suspendre toute procédure d'expulsion dans le parc social. L'objectif de

⁵³ Cependant, la solution proposée demeure d'améliorer « les mécanismes de pilotage ou de coordination ainsi que des outils de suivi et d'évaluation ».

⁵⁴ On peut par ailleurs se demander si cette effervescence ne provient pas aussi de multiples concurrences, l'une interne au ministère du logement, entre les directions de la Construction et des Ponts et chaussées, et l'autre située entre le ministère du logement et le ministère des affaires sociales (selon des configurations spécifiques à chaque gouvernement, le logement faisant actuellement partie du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, tandis que la santé et les solidarités en sont séparées).

« prévention » des expulsions y est réaffirmé, mais « l'importance qui doit s'attacher au paiement régulier du loyer » est aussi soulignée. Ce sont ici surtout les conséquences de l'expulsion qui sont mises en avant, dans la lignée de l'argumentation des associations de mal-logés : le texte déplore que « des personnes ou des familles entières se retrouvent à la rue » et cherche à éviter « une issue aussi dramatique, et porteuse d'un coût humain, social et financier très élevé ». La notion de « prévention » est donc ici centrée sur l'évitement de ces situations extrêmes, située à l'aval des procédures et renvoie à une logique humanitaire et non plus vraiment sociale et encore moins de garantie de « droit ».

En pratique, il s'agit d'une part de mettre en place des protocoles d'accord tripartites signés par le bailleur social, le locataire et le préfet, et de permettre le rétablissement des aides au logement et l'accès au FSL pour tous les locataires ayant signé un protocole. Le dispositif est, encore une fois, destiné aux locataires « de bonne foi », avec une tentative de définition des personnes de « mauvaise foi », demeurant cependant assez vague.

« Sont exclus les cas de mauvaise foi manifeste – par exemple lorsque vous possédez des éléments montrant que le débiteur dispose de moyens matériels lui permettant de payer son loyer et d'apurer sa dette – ainsi que les cas de manquements graves aux obligations énumérées à l'article 7 de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 (à l'exception du a). A ce titre sont exclus les ménages qui perturbent réellement par leur comportement, la vie de leurs voisins. La bonne foi relève d'une appréciation délicate, mais nous souhaitons que, dans le cadre de ce protocole, l'appréciation en soit souple et n'exclue que les cas que vous estimerez, en accord avec les bailleurs, relever de la mauvaise foi manifeste. Il s'agit de considérer chaque cas en ayant à l'esprit les conséquences, pour le locataire et sa famille, de l'expulsion effective ».

Au départ, la définition est assez large et laisse place à une grande latitude d'interprétation. En effet, cette définition vise non seulement les ménages ayant « les moyens » de payer leur loyer, c'est-à-dire en fait qui ne sont pas menacés par la pauvreté et la précarité, mais aussi les locataires « à problème » pour les organismes HLM, alors que cette catégorie ne relève pas nécessairement a priori de la « mauvaise foi ». Mais ensuite, la portée de cette large définition est réduite, en soulignant l'usage restrictif qui doit être fait de la notion de « mauvaise foi » et la nécessité de prendre en compte les conséquences humaines de l'expulsion effective.

On peut faire l'hypothèse qu'il s'agit ici d'un côté de relayer les revendications des associations de sans-abris et mal-logés (notamment de la fondation Abbé-Pierre et du Droit au logement), dans la perspective de la préparation de la loi de cohésion sociale, et de l'autre, d'apporter des contre-parties aux bailleurs sociaux acceptant la suspension des procédures d'expulsion et la mise en place des protocoles tripartites. En effet, ces derniers bénéficient d'abord de la reprise du versement des aides au logement (AL ou APL, le plus

souvent en tiers payant), et de l'accès aux aides du FSL, ensuite d'une redéfinition de la « mauvaise foi » dans leur intérêt, leur permettant de contrôler en pratique l'accès au dispositif.

Un nouveau correctif sera apporté par le volet « logement » intégré dans le plan puis la loi de programmation pour la cohésion sociale. Un plan de cohésion social a en effet été présenté par Jean-Louis Borloo le 30 juin 2004, à la veille d'assises sur ce sujet organisées avec les associations et partenaires sociaux, débouchant sur une loi de programmation, votée par l'Assemblée nationale le 18 janvier 2005⁵⁵. Au sein de ses « dispositions en faveur du logement »⁵⁶, un article concerne directement la prévention des expulsions. La loi officialise en effet les protocoles d'accord entre locataires et bailleurs sociaux prévus par la circulaire de mai 2004. Elle précise que ce protocole d'accord « vaut titre d'occupation » et donne droit aux allocations de logement, que le droit à l'APL peut être étendu à la période comprise entre la résiliation du bail par décision judiciaire et la conclusion du protocole. Elle permet une prolongation du protocole de trois ans au delà de la durée initiale de deux ans. Elle signale en outre que le respect du protocole induit une suspension de la procédure d'expulsion et doit déboucher sur la signature d'un nouveau bail. Elle étend enfin l'accès à l'APL à la sous-location. Par ailleurs, cette loi réforme le dispositif du surendettement, en intégrant le loyer et les charges dans le calcul du « reste à vivre » et en accordant le statut de créances prioritaires aux dettes locatives. D'un côté, cela permet aux locataires de faire passer le règlement du loyer avant le reste et favorise indirectement le maintien dans les lieux. Mais d'un autre côté, la sécurisation des propriétaires va jusqu'à faciliter le recouvrement de la dette et les saisies, ce qui va bien sûr à l'encontre des intérêts immédiats du locataire.

Cette loi affiche donc une volonté de sécuriser juridiquement et financièrement le maintien dans les lieux des locataires du parc public dont le bail a été suspendu mais qui respectent un plan d'apurement, et de sécuriser les organismes bailleurs dans leur recouvrement des impayés de loyer (grâce au maintien des APL et à l'intervention du FSL puis dans les procédures de surendettement). Cette mesure poursuit donc le déplacement

⁵⁵ Un accord est en outre signé le 21 décembre 2004, par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et l'Union sociale pour l'habitat, pour préciser la contribution des bailleurs sociaux à cette politique et le soutien garanti par l'Etat. Cf *Accord entre l'Etat et l'union sociale pour l'habitat pour la mise en œuvre du volet logement du plan de cohésion sociale*.

⁵⁶ Les autres dispositions en faveur du logement renvoient à l'augmentation des places d'hébergement en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), au renforcement du programme de construction de logements sociaux, à la lutte contre la vacance et le logement insalubre.

de la prévention des expulsions d'une recherche de solutions en amont vers la possibilité d'accords tardifs. Mais plus profondément, par le découpage qu'elle opère entre locataires de « bonne foi » capables de reprendre le remboursement de leur dette, et les autres supposés être de mauvaise foi – le bénéfice de la mesure ne s'appliquant qu'aux premiers –, elle justifie en fait la reprise des expulsions pour les seconds qui constitueront la majorité des cas. En effet, le présupposé est que ceux qui n'élaborent ou ne respectent pas de plan d'apurement sont insuffisamment mobilisés et sont donc responsables de leur sort et de leur expulsion. Or l'enquête montrera que la réalité est beaucoup plus complexe, compte tenu des difficultés structurelles auxquelles sont confrontés de nombreux locataires. Et finalement, les protocoles ne s'appliqueront qu'à un nombre très restreint de cas, tandis que la culpabilité des autres sera ainsi ratifiée et pourra donner lieu à une répression plus sévère.

Par ailleurs, il convient de rappeler que ces dispositifs ne concernent que les locataires du parc public, alors que les expulsions pratiquées dans le parc privées sont deux fois plus nombreuses. Si la « suspension » des expulsions a suscité un certain effet d'annonce, elle ne concerne donc déjà a priori qu'un tiers des personnes menacées d'une intervention de la force publique, et ne peut en réalité s'appliquer qu'à une fraction très limitée de ces derniers – les pratiques officieuses des organismes HLM allant de plus déjà auparavant dans le même sens.

Plus profondément, cette disposition prétend implicitement réconcilier symboliquement les intérêts des locataires et des propriétaires, au lieu de faire prévaloir dans une certaine mesure les premiers contre les seconds au nom du « droit au logement » en restriction du « droit de propriété », comme le faisaient initialement les inventeurs de la politique de prévention des expulsions.

Finalement, on constate que si de nombreux rapports avaient souligné les multiples défaillances du dispositif, les éléments qui sont pris en compte dans les correctifs réglementaires et législatifs récents demeurent limités. Ils ne posent en effet pas les questions de la solvabilisation par les aides au logement et des moyens réels d'apurer la dette, des enquêtes sociales et des modalités de mobilisation du locataire, de l'attitude des juges, du relogement des personnes faisant l'objet d'un jugement d'expulsion... Parallèlement, on assiste à une évolution des motivations avancées et à un déplacement de la définition de la « prévention » des expulsions vers un accompagnement de plus en plus restreint destiné à améliorer le déroulement d'une procédure dont la nature n'est plus remise en cause et non plus à en éviter le déclenchement ou les effets.

Plus généralement, l'examen des évolutions du cadre légal de traitement des expulsions montre que si l'invention de la « prévention » reposait sur l'idée d'un risque d'exclusion sociale lié à la perte de logement, devant être évité par un traitement social des impayés et la recherche de solutions en amont, la notion s'est ensuite déplacée vers un évitement des situations les plus cruelles de mise à la rue, qui remet de moins en moins en cause les fondements de la procédure. Cette inflexion progressive se retrouve dans les types d'explications qui sont données du phénomène de hausse des impayés et des expulsions locatives.

Chapitre II. Des cadres explicatifs hétérogènes, évolutifs et naturalisants

On peut repérer trois grands types de cadres explicatifs dans lesquels le « risque » d'expulsion est construit, correspondant à trois grands types d'explication de l'augmentation du nombre des procédures. Ces systèmes explicatifs renvoient d'abord aux tensions sur le marché du logement, ensuite aux effets de la pauvreté et de la précarité, et enfin aux défaillances des systèmes de secours sociaux. Ces trois types d'analyse coexistent, mais on peut se rendre compte que l'une ou l'autre domine chez chaque type d'acteur présent dans le domaine des politiques sociales du logement.

Dans la première période de codification de la procédure d'expulsion, ce sont les défaillances interstitielles des politiques du logement qui sont mises en avant ; dans la période d'invention de la « prévention » des expulsions, ce sont la précarité et la pauvreté qui sont considérées comme les facteurs essentiels de l'expulsion, et enfin, dans la période où cette notion se déplace vers l'accompagnement de la procédure, c'est la défaillance des aides et filets de sécurité qui est davantage mise en exergue. Cependant, dans chacun de ces cadres explicatifs successifs, seules les causes superficielles sont appréhendées, sans que les mutations plus profondes concernant chacun de ces domaines ne soient analysées, ni l'articulation entre ces différents phénomènes.

1. Les tensions sur le marché du logement

Le premier type d'explication des expulsions renvoie aux tensions sur le marché du logement : délais et modalités d'attribution des logements sociaux, insuffisance de la construction de logements sociaux, tensions sur le marché privé, hausse des loyers... Ce

type d'explication domine chez les acteurs engagés dans les politiques du logement (DGUHC en particulier), et est prépondérant dans la préparation de la loi Besson de 1990 et dans celle de la loi Borloo de 2005. Cependant, les différentes causes mentionnées peuvent soit être considérées comme des « données » devant être prises en compte dans les politiques à mener, soit comme des « problèmes » à résoudre. Par ailleurs, si ces facteurs peuvent expliquer globalement le phénomène de l'expulsion locative et sa croissance, ils sont plus difficiles à cerner et à prendre en compte au niveau individuel.

Dysfonctionnements et insuffisance du parc social

Les premiers initiateurs de la prévention des expulsions dans le sillage de la loi Besson, avant même la loi Aubry de 1998, soulignent les dysfonctionnements du parc social qui sont à l'origine des difficultés de logement des personnes défavorisées, et notamment des expulsions locatives. Les textes législatifs et réglementaires systématisant les dispositifs de « prévention » reprendront un certain nombre de ces constats afin d'y apporter des solutions, mais par la suite, ils tendront à être naturalisés.

Le premier facteur qui apparaît le plus directement responsable des impayés et des expulsions est celui de l'augmentation des loyers du parc social. Par exemple, tous les rapports du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées mettent en évidence ce phénomène et insistent sur ses effets structurels. En effet, plusieurs de ces rapports montrent que les loyers ont augmenté plus vite que l'inflation, et surtout que les revenus des locataires du parc social. En outre, les charges de copropriété ont augmenté encore plus rapidement – et leur montant réel n'est pas pris en compte dans le calcul des aides au logement (le forfait de charges fictif appliqué étant très inférieur à la réalité des montants pratiqués). Enfin, les loyers adoptés par les organismes de logement social dans les nouvelles constructions sont de plus en plus élevés, ce qui entraîne une augmentation sensible du montant global des loyers du parc public⁵⁷.

Certaines associations, comme Droit au logement, signalent par ailleurs que la nouvelle loi de cohésion sociale risque d'aboutir à une forte augmentation des loyers HLM dans certaines localités. En effet, elle permet aux établissements publics de coopération intercommunale ayant la compétence de l'habitat de passer des conventions spécifiques

⁵⁷ Et rend par ailleurs ces nouvelles constructions quasiment inaccessibles aux personnes défavorisées, même quand elles sont destinées à ce public (financement PLA ou part obligatoire de ménages situés sous le plafond de ressources minoré – 60% du plafond normal des PLUS).

avec les bailleurs sociaux locaux pour négocier l'augmentation des loyers – alors qu'auparavant cette dernière était plafonnée nationalement.

Cependant, dans les textes et les rapports officiels, ce facteur lié à l'augmentation du niveau des loyers, s'il est rapidement évoqué, est généralement considéré comme une donnée contextuelle à laquelle on ne pourrait que s'adapter. En effet, les causes du phénomène ne sont pas analysées, et il ne s'agit que de le prendre en compte pour mieux « traiter » les cas d'impayés.

Le problème de l'accès au parc social des locataires les plus en difficulté est aussi fréquemment souligné, tout en n'étant pas toujours questionné. Un certain nombre de travaux soulignent ainsi l'augmentation du nombre de demandes de logements sociaux et des délais d'attente pour qu'elles soient satisfaites. Ce problème a notamment été à l'origine de la réforme des procédures d'attribution dans la loi de lutte contre les exclusions de 1998, et des modifications apportées par la loi de cohésion sociale de 2005. Cependant, la logique explicative a changé : alors qu'en 1998, le problème était que les bailleurs sociaux ne respectent pas leurs engagements et l'objectif était de renforcer les contraintes (accord collectif départemental, contingent préfectoral...) et de rendre la procédure plus transparente ; en 2005, les problèmes d'attribution sont expliqués par l'excès de contraintes et l'objectif opposé de « mixité sociale » est mis en avant. Par exemple, dans le rapport du Sénat sur la loi Borloo, il est écrit : « les raisons en sont connues : des bailleurs en butte à trop de contraintes, des financements insuffisants et trop complexes et des difficultés à répondre aux attentes de mixité sociale ». Il ne faut donc pas plus d'engagement de l'Etat dans la politique du logement social mais moins de contraintes, notamment quant à l'attribution des logements à des personnes défavorisées. Cependant, dans les deux cas l'insuffisance du nombre de logements à attribuer, accentuant la concurrence entre les publics, n'est pas vraiment questionnée.

Plus généralement, cette question de la « mixité sociale » apparaît comme particulièrement clivante. D'un côté, les bailleurs et les petits élus locaux défendent cette idée au nom de la diversité de peuplement, du refus de la concentration des problèmes sociaux, et implicitement pour préserver la tranquillité des habitants, la sécurité financière des organismes, la valeur du patrimoine immobilier, et l'image du quartier ou de la commune. De l'autre, les associations militantes et les promoteurs du « droit au logement »

considèrent qu'il s'agit d'un moyen d'échapper aux obligations réglementaires ou contractuelles visant à attribuer les logements sociaux aux publics prioritaires⁵⁸.

On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que si autour de la préparation de la loi Besson de 1990 et de la loi Aubry de 1998, ces différents acteurs avaient trouvé un compromis partagé autour de la mise en place des nouveaux outils en faveur du logement des personnes défavorisées, ce point de convergence s'est progressivement délité et les divergences quant à la régulation publique du marché du logement se sont accusées.

Plus profondément, se pose la question de l'insuffisance de la construction de logements sociaux, qui sera de plus en plus mise en évidence dans l'analyse des problèmes de logement des personnes défavorisées et des expulsions locatives en particulier. Ce facteur est cependant formulé de manière différente selon les acteurs et selon les périodes. Dans la loi Besson et les travaux se situant dans son sillage jusqu'à la loi de lutte contre les exclusions de 1998, l'idée défendue est que le problème du logement social n'est pas quantitatif mais qualitatif. Le problème est l'inadaptation de ce parc généraliste aux personnes défavorisées, requérant des dispositifs spécifiques. Cependant progressivement, la thématique d'une insuffisance quantitative, qui était défendue surtout par les acteurs traditionnels du logement social, revient au devant de la scène, notamment dans le projet de loi de cohésion sociale. On met ainsi en exergue la faiblesse des mises en chantier annuelles pendant la dernière décennie, (43610 constructions de logements sociaux entre 1996 et 2003 contre 53 000 en 1995 et un besoin estimé de 60 000 à 80 000 par an). C'est ce besoin que les lois de rénovation urbaine et de cohésion sociale entendent combler. La loi du 1^{er} août 2003 mettant en place un programme national de rénovation urbaine dans les zones sensibles, prévoit une relance de la construction de logements sociaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS) mais aussi une accélération des démolitions d'immeubles, équivalentes aux constructions (200 000 logements sur 5 ans). Le bilan réalisé fin septembre 2004 montre d'ailleurs un nombre de démolitions supérieur aux constructions (24 000 contre 20 800). La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 vise quant à elle à faciliter la construction de logements sociaux par de nouvelles incitations comptables et fiscales, en introduisant en particulier un amortissement des nouveaux logements sur 35 ans et non plus sur vingt, ce qui permet de faciliter le bouclage financier des opérations sans augmenter les

⁵⁸ Par exemple, si le 8^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées affirme que la mixité sociale doit demeurer un objectif de long terme et « ne doit pas être opposé au droit au logement », il considère néanmoins que dans les contextes de tensions sur le marché du logement et pénurie, « lorsque l'état de l'offre ne permet pas de concilier mixité sociale et droit au logement, c'est ce dernier qui doit l'emporter ». Ailleurs, le rapport évoque le « protectionnisme communal » dans l'attribution des logements sociaux.

subventions de l'Etat. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 étend ces dispositions et les aides indirectes à la construction de logements sociaux (exonération de la taxe foncière pendant vingt-cinq ans...). Elle augmente les objectifs chiffrés de constructions annuelles de logements sociaux hors programme de rénovation urbaine, en parlant de « plan Marshall pour le logement social », mais elle y intègre les logements « intermédiaires », financés par des prêts locatifs sociaux (PLS) ou construits par l'association Foncière logement (respectivement 22 000 et 10 000 par an, contre 58 000 PLUS et PLAI), ce qui aboutit donc en fait à une faible augmentation de la construction de logements accessibles aux personnes défavorisées.

Dans le même temps, la loi du 13 août 2003 relative aux libertés et responsabilités locales, prévoit une délégation aux collectivités locales de toutes les compétences auparavant étatiques concernant le logement social, la rénovation de l'habitat privé, les places hébergement et de réinsertion, ainsi que la gestion des FSL. Certaines associations, comme Droit au logement, craignent qu'une telle décentralisation, non assortie d'obligations, renforce les inégalités territoriales, et laisse la politique du logement à la seule initiative des collectivités locales, très inégalement mobilisées voire parfois plutôt méfiantes envers l'installation de populations en difficulté.

Dans ces derniers textes, le problème de la construction de logements sociaux apparaît donc non plus comme un problème politique nécessitant l'intervention directe et massive de l'Etat, mais comme un problème de nature technique, pouvant être réglé par des mesures réglementaires allégeant les contraintes, à travers la redéfinition même du logement « social », étendu aux classes moyennes, la mise en place de facilités techniques pour boucler les financements, et à travers la décentralisation des compétences, afin de libérer les initiatives, qu'elles soient privées ou publiques. C'est donc l'ensemble du cadre référentiel des politiques de logement social qui évolue graduellement.

En résumé, les dysfonctionnements et l'insuffisance du parc social sont particulièrement mis en avant comme causes des impayés de loyer et des expulsions, par certains acteurs de la sphère du logement des personnes défavorisées, mais sont davantage considérés comme de simples problèmes techniques par d'autres et notamment par les derniers gouvernements. De même, si le renchérissement du parc privé est parfois mis en cause, l'analyse plus profonde de ses causes et notamment de sa dérégulation est rarement menée.

Renchérissement et dérégulation du marché privé

En ce qui concerne le parc privé, les éléments de diagnostic évoqués sont souvent la disparition progressive du parc « social de fait », la rareté du foncier disponible et la hausse des loyers. Mais pour certains, ces éléments sont constitutifs d'une « crise » à laquelle l'Etat doit remédier, et pour d'autres, ils constituent une donnée à laquelle l'action de l'Etat et la politique du logement doivent simplement s'adapter. On peut ainsi penser que la logique d'intervention de l'Etat dans le domaine du logement est passée de la première problématique sous la loi Besson à la seconde depuis quelques années.

La hausse des loyers du parc privé est souvent évoquée, mais sans nécessairement être remise en cause. Dans les rapports du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, cet aspect est rappelé afin de réclamer une revalorisation des aides au logement. En revanche, dans la plupart des documents officiels, cet aspect n'est pas évoqué, et la hausse des loyer est considérée comme une « donnée » qui doit simplement être prise en compte mais n'induit pas de prise en charge sociale. Par exemple, le rapport de commission du Sénat sur la loi de cohésion sociale remarque que la hausse des loyers grève de plus en plus le budget des ménages, et rappelle qu'entre 1988 et 2002 les loyers des ménages pauvres ont globalement augmenté de 80% (et même 100% pour le parc privé) et leurs revenus seulement de 30%. Cependant, ce constat amène simplement à exiger une meilleure prise en compte du loyer dans les situations de surendettement.

En outre, alors que la disparition du « parc social de fait » constitué par les logements indécents voire insalubres était considérée comme un problème et une des causes des problèmes de logement des personnes défavorisées, en 1990 ou en 1998, cette disparition est devenue un objectif explicite, dans le cadre de la politique de lutte contre le logement « indécents » ou pour l'amélioration des conditions d'habitat. Cependant, il n'en demeure pas moins que ces approches ont en commun de considérer la dérégulation du marché du logement comme acquise et nécessaire.

On assiste en effet à une dérégulation du secteur du logement et à un désengagement de l'Etat, qui constituent à la fois le point aveugle et le processus fondamental qui sous-tend les évolutions en cours. Par exemple, après avoir confié la fixation des taux d'augmentation des loyers à une commission nationale bipartite⁵⁹, celle-ci a été dérégulée et laissée au

⁵⁹ Sur la logique de constitution de la commission nationale des rapports locatifs, la concurrence des ses usages et la transformation des pratiques de négociations ayant abouti à sa disparition, voir Hélène Michel, « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs, 1982-1986 », in CURAPP, *Historicités de l'action publique*, op. cit., pp.1983. Elle conclut ainsi : « Tous font ainsi l'apprentissage des principes de régulation du marché adoptés au final comme seule « réponse » possible au

« libre » jeu de l'offre et de la demande lors des renouvellements de bail. De même, la latitude des propriétaires en termes de reprise du logement a été fortement étendue (de plein droit à chaque renouvellement de bail tous les trois ans ou pour des motifs spécifiques, comme le congé pour vente)⁶⁰.

Toutes les interventions proposées ont dès lors consisté à « inciter » financièrement à la construction ou la rénovation publique et privée, par divers dispositifs fiscaux permettant de déduire une certaine part de l'amortissement de cet investissement immobilier des revenus imposables, avec des contre-parties variables et souvent peu contraignantes (location pendant neuf ans...). La logique actuelle de la résorption du logement « indécents » s'inscrit toujours dans la même logique, puisqu'il s'agit de faire bénéficier les acquéreurs de tels logements inconfortables ou dégradés, qui rénovent ceux-ci pour les mettre aux normes exigées, d'un amortissement cumulé de 40 à 60% du prix d'achat, avec pour seule obligation de louer ce logement, sans contrainte quant au public logé ni au montant du loyer.

On peut donc remarquer que la dynamique qui a touché le secteur du logement est profondément libérale : dérégulation du marché (fin du blocage des loyers), désinvestissement de l'Etat (recul voire dépérissement de l'intervention directe par la construction de logements sociaux), développement de la flexibilité (facilité de congé des locataires et d'augmentation des loyers), mise en place d'un traitement social des effets sociaux de ces évolutions (à travers l'ensemble des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées et la prévention des expulsions notamment), et enfin l'érosion puis le démantèlement progressif de ces dispositifs au nom du refus de l'assistance et à des fins d'économies budgétaires...

Le premier type de causes du « risque » d'expulsion locative tel qu'il est construit par les acteurs qui ont construit puis déplacé la « prévention » des expulsions renvoie aux diverses tensions sur le marché du logement. Cependant, progressivement, ces éléments, auparavant majoritairement considérés comme « problèmes » à gérer (sinon à résoudre), sont de plus en plus souvent considérés comme des « données » à mieux prendre en compte – ces deux approches ayant en commun considérer comme acquise la dérégulation du marché du logement et le désinvestissement de l'Etat. Les facteurs proprement sociaux –

« problème » de la location, formalisée par les professionnels de l'immobilier comme une « crise de l'immobilier ». La conception d'un marché locatif privé « libre » s'impose et est même érigée en norme d'action publique » (p. 201). Si cette vision est aujourd'hui naturalisée, ce retour historique sur sa genèse et le moment crucial de son institutionnalisation permet d'en souligner les fondements conventionnels.

⁶⁰ A l'inverse de la solution radicale de la loi de 1948 qui permettait un maintien dans les lieux illimité.

liés à la précarité et la pauvreté des ménages – du risque d'expulsion peuvent faire l'objet d'une analyse homologue.

2. Précarité, pauvreté et endettement

Les causes sociales des impayés de loyer, renvoyant à l'augmentation de la précarité et de la pauvreté dans la société française sont particulièrement mises en avant par les acteurs relevant du secteur de l'action et de l'urgence sociale et dans les rapports du comité pour le logement des personnes défavorisées notamment, et ont été dominantes dans la période d'invention de la « prévention » des expulsions ayant débouché sur la loi Aubry de 1998. Elles ont reculé voire disparu des argumentaires des dispositifs récents. Cependant, ici aussi, les phénomènes soulignés (augmentation du chômage, du nombre de salariés pauvres, du nombre d'allocataires de minima sociaux...) peuvent être considérés comme des « problèmes » à « traiter » (dans le cadre d'un traitement social de ces situations) ou comme de simples données à intégrer.

L'augmentation tendancielle des impayés de loyer

Un certain nombre de travaux soulignent l'augmentation tendancielle des impayés de loyer, dans le parc privé comme public, répertorient les efforts menés pour endiguer le phénomène et s'interrogent sur les effets de ces derniers. Cependant ces travaux tendent de fait à naturaliser l'insolvalibilité croissante des locataires et ses causes sociales. Il n'en demeure pas moins que certains sont riches d'enseignements concernant le montant des impayés et le profil des locataires qui sont dans cette situation.

En particulier, le rapport du conseil général des Ponts et Chaussées sur les expulsions locatives synthétise un grand nombre de données. En flux annuel, les impayés des offices HLM correspondaient en valeur médiane à 3,8% du quittancement (loyer+charges) en 2002. En stock, le montant cumulé des « impayés totaux » était estimé en 2002 à 7,9% pour les offices HLM et à 8,2% pour la fédération des entreprises sociales pour l'habitat (correspondant à l'ensemble du stock des impayés locatifs comptabilisés à partir du premier

mois, depuis les simples retards jusqu'aux créances douteuses ou irrécouvrables, exprimé en pourcentage du quittancement)⁶¹.

En ce qui concerne le parc privé, les connaissances sur les impayés de loyer et leur mode de traitement sont beaucoup plus limitées. JP. Grunspan note cependant que le recours croissant au système Locapass a pu avoir des effets pervers d'accroissement des mesures contentieuses, l'envoi d'un commandement de payer dès le premier mois de retard étant obligatoire pour pouvoir faire fonctionner l'assurance, ce qui « serait donc en partie responsable de l'augmentation des expulsions dans le secteur privé »⁶².

D'après l'exploitation du volet « impayés de loyer » de l'enquête logement de l'INSSE de 2001, les locataires en impayé d'au moins six mois de loyer représentent 2,7% de l'ensemble des locataires. Parmi ces locataires en situation d'impayé, 73% perçoivent des APL (dans le public comme dans le privé). Par ailleurs, en ce qui concerne les catégories socio-professionnelles, 4,2% des ouvriers locataires sont en situation d'impayé, et 2,89% des employés hors fonctionnaires, pour une moyenne de 2,75%. En outre, la fréquence des impayés est plus forte en Ile de France hors Paris et dans les villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants), que dans les autres zones (3,99% et 3,02% pour une moyenne de 2,70%). En ce qui concerne l'âge, la fréquence la plus élevée se situe entre 30 et 39, et 40 et 49 ans (3,63 et 3,72%). Pour les tranches de revenus, on constate que ce sont les locataires du second décile⁶³ qui ont la fréquence d'impayés la plus élevée, soit 4,44% (suivis par ceux qui 1er, puis du 4^e et du 3^e décile, tous nettement au dessus de la moyenne nationale). Pour l'occupation principale des locataires, on remarque que les chômeurs, les personnes au foyer sont nettement plus souvent en impayé que les autres (8,26 et 6,62%, suivis par les autres inactifs (dont font partie les handicapés) : 3,77%). On constate même que parmi les locataires du parc public, 10,14% des chômeurs et 9,12% des personnes au foyer sont en situation d'impayé ! En terme de type de ménage, ce sont les femmes seules avec enfants, mais aussi les (plus rares) hommes dans cette même situation qui sont les plus touchés (respectivement 6,86 et 5,37%)⁶⁴. Ces données statistiques montrent bien que les variables qui introduisent le plus d'écarts sont respectivement l'occupation principale du locataire c'est-à-dire son statut professionnel, ainsi que la composition du ménage, c'est-à-dire la situation familiale.

⁶¹ JP. Grunspan, op. cit., pp. 78-80.

⁶² Op. cit., p. 87.

⁶³ C'est-à-dire les 10% de la population appartenant à la tranche de revenus située juste du dessus des 10% les plus pauvres. Chaque décile regroupe ainsi les ménages par tranche de 10%, de ceux ayant les revenus les plus bas à ceux ayant les revenus les plus élevés.

⁶⁴ Op. cit., p. 146-155.

L'augmentation tendancielle des impayés de loyer mérite donc d'être analysée au regard de l'extension de la précarité et de ses effets en cas de rupture familiale.

L'extension de la précarité et de la pauvreté

La généralisation de la précarité sociale, voire de certaines formes de désaffiliation, et de la pauvreté chez les inactifs et les chômeurs mais aussi chez une partie des salariés, est soulignée par les travaux d'un certain nombre d'associations agissant dans le domaine du logement, qui voient dans ce phénomène la cause principale de l'augmentation des impayés de loyer et des expulsions locatives. Si cette réalité sociale, et l'analyse des processus d'exclusion a été le point de départ de la loi Aubry de lutte contre les exclusions, et notamment de son volet de prévention des expulsions, ces aspects semblent progressivement neutralisés au profit d'une approche insistant sur les ruptures professionnelles et familiales.

En particulier, les phénomènes de précarisation croissante d'une partie importante de la population sont parfois masqués par la référence aux « accidents de la vie », qui sont considérés comme des ruptures purement individuelles, oubliant que si celles-ci ont de tels effets de précarisation aujourd'hui, c'est bien parce que les niveaux de revenus des personnes en difficulté ne permettent plus de faire face aux ruptures et que les systèmes de solidarité et de sécurité sociale ne suffisent plus à en assumer les conséquences.

Par exemple, l'auteur du rapport du conseil général des Ponts et Chaussées sur les expulsions locatives écrit « Sur le fond, les retards de paiement concernent le plus souvent des populations qui disposent en temps normal des ressources pour vivre et sont insérés socialement. Cet équilibre peut cependant être remis en cause par la moindre rupture qui affecte le niveau des revenus (chômage, maladie, séparation...). L'accumulation des impayés n'est alors plus maîtrisée par ces locataires et les conduit à basculer dans un mode d'existence plus fragilisé »⁶⁵.

Dans la pratique, au niveau local et chez la plupart des acteurs de terrain, cette référence aux accidents de la vie, aux ruptures professionnelles et familiales, est même prépondérante, puisque quand on travaille sur un cas individuel, on peut forcément repérer de telles ruptures. L'interrogation sur la fréquence croissante de ces occurrences requiert en

⁶⁵ Op. cit., p. 131.

revanche une plus grande distance, et une réflexion plus large sur les évolutions de la société française.

La prise en compte de l'extension de la précarité et de la pauvreté, qui avait été mise en avant dans un premier temps, tend donc à laisser la place à une approche beaucoup plus neutralisée des « accidents de la vie ». De la même manière, le surendettement est de plus en plus considéré comme une « cause » des impayés et non plus comme une conséquence de problèmes sociaux.

Le développement du surendettement

Le surendettement est souvent présenté comme l'un des facteurs expliquant les impayés de loyer, la multiplication des crédits et des dettes aboutissant à l'insolvabilité du locataire. Ici, la tendance à considérer ce phénomène comme purement individuel et à attribuer la responsabilité des difficultés rencontrées aux personnes concernées, est encore plus marquée. En effet, au delà du constat du développement du surendettement et de la multiplication des dossiers déposés auprès de la commission de la Banque de France spécialisée sur ces dossiers, l'imputation d'une responsabilité individuelle semble évidente et tend à transformer le phénomène du surendettement en dérèglement comportemental voire en pathologie de consommation compulsive.

En effet, à première vue, comment expliquer que des personnes dépensent plus que leurs revenus en recourant à une multitude de crédits autrement que par une inadaptation sociale ou un trouble du comportement ? Implicitement, de nombreux travaux semblent adopter ce point de vue, et expliquent alors ce phénomène par diverses formes d'anomie, c'est-à-dire par l'insuffisance de la régulation des désirs des personnes (par les proches, par le groupe, par l'impossibilité matérielle de dépenser...). De nombreuses images véhiculent implicitement ce type d'approche : celle de la femme dépensière, celle de la personne inconséquente ou illettrée, incapable de faire la somme de ses dépenses ou de ses crédits, celle de la personne manipulable acceptant les propositions de crédit... Toutes ces figures tendent à « psychologiser » le phénomène du surendettement, et occultent d'abord l'insolvabilité structurelle d'une part croissante de la population, ensuite la souffrance sociale liée à la privation de consommation et à la mise à l'écart qui en résulte, et enfin les incitations permanentes à la consommation et à la prise de crédits, qui se multiplient dans les médias, avec le soutien des pouvoirs publics (déductions fiscales...).

Ce n'est qu'à condition de prendre en compte cette série de facteurs explicatifs que l'on peut sortir d'une vision purement individuelle et « psychologisante » du surendettement. A cet égard, tous les phénomènes évoqués ici (précarité et pauvreté mais aussi tensions sur le marché du logement et dépérissement des mécanismes d'aide) entrent en ligne de compte dans le développement du surendettement, et ce n'est qu'en les articulant avec ces éléments que l'on peut analyser les « défauts » de socialisation que cela traduit. D'un point de vue sociologique, ces « défauts » doivent davantage être considérés non pas comme des « ratés » purement individuels mais plutôt comme l'expression des contradictions croissantes d'une société valorisant de manière de plus en plus forte la consommation et le plaisir qu'elle est censée procurer tout en privant une part croissante de la population des moyens minimaux pour y accéder.

Si le développement de la précarité, de la pauvreté et du surendettement avaient été mis en avant dans les attendus de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 et sont le plus souvent pris en compte dans les travaux sur les expulsions locatives, ces éléments tendent néanmoins à être de plus en plus naturalisés et considérés comme inhérents à la société française contemporaine.

3. Défaillances et dépérissement des aides et filets de secours

Face aux défaillances et imperfections du marché du logement, et au développement de la pauvreté et de la précarité, des aides sociales puis des « filets de secours », fonctionnant comme des dispositifs correctifs, ont été mis en place. S'ils ont été créés pour apporter des solutions concrètes aux problèmes de logement des personnes défavorisées, c'est leur défaillance même qui aboutit au « risque » d'expulsion. C'est d'ailleurs pourquoi la question des expulsions était très peu présente voire absente de la loi Besson de 1990 et de l'évaluation de sa mise en œuvre en 1998, puisque les dispositifs créés visaient à servir de « filets de secours ou de protection des populations les plus en difficulté en matière de logement »⁶⁶ et devaient donc prémunir *a priori* contre les impayés de loyer. La « prévention » des expulsions qui se construit ultérieurement se base donc sur le constat

⁶⁶ Promouvoir le droit au logement

des défaillances de ces systèmes de protection. Mais paradoxalement, du constat des défaillances de ces dispositifs, on passera à la remise en cause implicite de leur pertinence.

La multiplication des aides et dispositifs correctifs

Progressivement depuis une vingtaine d'années, on a assisté à la création d'une série de filets de secours s'ajoutant les uns aux autres à la manière d'un emboîtement de dispositifs en chaîne.

Ce mouvement succède à la mise en place préalable d'aides au logement de type universaliste. Progressivement, tous les publics ont eu accès aux allocations logement. L'aide personnalisée au logement (APL) concerne les locataires de constructions conventionnées, et l'aide au logement familiale (ALF) et l'aide au logement sociale (ALS) concerne les autres locataires, respectivement constitués des jeunes couples et familles et des autres locataires. Même si des conditions de résidence existent et si le « bouclage » des aides, assurant l'accès de tous les publics aux prestations, n'a été réalisé que progressivement, les critères édictés renvoient à des conditions de ressource ou de logement universalistes. Quand les conditions sont réunies, le bénéfice des aides est automatique et le montant alloué fait l'objet d'une règle de calcul précise.

Par la suite, la logique des nouvelles aides se transforme, leur visée n'étant plus universaliste mais compensatrice. En effet, au cours des années 1980 et du fait de l'augmentation des situations de précarité notamment, ces aides sont apparues insuffisantes pour répondre aux besoins spécifiques des personnes défavorisées. C'est pour combler ces lacunes que des aides spécifiques ont été mises en place, à travers les fonds de solidarité pour le logement notamment, généralisés par la loi Besson. Il s'agit alors de faire bénéficier les ménages en difficulté d'aides supplémentaires pour l'accès ou le maintien dans le logement. Ce dispositif devait donc permettre à lui seul d'éviter les procédures d'expulsions, puisqu'on pouvait aider les ménages en situation d'impayé de loyer à régler leur dette.

Et c'est ensuite un nouveau constat de défaillance de ce dispositif qui amène à mettre en place un dispositif spécifique de « prévention » des expulsions dans la loi de lutte contre les exclusions de 1998. En effet, l'idée qui préside à la création de ce dispositif est que c'est l'isolement des personnes menacées d'expulsion qui constitue la cause centrale du problème et que la prise en charge de ces personnes par les services sociaux via l'action des préfetures, permettra de résoudre les problèmes – dans les cas de « bonne foi » et d'impécuniosité.

Enfin, il apparaît que les nouveaux usages de la « prévention » des expulsions reposent sur un ultime constat de défaillance du dispositif précédent, à la fois au niveau de l'accès aux personnes en situation d'impayé lors de « l'enquête sociale » et à celui de la possibilité de mettre en place des plans d'apurement réalistes.

On assiste donc à partir du milieu des années 1980 à une démultiplication des aides, intervenant de manière successive. Mais au cours de cette dynamique reposant sur la recherche de solutions spécifiques aux défaillances du dispositif précédent, l'action plus globale antérieure est parallèlement délaissée, voire délégitimée.

Contraction des moyens et restriction des dispositifs

On passe subrepticement du constat des défaillances du dispositif à une mise en cause de sa pertinence, aboutissant à son dépérissement progressif – sur fond d'alourdissement permanent de la charge globale des aides du fait de la poursuite de l'extension de la précarité, dans un contexte de rigueur budgétaire et de « décentralisation ». Et les différents acteurs concernés se rendent aujourd'hui compte du dépérissement des dispositifs successifs, certains regrettant cette évolution, d'autres la considérant comme naturelle voire, implicitement, nécessaire.

C'est ainsi que de nombreux rapports soulignent depuis quelques temps le recul de la solvabilisation des ménages défavorisés par les aides au logement, dénoncé par de nombreux partenaires sociaux⁶⁷. Compte tenu de l'augmentation des loyers, de la contraction des revenus des ménages pauvres, et de l'affaiblissement de la part des loyers réels couverts par les aides au logement⁶⁸, le « taux d'effort net » des ménages a considérablement augmenté. Cet élément est souligné dans tous les rapports récents de la DGUHC. Cependant, l'idée d'une augmentation des aides n'est pas envisagée⁶⁹. Et cet aspect n'est même plus évoqué dans les documents préparatoires à la nouvelle loi de

⁶⁷ Un communiqué de presse commun sur ce sujet et intitulé : « aides à la personne : vives inquiétudes des acteurs du logement », a ainsi été signé et diffusé le 6 février 2004, par tous les syndicats de salariés, des associations d'élus locaux, la plupart des associations caritatives, des associations familiales et féminines, et les principales associations de locataires, caritatives et liées au logement.

⁶⁸ Ecart croissant entre le plafond de loyer pris en compte et les loyers réels, et entre le forfait de charges intégré et les montants pratiqués.

⁶⁹ Cette idée est même explicitement écartée, pour des raisons budgétaires, dans le rapport Grunspan de novembre 2004.

cohésion sociale⁷⁰. A l'inverse, l'accès même aux aides tend à être réduit. Par exemple, dans le projet de loi de « simplification du droit » adopté le 9 novembre 2004, sous prétexte d'harmoniser les conditions de versement de l'APL et de l'AL, la carence du premier mois d'installation est étendue à l'AL.

En ce qui concerne le FSL, on assiste depuis 1999 à une baisse des crédits alloués puis à un transfert total de compétences aux conseils généraux dans les cadre des nouvelles lois de « décentralisation ». Ce transfert aboutira à accentuer les écarts entre les départements, quant à la mobilisation des acteurs, à la recherche des financements complémentaires donc aux crédits disponibles, et aux règles d'attribution des aides. On peut d'ailleurs remarquer que si l'évaluation de la loi Besson, en 1998, dénonçait la mise en place de règles restrictives excluant du bénéfice des aides les ménages ayant des revenus trop faibles car disproportionnés par rapport à leur loyer, et si la loi Aubry entendait mettre fin à ces pratiques, le risque de telles dérives ne pourra que s'accroître à l'avenir. On peut en particulier penser que l'accès des ménages menacés d'expulsion aux aides du FSL sera de plus en plus inégal, certains acteurs locaux tendant à refuser une telle subvention des « mauvais payeurs ».

En ce qui concerne les dispositifs de la loi Besson créant des obligations ou des circuits d'attribution de logements sociaux parallèles (accord collectif départemental, contingent préfectoral) spécifiquement destinés aux personnes défavorisées, s'ils ont pu pallier les défauts des systèmes d'attribution traditionnels et ont parfois amélioré les possibilités de relogement des personnes expulsées, ils ont cependant eu des effets limités et sont aujourd'hui menacés de dépérissement. En effet, tout d'abord, ils ont été peu utilisés au bénéfice des personnes expulsées, cette catégorie de public étant particulièrement peu appréciée des bailleurs et étant parfois localement peu soutenue par les responsables préfectoraux. En réalité, les plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées ciblent très rarement ce public, et les accords collectifs départementaux ne quantifient quasiment jamais les obligations d'attribution en sa faveur. Mais plus profondément, la possibilité de délégation de cette compétence aux collectivités locales dans les nouvelles lois de décentralisation risque de vider de leur contenu ces dispositifs, qui étaient par définition destinés à pallier le défaut de mobilisation des acteurs locaux par une intervention plus coercitive de l'Etat. En transférer l'exercice à ces mêmes acteurs locaux revient donc à les laisser dépérir.

⁷⁰ Par exemple, les rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat ne mentionnent que le taux d'effort « brut » c'est-à-dire avant les aides au logement, qui met en évidence les effets conjugués des hausses de loyer et de la stagnation des revenus mais non ceux, cumulés, de la stagnation des aides.

Si les promoteurs des politiques sociales du logement – poussés par certains acteurs associatifs mobilisés – ont contribué à analyser les défaillances des dispositifs d'aide puis de filets de secours mis en place, ils n'ont cependant pas pu empêcher le dépérissement progressif de ces outils et y ont même paradoxalement contribué en pointant leurs défaillances d'une part et en mettant en place des dispositifs pensés comme spécifiques et palliatifs mais qui se sont successivement substitués aux précédents.

On aboutit donc à une situation où le « risque » d'impayé de loyer est structurellement croissant, compte tenu de l'effet de ciseaux lié d'un côté au développement de la précarité et de la pauvreté et de l'autre aux tensions sur le marché du logement (hausse des loyers publics et privés et rareté des logement), et où ce risque est de moins en moins pris en charge en amont par des systèmes d'aides ou par des « filets de secours », ce qui rend de plus en plus nécessaire la « prévention » des expulsions. Tel est le paradoxe qui a présidé à la construction sociale de ce nouveau « risque » social et à la définition de son mode de prise en charge. Les modalités de mise en œuvre locale des dispositifs de prévention de expulsions accentueront ces contradictions.

Deuxième partie :

**Les usages locaux de la « prévention » des expulsions :
limites et variations de l'accompagnement du « risque »**

Les modalités pratiques d'intervention des acteurs administratifs, sociaux et judiciaires sur le terrain, hétérogènes mais généralement peu affectées par la politique de « prévention » des expulsions, tendent à continuer à faire fonctionner le traitement des expulsions comme un processus plus ou moins irréductible de catégorisation et de tri des ménages aboutissant de manière plus ou moins mécanique à une poursuite de la procédure tant que l'apurement n'est pas mis en place.

Chapitre III. Pratiques hétérogènes et faible mobilisation des acteurs locaux

Dans les deux départements étudiés, le degré de mobilisation des multiples intervenants concernés par les procédures d'expulsion est variable, de nettes disparités pouvant être observées – et reliées à une analyse des postures judiciaires ou administratives des acteurs institutionnels et individuels rencontrés. Mais cette mobilisation demeure généralement limitée, les efforts individuels ou institutionnels dispersés n'enrayant pas la logique générale de répression des impayés qui se développe.

1. Le rôle primordial des bailleurs et de leurs auxiliaires

Les propriétaires et les huissiers qui sont leurs auxiliaires, conservent un rôle d'initiative qui demeure central dans la procédure d'expulsion et qui peut être exercé de manière différenciée selon les cas, en fonction du statut des bailleurs, privés ou publics, de leur politique de gestion des impayés, et de leur stratégie plus globale, la tendance actuelle étant le renforcement de la sévérité de la répression des impayés à tous les stades.

Maîtrise du processus par les bailleurs et modes de gestion des impayés

Malgré la codification de la procédure, le déclenchement de chacune de ses étapes demeure sous la maîtrise du propriétaire bailleur. L'activation de ces différentes phases peut être plus ou moins rapide et rigoureuse, selon les modes de gestion des impayés et des expulsions mis en œuvre par les bailleurs, ceux-ci dépendant notamment de leur statut et de leur stratégie, dans un contexte favorisant une sévérité accrue.

Pour commencer, il faut rappeler que tous les actes d'huissier qui rythment la procédure sont commandés par le propriétaire. Et selon son mode de gestion des impayés de loyer et des expulsions, la rapidité, les modalités et les marges de manœuvre de la procédure seront sensiblement différents. A cet égard, la nature du propriétaire, personne privée, organisme privé (institutionnel ou SA d'HLM), ou bailleur social (office HLM, OPAC ou SEM), est déterminante. En effet, tout d'abord, certains actes diffèrent selon le statut du bailleur, l'obligation de saisine préalable de la CDAPL ou de la CAF n'étant valable que pour les organismes sociaux. Ensuite et surtout, tous les partenaires tiennent compte de ce statut dans leur appréciation de la situation et dans leurs pratiques : huissiers, juges, services préfectoraux, chacun s'efforçant d'accélérer la procédure quand il s'agit d'un propriétaire privé, surtout quand celui-ci se trouve dans une situation délicate et a un besoin impérieux des revenus locatifs suspendus. A tous les stades, les chances et les délais laissés au locataire d'apurer sa dette sont restreints, l'expulsion pouvant même parfois être prononcée et exécutée quand la dette a été réglée hors du délai de deux mois après le commandement de payer.

A l'autre extrémité, les exigences et les attentes envers les organismes sociaux, surtout de taille importante, sont plus élevées. Tout d'abord les relances et efforts de contact préalables doivent avoir été multipliés. Ensuite la recherche de solutions doit être active et laisser sa chance au locataire : plan d'apurement de la dette ou délai de paiement, proposition de mutation économique, le plus en amont possible mais aussi tout au long de la procédure... En effet, le juge se renseigne sur ces démarches et en tient compte dans son jugement (accordant plus facilement l'expulsion quand elles ont été menées), de même que la préfecture dans l'octroi de la force publique.

Entre ces deux situations opposées, les bailleurs institutionnels privés ou SA d'HLM sont l'objet d'attentes intermédiaires : un suivi régulier de l'affaire et une certaine souplesse sont demandés, tout en tenant compte de leurs exigences de rentabilité et de leur personnel souvent plus restreint pour gérer les procédures.

De l'autre côté, l'attitude des bailleurs envers les locataires est déterminante pour le déroulement de la procédure, et varie fortement à la fois selon leur statut mais aussi selon leur gestion locative. En effet, si globalement les propriétaires personnes privées sont plus réticents à maintenir un locataire en impayé dans les lieux et à accepter des compromis, de nombreux cas de figure peuvent exister. En général, ces petits propriétaires cherchent avant tout à récupérer leur bien et à se débarrasser du locataire en lequel ils n'ont plus confiance, préférant une expulsion ou un départ rapide à un recouvrement de la dette⁷¹. Les représentants de la chambre départementale des propriétaires de Loire Atlantique (affiliée à l'Union nationale des propriétaires indépendants), incitent d'ailleurs ceux qui viennent les consulter à suivre cette stratégie d'expulsion jusqu'au bout, compte-tenu du formalisme et des délais de la procédure. Mais dans d'autres cas, certains propriétaires désespérés, ou gérant leurs loyers de manière éloignée voire négligente, ne réagissent à un impayé qu'au bout d'un temps très long. A cet égard, le rôle des agences immobilières, qui peuvent créer une illusion de sécurité et de gestion locative sérieuse, est parfois ambivalent. D'autres cas, les liens qui unissent les propriétaires à leur locataire (parenté, relations personnelles, bail verbal, arrangements pour effectuer des travaux...) sont complexes, et rendent les responsabilités difficiles à cerner. Parfois aussi, ce peuvent être la bienveillance et la tolérance qui amènent le propriétaire à accepter la situation d'impayé. Au final, les propriétaires privés peuvent avoir des attitudes très contrastées, leur situation personnelle étant en tout état de cause prise en compte par les partenaires.

Les bailleurs institutionnels, privés ou publics (associations, collectivités locales ou organismes publics...) ont souvent une attitude plutôt sévère vis-à-vis des impayés tout en acceptant plus facilement le maintien dans les lieux, en cas de reprise des paiements. D'un côté, les organismes privés (et de plus en plus publics) sont soumis à des impératifs de gestion et de rentabilité, et de l'autre, ils sont moins engagés dans une relation personnelle conflictuelle avec le locataire. L'essentiel étant le recouvrement des loyers, si le locataire en place recommence à payer, son maintien est souvent préféré à un départ furtif éventuel. Ils ont en outre généralement une assise financière plus importante leur permettant de mutualiser et donc de supporter les risques d'impayés. Par exemple, la SA Vendée-Logement, du fait de sa taille relativement restreinte, a une gestion personnalisée des affaires d'impayés et d'expulsion, menée par un agent de contentieux. Cette relation individualisée permet d'un côté de maintenir le contact avec le locataire et de rechercher des

⁷¹ Avant tout à travers l'accélération de la procédure et la relance fréquente des huissiers. En outre, même si les pressions personnelles sont interdites, ces pratiques continuent à exister. L'image du propriétaire rapace, exploitateur et violent est simpliste et ne correspond pas à la diversité des situations, mais l'augmentation vertigineuse des loyers dans certaines villes et la multiplication des procédures d'expulsion interrogent néanmoins.

solutions, tout en laissant une grande marge d'appréciation et donc d'évaluation subjective, au salarié de l'organisme.

En ce qui concerne les organismes HLM, si une approche plus « sociale », c'est-à-dire indulgente vis-à-vis des locataires, est attendue d'eux, dans la pratique, leur situation au regard des impayés de loyer et leur mode de gestion des expulsions sont très variables, la tendance générale étant néanmoins à une rigueur accrue. Tout d'abord, selon la localisation (grandes villes, villes moyennes ou territoire étendu comprenant des zones rurales), la taille et l'ancienneté du parc de logements (grands ensembles, petits immeubles, résidences récentes...), la gestion locative est soumise à des problématiques différentes. Car selon ces paramètres, le niveau des loyers, la longueur des délais d'attribution, les tensions sur le marché (possibilités de mutation interne ou de relogement à l'extérieur) sont très variables. Par ailleurs, le risque d'impayé de loyer varie aussi fortement, selon une multitude de facteurs externes : niveau des loyers, niveau des salaires et taux de chômage local, type de structures familiales (en particulier nombre d'enfants et taux de divorce...), formes d'intégration sociale (influençant les solidarités familiales et locales, la normalisation des comportements...), etc. Mais le taux d'impayés dépend aussi de facteurs internes à l'organisme : gestion locative, proximité des gestionnaires, satisfaction des locataires concernant leur logement, son loyer, son entretien et sa calme jouissance...

Procédures d'expulsion à Nantes Habitat et à l'Office départemental HLM de Vendée

Nantes Habitat	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Augmentation 2004/2002
Nombre de logements (approx)			24500	24500	24500	24500	
Commandements de payer			345	256	411	1050	310,2%
Assignations	161	172	187	176	308	412	134,1%
Jugements d'expulsion	98	118	137	156	203	288	84,6%
Expulsions avec CFP			10	39	41	86	120,5%
Calcul de ratios							
Rapport comm. de P/logem. (‰)			14,1	10,4	16,8	42,9	
Rapport assign./logem. (‰)			7,6	7,2	12,6	16,8	
Rapport assign./command. de P			54,2%	68,8%	74,9%	39,2%	
Rapport jugements/assignations	60,9%	68,6%	73,3%	88,6%	65,9%	69,9%	
Rapport expuls./jugements			7,3%	25,0%	20,2%	29,9%	

Office HLM Vendée	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Augmentation 2004/2002
Nombre de logements (approx)				12000	12000	12000	
Commandements de payer				17	38	74	335,3%
Assignations				9	29	50	455,6%
Jugements d'expulsion				13	24	25	92,3%
Expulsions avec CFP				2	4	3	50,0%
Calcul de ratios							
Rapport comm. de P/logem. (‰)				1,4	3,2	6,2	
Rapport assign/logem. (‰)				0,8	2,4	4,2	
Rapport assign./command. de P				52,9%	76,3%	67,6%	
Rapport jugements/assignations				144,4%	82,8%	50,0%	
Rapport expuls/jugements				15,4%	16,7%	12,0%	

Par ailleurs, la gestion des procédures d'impayé et d'expulsion par les organismes varie aussi très fortement. La rapidité des relances amiables puis des rappels, de la délivrance des commandements de payer par huissier de justice, de l'assignation des locataires en justice, est en effet très disparate, la tendance étant à l'accélération du rythme de ces actes (y compris au nom de la « prévention » des expulsions). En effet, la précocité de la détection et du traitement des impayés en phase pré-contentieuse est supposée éviter que les procédures n'aboutissent au contentieux judiciaire. On peut ainsi observer que le nombre de commandements de payer délivré par Nantes-Habitat et l'Office HLM de Vendée a été multiplié par plus de quatre entre 2002 et 2004, le nombre d'assignations ayant doublé pour le premier et quintuplé pour le second, et le nombre de jugements d'expulsion ayant pour sa part augmenté de 85 à 92%. La très forte multiplication des débuts de procédures permet donc la résolution d'une part importante des dossiers, mais elle induit néanmoins une augmentation significative des décisions d'expulsion.

Malgré cette augmentation générale, la fréquence des procédures demeure très disparate. Si l'on compare Nantes-Habitats à l'Office HLM de Vendée, on constate par exemple que le nombre de commandements de payer délivré dans l'année pour 1000 logements est de 42,9 pour le premier contre 6,2 pour le second, soit un rapport de 1 à 7 en 2004 (respectivement 14,1 et 1,4‰ soit un rapport de 1 à 10 en 2002). En ce qui concerne le nombre d'assignations délivrées par an pour 1000 logements, les chiffres respectifs sont de 16,8 pour le premier et 4,2 pour le second en 2004, soit une fréquence quatre fois plus élevée.

Nantes Habitat a en effet mis en place un plan de résorption des impayés de loyer depuis 2004, en parallèle à une décentralisation de la gestion locative. Le recouvrement des loyers courants se fait dorénavant dans des agences disséminées sur les principaux quartiers ou ensembles immobiliers. Et surtout, l'ensemble de la procédure de recouvrement amiable puis contentieuse a été réformée pour l'accélérer, et l'attitude de l'office s'est nettement durcie. En effet, auparavant, les loyers résiduels impayés d'un faible montant (parfois quelques euros ou dizaines d'euros), ne faisaient pas toujours l'objet d'une procédure de recouvrement, ni d'un signalement à la CDAPL. La part des locataires en impayé et le montant des dettes locatives

étaient devenus très élevés, et l'office nantais a décidé de mettre fin à cette situation, en multipliant les procédures et en les menant jusqu'au bout. L'objectif affiché est redresser les anticipations des locataires, qui finissaient, selon les responsables, par considérer comme normal le non-paiement, et comme impossible toute expulsion. L'ambition est que cette sévérité accrue produise, après cette période de transition, une régularisation du comportement des locataires et aboutisse à terme à un recul des procédures. Depuis 2004, la dette locative a effectivement commencé à baisser, mais on peut néanmoins s'interroger sur les conséquences humaines de cette stratégie, et sur son présupposé, qui est que les impayés sont dus essentiellement à l'insuffisante intériorisation de l'obligation de paiement du loyer par les locataires, une telle approche normative contribuant particulièrement à occulter les causes sociales des impayés.

En fait, le travail effectué dès la constitution de l'impayé, en direction des locataires, est variable. Il dépend d'abord de l'organisation interne de l'organisme, du personnel chargé de la gestion locative et de la proximité de ces agents avec les locataires. Ensuite, la formation et l'activité de ces agents détermine aussi l'approche qu'ils peuvent avoir des ménages en difficulté. En effet, une simple démarche de rappel à l'ordre, si elle peut parfois être efficace, ne permet pas de prendre en compte et en charge les problèmes plus structurels. Par exemple, la connaissance des éventuels changements familiaux (séparation ou divorce, départ d'un enfant...) ou professionnels (perte d'emploi...), le repérage des aides non-perçues (aides au logement à mettre en place ou à débloquer, dossier FSL à constituer, voire minima sociaux à réclamer⁷²), sont souvent des préalables nécessaires à la résolution de l'impayé⁷³. Par ailleurs, la réactivité aux changements de situation et la recherche active de solutions (suppression du garage, mutation dans un logement plus petit ou moins cher...) peuvent s'avérer déterminantes pour résoudre les problèmes. L'implication effective de l'organisme dans ces différentes démarches pèsera fortement sur l'issue de la phase précontentieuse.

L'attitude des organismes sociaux envers les locataires en situation d'impayé de loyer dépend aussi fortement de la perception du comportement de ces derniers. Implicitement, les organismes vont accepter de donner une nouvelle chance aux « bons » locataires mais pas à ceux considérés comme « à problème », pour qui la procédure se poursuivra mécaniquement. A cet égard, la survenue de troubles de voisinage et l'existence de plaintes des autres habitants de l'immeuble est un élément qui détermine fortement l'attitude du

⁷² La plupart des organismes renvoient alors vers les assistants sociaux de secteur tout en assurant un suivi, mais certains disposent de leurs propres travailleurs sociaux.

⁷³ L'office départemental vendéen a d'ailleurs élaboré une fiche de suivi qui permet d'analyser la situation du locataire en suivant certain nombre d'étapes, sans nécessairement chercher à imposer une remise immédiate des paiements, en laissant le temps à l'agent local de cerner progressivement les différents aspects de la situation.

propriétaire (ainsi que des juges par la suite). Le passé locatif du ménage a aussi une certaine influence, les personnes ayant déjà eu des difficultés de paiement ou des impayés étant traitées de manière moins indulgente. Si tous les organismes rencontrés prennent ces éléments en compte, le poids qui leur est accordé et les conséquences qui en sont tirées semblent cependant varier. La suspicion envers les locataires turbulents, le crédit accordé aux plaintes des voisins, la prise en compte des réputations parfois hâtives, peuvent en effet être plus ou moins marqués, selon l'approche sociale de l'organisme.

Au moment du passage à la phase contentieuse, à partir de la délivrance de l'assignation, la recherche de solutions peut se poursuivre parallèlement à l'enclenchement de la procédure, qui sert de menace. Certains organismes préparent eux-mêmes entièrement la procédure, un ou plusieurs salarié(s) étant chargé(s) de rédiger l'assignation, de préparer l'audience, et d'y assister, d'autres, souvent les plus petits, déléguant ces tâches à un avocat spécialisé dans le droit immobilier. Dans ce dernier cas, la latitude d'action pendant l'audience, permettant d'accepter immédiatement les délais de paiement proposés oralement par le locataire, est souvent plus limitée.

Dans la suite des procédures, c'est-à-dire l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion, les écarts sont aussi significatifs. Par exemple, les jugements aboutissent dans près de 30% à une intervention de la force publique à Nantes Habitat en 2004 contre 12% chez l'Office vendéen. Cette différence combine différents facteurs, délicats à isoler : ceux externes, liés au contexte local, et ceux liés à la gestion interne des procédures. On peut en effet supposer que les tensions beaucoup plus fortes sur le marché du logement à Nantes aggravent les difficultés de relogement des locataires (rareté des appartements disponibles et cherté des loyers privés). Mais l'attitude de l'organisme, ses efforts pour rencontrer encore les locataires et chercher une solution, son acceptation d'un étalement de la dette sur plusieurs années, sa rigueur en cas de non respect ponctuel du plan d'apurement, etc., tous ces éléments peuvent contribuer à expliquer la poursuite des procédures en aval – les l'attitude et les anticipations des locataires interagissant bien sûr avec les facteurs internes évoqués.

Les plans d'apurement légalisés et encadrés par les nouvelles dispositions contenues dans les décrets et lois de 2004 semblent relativement rares dans les deux offices : à Nantes Habitat, 20 protocoles ont été signés en 2004, 11 demeurant en vigueur à la fin de l'année (pour 86 expulsions avec intervention effective de la force publique), à l'office départemental de la Vendée, 7 plans étant en cours en 2004 (pour 3 expulsions effectives). Finalement, les simples reprises de remboursement de la dette semblent toujours plus fréquentes que les signatures officielles de plans d'apurement. Par exemple, à l'office HLM de Vendée, sur les 56 issues amiables d'affaires d'impayés en 2004, 19 étaient en simple régularisation de dette, 10 avaient signé un plan de surendettement à la Banque de France, 8 avaient soldé leur dette d'eux-

mêmes, 7 étaient placés sous tutelle, 4 avaient obtenu un délai du juge, seuls 7 ayant officiellement signé un plan.

Finalement, les attitudes des bailleurs sociaux vis-à-vis des impayés de loyer et des expulsions locatives sont nettement différenciées, et néanmoins généralement de plus en plus rigoureuses. Il en va de même du rôle d'exécution des huissiers, qui peut être exercé de manière purement mécanique ou plus humaine voire « sociale ».

Le rôle d'exécution des huissiers

Les huissiers sont avant tout des exécutants agissant au nom du propriétaire qui les emploie, cette mission pouvant néanmoins être remplie de manière légèrement différenciée.

Des représentants de la profession s'efforcent aujourd'hui de souligner la mission de justice qu'ils exercent, leur professionnalisme, leur respect des règles formelles, et leur attitude humaine, voire pour certains quasi-sociale, envers les débiteurs, mais il n'en demeure pas moins que leur rôle est d'exécuter les décisions des bailleurs (via l'ordonnance judiciaire). Ils sont d'ailleurs directement payés, pour chacun de leurs actes, par ceux-ci (une indemnisation pouvant ensuite être demandée au locataire au titre de l'article 700). Quand les propriétaires ne s'adjoignent pas les services d'un avocat, c'est généralement l'huissier qui rédige l'assignation et la transmet au greffe du tribunal d'instance⁷⁴.

L'huissier a par ailleurs acquis un rôle d'information essentiel, puisqu'il doit notifier à la préfecture chacun des actes qu'il exécute – dans des formes et des délais prescrits de plus en plus précisément. Cependant, certains actes ne sont pas toujours très rigoureusement rapportés, en particulier les expulsions avec intervention effective de la force publique, qui ne sont pas toujours considérées comme telles quand la reprise des lieux s'est faite en l'absence du locataire, alors que toute ouverture de porte par un serrurier, en présence des forces de l'ordre, est censée constituer une expulsion effective. L'absence de compte-rendu à la préfecture empêche alors la comptabilisation.

Et surtout, les manières d'exercer ces fonctions, les modalités d'exécution des procédures, bien que fortement codifiées par la loi, diffèrent. Par exemple, la rédaction des

⁷⁴ Les juges semblent considérer que la rédaction de cet acte est moins précise que quand un avocat la réalise. L'historique complet de la dette, la présence du contrat de bail et de toutes les pièces utiles, la relation des démarches effectuées sont moins précis voire absents et doivent alors être réclamés à l'audience.

courriers peut être plus ou moins travaillée pour être compréhensible par les personnes souvent démunies que sont les locataires concernés. Si le respect du formalisme de l'acte est nécessaire, la mise en valeur de ses informations essentielles, la traduction en langage courant de sa signification et la lisibilité des mentions concernant les aides ou recours possibles, sont très inégales (voir la notification d'assignation reproduite en annexe). Par ailleurs, les efforts réellement réalisés pour remettre le document en main propre au locataire au lieu de le déposer simplement en mairie accompagné d'un avis de passage au domicile, la répétition des tentatives, les heures de passage choisies (acceptation de délivrer les actes en soirée...), conditionnent l'établissement d'un contact qui sera parfois le seul ou le premier. Par ailleurs, quand une communication est établie, l'attitude de l'huissier, son langage, ses efforts pour surmonter la peur du locataire, l'explication et la dédramatisation de la procédure, l'incitation à se rendre à l'audience, l'évocation des solutions possibles (au delà de la simple remise des coordonnées ou de la fiche de présentation du FSL), tous ces éléments peuvent être déterminants.

Seuls quelques huissiers semblent avoir mené une réflexion sur ces questions et tenter de transformer leurs pratiques, la plupart se contentant d'une approche routinière et formaliste de leur métier. De manière plus générale, la dimension sociale de leur mission n'est pas reconnue ni incluse dans leur formation.

Pourtant, paradoxalement, l'huissier se trouve en première ligne dans la prise de contact, et constitue parfois le seul interlocuteur parvenant à entrer en contact avec les personnes les plus repliées et devient donc en quelque sorte l'ultime intervenant social. En effet, dans certains cas exceptionnels, les personnes n'ouvrent leur porte à personne, n'ont pas le téléphone ou n'y répondent pas, n'ouvrent pas leur courrier ou ne savent pas le lire ou le comprendre. Or le fonctionnement des services sociaux, basé sur la mise à disposition et attendant l'acceptation volontaire de la personne pour la prendre en charge, empêche que la communication ne s'établisse avec ceux qui sont le plus en difficulté. C'est donc parfois l'huissier, quand il fait le nécessaire et que les personnes lui ouvrent quand même, qui a le premier voire l'unique contact. C'est donc paradoxalement le professionnel le moins formé au travail social et le plus inscrit dans une logique d'ordre public et d'exécution qui se trouve confronté le plus directement aux personnes les plus en difficulté et aux problèmes sociaux les plus ardues.

Par ailleurs, quand la procédure va jusqu'à son ultime étape, l'intervention de la force publique, c'est l'huissier qui est exposé au problème de l'hébergement du ménage et gère parfois son avenir immédiat (recherche d'un hébergement ou d'une place d'hôtel, placement des enfants...). C'est donc aux conséquences les plus dramatiques de l'expulsion qu'il peut avoir à s'affronter, tout en y étant le moins préparé. Et il semble que les manières de gérer

ce moment particulièrement cruel soient très différentes, allant d'une exécution rapide et formelle à une prise en charge plus humaine, voire à un véritable soutien dans la recherche de solutions.

A contrario, la dimension violente de l'expulsion, croissante au fur et à mesure de l'avancement de la procédure, très souvent sous-estimée par les huissiers, peut être plus ou moins forte selon la manière de la pratiquer. Après de la délivrance du commandement de quitter les lieux, qui indique un délai de départ de 2 mois (en dehors de la trêve hivernale), la tentative d'expulsion simple constitue une première étape dans l'exécution forcée. En effet, l'huissier est alors censé tenter de convaincre le locataire de partir. Ensuite, après la demande et l'octroi de la force publique, l'intervention effective de celle-ci représente une véritable violence symbolique, sinon physique. En effet, l'huissier arrive alors accompagné de policiers ou de gendarmes, d'un serrurier et éventuellement d'un déménageur. Il oblige alors la personne à quitter le logement et à laisser les clés et les meubles, aujourd'hui généralement par la conviction, mais parfois aussi par la force. Certains huissiers s'efforcent d'éviter à tout prix cette extrémité, en rendant si nécessaire plusieurs fois visite à la personne pour la prévenir de l'imminence de l'intervention, la charge de violence étant alors transmuée en menace tout en demeurant virtuellement présente.

L'intervention des huissiers demeure donc inscrite dans une logique d'exécution forcée qui peut cependant être mise en œuvre de manière plus ou moins rigide ou humaine voire sociale. De manière homologue, l'institution judiciaire fonctionne de manière relativement close et parfois même mécanique, l'attitude des juges pouvant cependant varier et leurs efforts pour sortir de ces routines inégaux.

2. Le fonctionnement clos de l'institution judiciaire

Les juges d'instance, qui décident, au fond ou en référé, de la résiliation du bail et de ses modalités (octroi des délais), et les juges de l'exécution, qui peuvent être saisis pour modifier les modalités d'exécution de la décision, tendent à fonctionner de manière autarcique, tout en adoptant des attitudes ou « postures judiciaires » différenciées.

Limites et variabilité de l'information du juge

On peut tout d'abord remarquer que l'information du juge est inégale et le plus souvent limitée, d'une part car les enquêtes sociales sont absentes dans une part non négligeable

des affaires et d'autre part car les locataires ne sont pas toujours présents et expliquent rarement leur situation et leurs attentes de manière complète. En fait, la qualité de cette information dépend d'abord de sa structuration à travers les formulaires élaborés localement et ensuite du travail de lecture et d'analyse de l'enquête sociale effectué par le juge quand elle est annexée au dossier, et de la démarche de questionnement du locataire quand ce dernier se présente à l'audience.

Tout d'abord, l'information contenue dans les enquêtes sociales est inégale et généralement restreinte. En premier lieu, l'enquête sociale peut être totalement absente : dans un quart des cas environ en Loire Atlantique, et dans la moitié des cas en Vendée environ, après une période de blocage quasi-complet (voir plus loin). De manière générale, pour les ménages habituellement suivis par des travailleurs sociaux, l'enquête sociale se fait facilement puisque le contact est déjà établi, les difficultés concernant les personnes non suivies vis-à-vis desquelles des démarches spécifiques doivent être faites.

Dans les cas où l'enquête sociale est effectuée et transmise dans les temps, l'information présente dépend de l'organisation de la fiche de renseignement employée dans le secteur, et de la manière dont celle-ci est remplie par les travailleurs sociaux. En effet, les formulaires ne sont pas organisés de la même façon dans les deux départements et ne comportent pas les mêmes rubriques (voir Annexes). En Vendée, ce formulaire se présente comme un document administratif comportant sept encadrés dans lesquels il suffit de cocher quelques cases et de remplir quelques montants. Cette fiche vise avant tout à circuler entre les partenaires pour qu'ils puissent la compléter au fur et à mesure (décision de la CDAPL, du FSL, de la Banque de France...). La situation familiale n'est décrite qu'à travers l'identité du locataire, le nombre de personnes vivant au foyer et indirectement à travers la situation professionnelle de Mme et Mr⁷⁵. Concernant les dépenses du ménage, les seules informations sont le montant du loyer et des charges (avec mention du caractère individuel ou collectif du chauffage, et éventuellement l'existence de dettes hors loyer). Concernant les ressources, sont indiqués la situation déclarée de Mme et de Mr (salaire, chômage, RMI...), le montant total des salaires, allocations familiales et des ressources. Ces renseignements budgétaires sont donc très limités, ils ne comprennent par exemple pas l'existence d'une pension alimentaire à verser ou à recevoir, ils ne détaillent pas les différentes charges courantes, ni les éventuels crédits souscrits... Au dos, des observations complémentaires peuvent être ajoutées de manière facultative. Pour les juges, cette information est donc très

⁷⁵ La situation matrimoniale du couple n'est donc pas indiquée, les enfants ne sont pas distingués des autres personnes vivant au foyer, les revenus éventuels de ces dernières peuvent difficilement être pris en compte, les recompositions familiales ne peuvent être signalées, la présence d'enfants ayant un droit de visite n'est pas mentionnée...

restreinte et souvent limitée aux éléments les plus officiels. Et une certaine insatisfaction est exprimée, tant quantitative (part des enquêtes reçues à temps) que qualitative (imprécision des renseignements et faiblesse des éléments d'appréciation).

En Loire Atlantique, l'enquête sociale, tenant également sur un recto-verso est beaucoup plus précise : la composition de la famille doit être décrite de manière complète en indiquant l'identité, les liens de parenté et la situation de chacun, et le budget mensuel du ménage est entièrement détaillé. La partie « ouverte » vise plus particulièrement à présenter un « exposé de la situation concernant les origines et les perspectives de régularisation de l'impayé ». En Loire Atlantique (et dans l'arrondissement de Nantes en particulier), les juges disposent souvent de cette enquête, relativement approfondie, même s'ils aimeraient parfois détenir des éléments d'appréciation plus poussés.

Le contenu de l'enquête transmise au juge demeure donc généralement factuel, ne comporte pas d'évaluation de la bonne foi du ménage, et mentionne rarement des éléments d'appréciation défavorables aux ménages (problèmes de comportement ou de santé (alcoolisme..), problèmes de gestion budgétaire...). Certains juges considèrent cette approche comme légitime, acceptant la spécificité du rôle des services sociaux, tandis que d'autres souhaiteraient que l'enquête soit plus évaluative.

Par ailleurs, l'usage des enquêtes au cours de l'audience et pour préparer le délibéré varie fortement. En effet, certains juges ne les mentionnent jamais à l'audience tandis que d'autres s'en servent comme point de départ, en indiquent les éléments essentiels oralement et interrogent les locataires sur cette base. On peut penser qu'en Vendée, leur absence pendant une période, et leur rareté et leur superficialité actuelles n'incitent pas les juges à s'en servir, mais en retour, ce désintérêt relatif des juges ne favorise pas la mobilisation des services sociaux⁷⁶. En Loire Atlantique, lors des audiences de référé observées, l'enquête sociale était en revanche souvent mentionnée et commentée.

Par ailleurs, l'audience est l'occasion de recueillir ou compléter l'information du juge. Dans certains cas, l'audience pallie à l'absence d'enquête sociale, notamment pour les personnes bien insérées socialement, qui refusent une prise en charge par les services sociaux et qui se déplacent au tribunal d'instance. Les débats oraux sont alors la seule source d'information du juge (qui demande parfois alors de lui envoyer des pièces justificatives a posteriori). Quand le locataire n'est pas représenté et vient en personne,

⁷⁶ Chacun tendant ainsi à se renvoyer la responsabilité de la faiblesse quantitative et qualitative des enquêtes sociales.

l'audience est un moment crucial qui déterminera la perception et la décision du juge. Quand le locataire est absent, le délibéré s'appuie uniquement sur les pièces du dossier et aboutit automatiquement à l'expulsion. Dans les cas où le locataire est représenté par un avocat, les débats sont plus rapides car l'audience est préparée par le travail de ce dernier, qui sait quelles informations mettre en avant, quelles demandes formuler et qui transmet les pièces utiles. On peut à cet égard constater que la présence d'un avocat, bien que minoritaire, est beaucoup plus fréquente à Nantes qu'à la Roche sur Yon. Lors des six audiences observées, aucun locataire n'était représenté par un avocat en Vendée, tandis que c'était le cas dans plusieurs affaires en Loire Atlantique, un juge estimant à un tiers environ la proportion de locataires représentés – grâce à l'aide juridictionnelle le plus souvent⁷⁷.

Plus généralement, le déroulement des audiences, tout en respectant le même formalisme, diffère quelque peu, suivant le type de questions posées ainsi que l'attitude du juge⁷⁸. Pour certains juges, il s'agit uniquement d'amener la personne à s'expliquer sur les causes de l'impayé et sur l'évolution éventuelle de sa situation personnelle, dans un cadre qui vise simplement à enregistrer la résolution du bail en l'absence d'éléments nouveaux. Pour d'autres, l'audience sert aussi à évaluer les efforts entrepris et les solutions envisagées, en s'intéressant aux possibilités de remboursement des locataires, aux demandes d'aides qu'ils ont effectuées (FSL, CDAPL, plan de surendettement) et aux démarches de relogement éventuelles. Tous ces éléments permettront ensuite de « repêcher » certains locataires, de leur donner une nouvelle chance en leur accordant des délais de paiement. Si ce travail n'a pas été fait en amont, le juge ne se laisse ensuite aucune latitude d'appréciation, et ne peut que prononcer automatiquement l'expulsion. Par exemple, comme les locataires – quand ils ne sont pas assistés d'un avocat et n'ont pas été renseignés sur la procédure – ne savent pas toujours qu'ils peuvent demander des délais de paiement et donc indirectement le maintien dans les lieux, ils n'évoquent pas spontanément ces éléments, et si le juge ne leur pose pas directement la question, l'affaire ne peut que se solder par une expulsion.

⁷⁷ Le juge attribue l'augmentation du recours à un avocat par une tendance générale à faire valoir ses droits. On peut penser que certains services sociaux ou organismes de conseil (ADIL...) du secteur conseillent dorénavant aux ménages assignés de se faire défendre.

⁷⁸ La manière de diriger les débats peut en effet varier, certains juges demeurant dans une posture relativement formelle, gardant un strict contrôle des échanges et rappelant parfois les personnes à l'ordre tandis que d'autres se montrent plus souples. Un des juges rencontrés affirme s'efforcer sciemment de contrecarrer le caractère officiel et intimidant du cadre et des lieux afin de détendre l'atmosphère et de mettre en confiance les justiciables. Une autre évoque le rôle pédagogique qu'elle se donne et explique pendant l'audience le déroulement de la procédure et la signification de la décision susceptible d'être prise. D'autres magistrats s'investissent moins dans une dynamique d'échange et manifestent davantage leur position d'autorité, induisant un rapport déférent, craintif voire paniqué, chez les justiciables.

A cet égard, d'après les observations réalisées, le degré d'information des locataires assignés a paru plus élevé à Nantes qu'à la Roche sur Yon, et l'effort de questionnement des juges plus important. Dans le tribunal vendéen, les locataires semblaient plus souvent totalement perdus, et étaient beaucoup plus rarement questionnés – voire jamais par l'un des deux juges – sur leur souhait de rester dans les lieux et leur possibilité d'apurer la dette, ainsi que sur les aides qu'ils peuvent solliciter (rappel d'allocation logement, FSL...). A Nantes en revanche, les locataires semblaient plus souvent avoir été préparés à l'audience, disposant par exemple d'un récapitulatif budgétaire ou connaissant les arguments à avancer.

Quand le locataire est absent à l'audience⁷⁹, l'information du juge est alors limitée aux pièces du dossier. Ce cas de figure n'a pas pu être observé puisque l'affaire est alors directement mise en délibéré lors de l'appel des causes, sans être évoquée oralement à l'audience. De manière générale, cette absence est considérée comme un désintéret et une absence de mobilisation de la personne et débouche sur une expulsion sans délai. Dans certains cas, correspondant parfois à des situations de précarité voire de détresse profonde, le juge prend donc sa décision sans enquête sociale ni débat oral.

En résumé, l'information du juge, du fait de sa position recluse au sein du tribunal, est donc de fait limitée à ce que lui transmettent les différents acteurs de la procédure – le locataire lui-même, le bailleur ou les services sociaux –, l'ampleur de cette information dépendant donc d'un côté du travail de recueil des données et de restitution effectué par chacun d'entre eux et de l'autre de l'effort propre du juge pour solliciter et compléter ces matériaux. Dans la prise de décision, la latitude d'action du juge sera encore plus grande, la fiction de la « bonne foi » laissant une grande liberté d'appréciation, dont l'usage est profondément variable.

Fiction de la « bonne foi » et rigueur de l'évaluation

L'ensemble de la procédure judiciaire demeure organisée autour de l'évaluation de la « bonne foi » des ménages, même si en l'absence de définition de celle-ci, chacun y investit des significations très disparates. Selon cette définition implicite et les critères d'appréciation propres au juge, le processus d'évaluation sera plus ou moins rigoureux, chaque élément

⁷⁹ La présence à l'audience suppose une disponibilité d'une matinée entière en semaine (le jeudi matin dans les deux tribunaux étudiés), parfois à plusieurs reprises quand l'affaire est renvoyée à une date ultérieure). Certaines personnes se font parfois représenter par un tiers, mais celui-ci a rarement un mandat écrit en bonne et due forme et ne peut pas toujours répondre aux questions posées.

pouvant être mis à charge ou à décharge du locataire selon son profil et selon les critères du juge.

En effet, au cours des audiences, les juges cherchent à évaluer et catégoriser le ménage, à travers une série de critères, qui peuvent cependant renvoyer à des appréciations différentes voire opposées. Par exemple, la mobilisation du ménage, sa capacité de revendication (de délais pour mettre en place un plan d'apurement...) et sa faculté d'argumentation peuvent soit être mis au crédit de celui-ci, soit être considérés comme des indices de mauvaise foi, d'une volonté de profiter du système, d'un refus de respecter ses règles... De même, l'évocation des aides dont les locataires peuvent bénéficier peut créditer l'idée d'une solution négociée et d'un apurement de la dette, ou être considérée comme le signe d'une posture d'assisté. A contrario, les difficultés sociales du ménage, la précarité professionnelle de ses membres, peuvent être perçues comme des causes exogènes dont les personnes sont « victimes » ou être transformées en caractéristiques propres et permanentes et ainsi en signes d'inadaptation sociale. Le surendettement peut aussi être compris comme une circonstance atténuante expliquant les impayés de loyer et permettant, grâce aux plans de la Banque de France, d'étaler et de sécuriser l'apurement de la dette, ou renvoyer à une imprévoyance du ménage, à un manque de rigueur ou de repères. De même, les événements familiaux (séparation ou divorce, remise en couple, naissance ou départ d'un enfant...) peuvent être envisagés comme des accidents auxquels la personne a dû faire face, qui expliquent ses difficultés conjoncturelles et invitent à lui donner une seconde chance, ou comme des signes d'instabilité personnelle⁸⁰. L'usage de ces différents critères varie selon les juges et leur système de catégorisation implicite des ménages, mais aussi selon la perception singulière que chacun d'entre eux a de l'affaire traitée et des personnes auditionnées, l'appréciation du comportement pouvant parfois basculer d'un moment à l'autre.

Le processus d'évaluation du ménage au cours de l'audience peut donc prendre la forme d'une simple vérification de la faute, les débats ne servant qu'à mieux en cerner les causes, ou d'un examen minimal permettant de repérer les quelques exceptions qui pourraient être « sauvées », ou encore d'une épreuve visant à départager les ménages de « bonne » et de « mauvaise » foi. Entre ces trois cas de figure, les chances d'obtenir un délai de paiement sont croissantes et la sévérité des critères d'appréciation est moindre. Mais dans tous les cas, le mécanisme d'évaluation du ménage se présente comme un processus

⁸⁰ Dans un cas particulièrement délicat, la naissance d'un nouvel enfant, au lieu d'être perçue comme une circonstance imposant une vigilance voire une clémence particulière, a été interprétée comme jetant un doute supplémentaire sur les intentions de la personne, suspectée d'avoir conçu cet enfant pour bénéficier des allocations familiales et se prémunir contre une éventuelle expulsion locative.

de tri implicite entre les bons et les mauvais payeurs, les ménages rattrapables et irrécupérables, et in fine, les « victimes » capables de s'en sortir et les « coupables ». Et ce sont finalement l'évaluation de la probabilité de résolution favorable, et les modalités d'évaluation qui diffèrent, davantage que la nature du processus, qui demeure fondé sur une opération de catégorisation rigoureuse des ménages.

La bonne foi constitue finalement une fiction puisque son contenu n'est pas défini et que chacun y investit des significations diverses, mais celle-ci est néanmoins efficace voire cruciale, puisqu'elle débouche sur une opération de tri entre les ménages qui seront expulsés et ceux qui bénéficieront de délais de paiement. La décision peut alors être prise de manière totalement automatique ou plus circonstanciée.

Des décisions qui peuvent être plus ou moins automatiques

Les jugements (au fond) et les ordonnances (de référé) peuvent soit simplement constater la résiliation du bail et prononcer l'expulsion du locataire, soit accorder des délais de paiement. Dans ce cas, la décision se présente de manière complexe, car le juge ne peut que constater le jeu de la clause résolutoire quand le commandement de payer est resté infructueux, et donc prononcer la résiliation du bail, mais il en suspend les effets tant que les conditions de remboursement de la dette sont respectées. La décision se présente donc en trois phases : le constat de la résiliation du bail et la condamnation à payer la dette, puis l'octroi de délais pour régler cette dette, suivant des modalités qui sont précisées, suspendant les effets de la clause résolutoire, et enfin la mention de l'acquisition de plein droit de cette dernière et de l'expulsion en cas de défaillance.

Dans tous les cas, la résiliation du bail et la décision d'expulsion constituent donc une issue automatique à l'impayé de loyer, seuls leurs effets ou leur exécution pouvant être suspendus. Par défaut, le juge peut donc prendre ces décisions de manière automatique, seul un travail spécifique et volontariste pouvant contrarier cette mécanique, afin de repérer les cas pouvant être « sauvés » et bénéficier de délais de paiement. Si la « bonne foi » est censée être présumée et si l'expulsion doit être, selon les textes, l'exception et non la règle, en pratique, la logique judiciaire fonctionne selon une toute autre logique. C'est l'automatisme de la décision qui constitue la règle, l'octroi de délais de paiement constituant l'exception – quantitativement mais aussi qualitativement, puisqu'il ne s'agit que d'une suspension provisoire des effets de la décision d'expulsion.

En pratique, la manière dont les juges prennent leur décision correspond à des degrés d'automatisme progressifs. En effet, les trois juges observés correspondent à trois positions graduées : dans le premier cas, les locataires semblent considérés comme systématiquement coupables, dans le second, quelques exceptions peuvent être sauvées quand la situation du locataire s'est véritablement rétablie, et dans le troisième, une approche personnalisée doit permettre de repérer les ménages qui sont potentiellement susceptibles de se rétablir. Cela correspond donc à trois perceptions du risque d'impayé et modes de gestion de celui-ci. Dans le premier cas, le risque est perçu comme avéré et certain, dans le second comme probable et dans le troisième comme possible. A contrario la possibilité de redressement est respectivement considérée comme impossible, improbable et simplement possible mais incertaine. Le mode de gestion du risque d'impayé peut donc impliquer l'expulsion automatique, l'expulsion généralisée (les délais de paiement étant exceptionnels) ou l'expulsion conditionnelle (des délais de paiement étant régulièrement accordés mais dans des cas de figure limités).

En effet, les décisions prises par les deux juges d'instance ayant transmis les jugements correspondant à l'audience observée précédemment – le troisième semblant en outre à l'audience devoir n'accorder aucun délai de paiement –, sont nettement dissemblables.

Dans un cas, aucun délai de paiement n'a été accordé sur la dizaine de demandes de résiliation de bail, dans l'autre, sur les douze ordonnances de référé rendues pour impayé de loyer, sept délais de paiement ont été accordés, cinq expulsions étant prononcées sans délai⁸¹ (dont un cas où le locataire avait donné son congé et un autre où la personne est internée en hôpital psychiatrique depuis plusieurs mois). Dans deux affaires, manifestement considérés comme limites pendant l'audience, la durée des délais se limite à six mois (soit des mensualités de 188 pour l'un et 380 euros pour l'autre s'ajoutant au loyer résiduel habituel), dans trois affaires, l'apurement est étalé sur 10 à 24 mois, avec des montants de remboursement limités à 15, 20 ou 30 euros, et enfin dans deux autres dossiers, le remboursement de la dette est reporté à une date ultérieure (après un délai de six mois permettant l'intervention du FSL dans

⁸¹ Ces informations n'ont pas de représentativité statistique mais ont néanmoins une valeur indicative, fournissant notamment un outil de comparaison. Une évaluation quantitative plus vaste des affaires et jugements rendus (part de bailleurs publics et privés, présence d'avocats pour chacune des parties, aide juridictionnelle, délais accordés, appels interjetés...) a été demandée aux deux tribunaux d'instance, mais elle réclamerait des outils adéquats et des moyens importants. L'un de magistrats a affirmé l'impossibilité d'un tel travail, l'autre l'a demandé à un greffier, qui n'a pas pu le mener à bien pour les anciennes affaires, mais qui s'efforce de le mettre en place pour les deux mois à venir).

un cas, et après la signature d'un plan de surendettement à la Banque de France dans l'autre)⁸².

Ces constats correspondent aux propos tenues par les magistrats concernés. Le premier indique qu'il n'accorde des délais de paiement que quand il a la certitude qu'ils seront respectés, son rôle n'étant pas d'attendre d'hypothétiques aides ou de se substituer aux travailleurs sociaux mais de faire appliquer la loi. Il considère que les délais doivent être demandés volontairement (et non suggérés ou attribués d'office) et qu'il convient d'être méfiant dans leur octroi, de refuser de donner de faux espoirs. Le second cherche pour sa part à prendre la décision la plus respectueuse de la situation du créancier et du débiteur, a conscience que l'expulsion est une décision lourde de conséquences, et ne la prend que quand l'intérêt du propriétaire lui semble menacé ou quand l'expulsion lui paraît inéluctable.

En revanche, aucun juge d'instance observé ou rencontré ne semble considérer l'expulsion locative comme devant constituer l'exception et non la règle. Si la loi de lutte contre les exclusions affirmait que l'exclusion doit être exceptionnelle et réservée aux ménages de « mauvaise foi », ce principe ne correspond absolument pas aux logiques pratiques des acteurs, des juges en particulier, puisque la clause résolutoire continue à être présente dans le bail et à mentionner que deux mois d'impayés induisent de fait une résiliation du bail, les juges considérant toujours que leur rôle est de constater que celle-ci, même s'ils se donnent une marge de jeu – inégale – pour en suspendre simplement les effets.

Par ailleurs, on peut remarquer qu'aucun jugement ne mentionne de délai de grâce, c'est-à-dire repoussant simplement la date d'exécution de la décision, pour des motifs humanitaires ou d'ordre public. Il semble en fait que cette possibilité soit implicitement confiée à la préfecture d'une part (qui accorde ou non la force publique) ou au juge de l'exécution d'autre part (que le locataire peut saisir pour obtenir ultérieurement ces délais), la procédure pouvant être encore longue avant l'expulsion effective.

Enfin, on peut se demander quels sont les effets de la présence du locataire d'une part et d'un avocat pour le représenter d'autre part, sur les décisions prises. Quand l'expulsion est décidée de manière quasi-automatique, cette présence ne saurait avoir d'effet⁸³. Quand

⁸² Dans ces affaires où un délai de paiement est accordé, le juge n'a généralement pas condamné les locataires à payer des frais irrépétibles au titre de l'article 700, sauf pour une exception. Dans les ordonnances d'expulsion, les locataires sont généralement condamnés à verser 150 à 300 euros (sauf circonstances particulières).

⁸³ On peut par ailleurs se demander si l'absence générale d'avocat de la défense au tribunal de la Roche sur Yon ne contribue pas à expliquer l'attitude rigoureuse du juge. A contrario, la présence régulière d'avocats de la défense au tribunal de Nantes inciterait à prendre en compte certains arguments en faveur du droit au logement, produirait une sorte de visibilité de la pratique du juge au sein des professions judiciaires et inviterait à une attitude plus ouverte de la part des juges.

le juge se laisse une marge de jeu plus importante et accorde conditionnellement des délais de paiement, alors la présence du défendeur peut être déterminante.

On constate par exemple que parmi les sept affaires où des délais ont été accordés, dans cinq cas les locataires ont comparu en personne, dans un cas un avocat représentait le défendeur, et dans un cas la personne était absente (mais avait déjà repris des versements permettant de rembourser la dette, l'office HLM acceptant d'avance les délais). Dans les cinq affaires où l'expulsion a été prononcée, trois locataires étaient non-comparants et deux ont été présents (avec des dettes déjà très élevées et non susceptibles d'être prises en charge par des organismes d'aide).

Interrogée sur les effets de la présence d'un avocat en défense, une des juges rencontrée affirme que cela n'a pas d'effet sur le contenu de la décision prise – en dehors de l'accélération de l'audience et de la prise de décision –, conformément à l'idéal universaliste de sa profession⁸⁴. Mais on peut néanmoins se demander si en amont, le contact avec un avocat ne facilite pas la revendication même de délais de paiement⁸⁵, et si la connaissance des éléments à mettre en avant ne facilite pas leur octroi. En retour cependant, cela peut parfois susciter une certaine suspicion quant à la posture revendicative du locataire, notamment quand l'avocat revendique le bénéfice du « droit au logement »⁸⁶.

Pour résumer, la décision d'expulsion constitue l'issue plus ou moins mécanique de la procédure engagée, le degré d'automatisme dépendant, outre de l'information des magistrats et de la rigueur de leurs critères d'appréciation, de leur attitude judiciaire propre. Par la suite, l'exécution forcée de la décision reposera de même sur un mécanisme quasi-automatique⁸⁷, pouvant néanmoins être entravé par l'usage – très inégal – des marges de manœuvre dont dispose le juge de l'exécution.

⁸⁴ Alain Supiot considère que la « conception occidentale de l'homme comme universel abstrait, né libre et doué de raison, et égal à tous les autres hommes » constitue une des « croyances fondatrices » du Droit, de la « dogmatique juridique ». Voir notamment Alain Supiot, *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du Droit*, Paris : Le Seuil (coll. « La Couleur des idées »), 2005.

⁸⁵ L'appréciation du rapport de causalité est cependant difficile, car on peut penser que les locataires qui contactent un avocat sont déjà les plus revendicatifs, le professionnel contribuant alors à qualifier juridiquement et développer l'argumentation adéquate.

⁸⁶ Par exemple, dans une affaire d'occupation de logement sans droit ni titre (par une personne ayant récupéré les clés d'un appartement HLM au moment du départ d'un locataire et cherchant à régulariser sa présence dans les lieux auprès du bailleur social), la forte revendication des principes du droit au logement par l'avocat, n'a non seulement pas semblé convaincre le juge mais a plutôt suscité une réaction hostile. Au final, l'ordonnance prononce l'expulsion et prévoit une forte somme au titre l'article 700, d'un montant 500 euros.

⁸⁷ Les locataires peuvent aussi faire appel de la décision, l'affaire étant alors portée devant le tribunal de grande instance. Cependant, cette procédure semble relativement rare, les locataires considérant le plus souvent l'expulsion comme inéluctable, et préférant, le cas échéant, en demander simplement la suspension provisoire de l'exécution.

L'usage différentiel des marges de manœuvre de l'exécution

Après le commandement de quitter les lieux (qui peut suivre immédiatement la signification du jugement, en dehors de la période hivernale), le locataire peut saisir le juge de l'exécution pour demander des délais de grâce, c'est-à-dire un sursis ou une suspension provisoire de l'exécution de la décision d'expulsion⁸⁸. Cependant, d'une part le recours à cette possibilité de saisine du JEX semble relativement méconnue, et d'autre part, l'usage des marges de manœuvre laissées par la procédure paraît très variable.

Tout d'abord, la fréquence de la saisine du JEX est inégale, tout en demeurant relativement faible. La procédure de saisine a été simplifiée par la loi de 1998 et peut être effectuée soit par la rédaction et l'envoi d'une lettre recommandée soit par simple signalement au greffe du tribunal de grande instance. Cette dernière modalité permet de surmonter les obstacles du formalisme juridique et de l'accès à l'écrit, en autorisant les personnes à venir en personne exprimer oralement leur requête, un greffier pouvant alors rédiger la demande de saisine, ou y contribuer. Malgré cette facilitation, l'usage de la procédure semble relativement limité. A Nantes, le JEX évalue cette fréquence à 4 ou 5 cas par semaine – pour une quinzaine de jugements d'expulsion environ. A la Roche sur Yon, les saisines semblent encore plus exceptionnelles.

Par ailleurs, l'attitude des juges de l'exécution et leur jurisprudence diffèrent, selon un continuum de positions des plus restrictives aux plus bienveillantes. Pour certains, les délais de grâce doivent demeurer exceptionnels et limités dans le temps, l'exécution de la décision de justice étant considérée comme nécessaire et absolue. Pour d'autres, les conséquences sociales de l'expulsion doivent être prises en compte et amener à peser précisément chaque situation.

Dans une perspective relativement restrictive, un magistrat estime que l'octroi de ces délais est conditionné à des efforts de régularisation de la dette, des recherches pour trouver un relogement, et des éléments d'appréciation de la situation personnelle (santé, famille, présence d'enfant...). Des démarches volontaristes de la personne sont nécessaires, considérées comme des preuves de « bonne foi » – qui ne saurait être présumée mais doit être prouvée. Les délais ne sont donc accordés que dans ces conditions, et pour une durée de deux à trois mois en général ou pendant la trêve hivernale, afin de ne pas laisser les personnes s'installer dans cette situation. Un autre magistrat développe une approche nettement plus bienveillante, considérant que l'expulsion est un acte particulièrement grave, et que ses décisions ne doivent

⁸⁸ Les textes semblent prévoir une durée minimum de trois mois, mais les magistrats semblent souvent prononcer des délais inférieurs.

pas être porteuses d'exclusion sociale. Il s'est construit un système d'appréciation et d'argumentation visant à mettre en balance les intérêts respectifs du locataire et du propriétaire, et à déterminer au cas par cas les restrictions au droit de propriété induites par le droit au logement, « principe général à valeur constitutionnelle ». Le risque imminent « d'exclusion sociale » ou le « risque de désocialisation » – provoqué en particulier par la déscolarisation voire le placement des enfants, l'éclatement de la cellule familiale, l'impossibilité de trouver un hébergement –, sont considérés comme des circonstances imposant de faire prévaloir en l'espèce le droit au logement, en accordant un sursis à expulsion, pour une durée permettant généralement de terminer l'année scolaire ou universitaire, afin « d'humaniser les conséquences abruptes et souvent traumatisantes d'une expulsion ». S'il ne s'agit pas d'affirmer en droit la prépondérance du droit au logement sur le droit de propriété, qui demeure supérieur, le raisonnement consiste à estimer que le premier peut « dans certains cas et sous certaines conditions, entraver [le second] dans un cadre légal », la situation étant ensuite soumise à l'appréciation en l'espèce, de ces conditions. Et même dans un cas où la « bonne foi » de la locataire est explicitement mise en doute, « écornée » par un branchement électrique illégal, une dissimulation de sa vie maritale et de ses revenus décents, un délai de six mois a néanmoins été accordé, compte tenu de la présence de deux enfants mineurs⁸⁹.

Les marges de manœuvre quant aux modalités d'exécution de la décision judiciaire sont donc généralement relativement méconnues des locataires, et mobilisées de manière inégale par les magistrats – suivant ce que l'on peut nommer leur « posture judiciaire ».

« Posture judiciaire », engagement professionnel et rapport au Droit

Le mode de prise en compte de l'enquête sociale, l'effort de questionnement des locataires assignés, le degré de rigueur de l'évaluation des ménages, le degré d'automatisme de la décision d'expulsion, l'usage différentiel des marges de manœuvre de l'exécution, tous ces éléments dessinent les contours d'une ligne de conduite des juges que l'on peut qualifier de « posture judiciaire ». On peut penser que cette ligne d'action est relativement stabilisée, selon un processus général d'économie de la pratique qui invite à considérer certains choix comme (provisoirement) acquis pour pouvoir routiniser l'activité professionnelle, la compétence professionnelle des juges consistant en outre justement à chercher à universaliser les critères d'appréciation et les catégories de jugement, à élaborer

⁸⁹ De même, un délai a été accordé à une étudiante occupant sans droit ni titre un logement, c'est-à-dire habitant dans un « squat », jusqu'à la date de ses examens de septembre.

progressivement une jurisprudence à partir de la succession des cas traités et des décisions prises.

Au niveau individuel, cette ligne de conduite fonctionne comme un sens pratique partiellement stabilisé, chacun pouvant le laisser s'exercer de manière routinière, ou, par moments, retrouver une attitude réflexive et réajuster son positionnement sur une des dimensions évoquées⁹⁰. En fait, cette posture induit des attentes et des anticipations, dont la réalisation et la confirmation renforceront la stabilité, tandis que leur mise en cause ou leur inadéquation susciteront un réajustement.

Ces postures individuelles comme modes d'exercice de l'activité judiciaire, peuvent être caractérisées par l'investissement professionnel d'une part, et par le type d'usage du Droit d'autre part. En effet, afin de mieux comprendre le positionnement des juges observés, on peut spécifier le niveau d'engagement professionnel de la personne – pouvant aller du surinvestissement au désengagement en passant par un investissement professionnel limité –, et par son rapport au Droit et à la Justice. Ce dernier peut aller d'un positionnement légitimiste renvoyant à une conception répressive et conservatrice du Droit quand celui-ci est appliqué à la manière d'une sanction systématique de tout acte considéré comme transgression ou déviance, à une position critique reposant sur une conception émancipatrice quand le Droit est perçu comme un instrument de régulation ou même de transformation sociale, en passant par une posture institutionnelle, impliquant un usage modéré et prudent du Droit. Par exemple, les juges qui considèrent que l'expulsion doit s'appliquer de manière automatique en cas de défaillance du locataire conçoivent implicitement le Droit comme un outil de préservation de l'ordre social, la règle devant s'appliquer et la sanction devant être décidée quelles que soient les circonstances humaines et sociales. De l'autre côté, les juges qui estiment que l'expulsion est une décision grave qu'il convient d'éviter au maximum ou dont les effets méritent d'être atténués, appréhendent implicitement le Droit comme un outil complexe, porteur de tensions voire de contradictions – entre droit de propriété et droit au logement notamment – dont l'usage doit être pesé par une appréciation subtile des situations en jeu. Dans ce cas, l'appréciation au cas par cas doit permettre de faire respecter et de concilier les droits de chacun (en l'occurrence le locataire et le propriétaire), la justice pouvant alors être utilisée pour infléchir le rapport de force inégal entre les parties, le Droit pouvant ainsi avoir un rôle émancipateur.

⁹⁰ Il ne s'agit donc pas de considérer la réflexivité des acteurs comme permanente et totale, dans une perspective tendant à revenir vers un idéalisme du « sujet », car le processus de routinisation des pratiques, général et nécessaire, permet de suspendre le questionnement, de refermer provisoirement les « boîtes noires » que constituent les catégories de l'action.

Ces rapports différenciés au Droit et à la Justice, propres à chaque juge et inscrits dans sa posture professionnelle, qui se manifestant dans son activité quotidienne, renvoient aussi bien sûr à des modèles professionnels collectifs, plus ou moins diffusés au sein du milieu judiciaire. Les individus puisent en effet dans ces modèles collectifs des points de repères pour leur action et des justifications, selon une dynamique complexe contribuant à la stabilisation des postures⁹¹. A cet égard, on peut penser que le modèle conservateur du Droit, allié à une approche libérale de la société, connaît une diffusion croissante et s'avère de plus en plus dominant, tandis que le modèle émancipateur devient de plus en plus minoritaire.

Mais les postures individuelles sont avant tout construites dans et par la dynamique identitaire des personnes, produit de leur travail identitaire sur leur parcours biographique et leur trajectoire. On peut en particulier supposer que les origines sociales des juges et/ou leur carrière professionnelle constituent des éléments identitaires essentiels contribuant à expliquer leur posture. Ainsi, la fidélité symbolique à des origines populaires, une position de genre dominée mais revendiquée, ou encore une trajectoire atypique assumée peuvent participer à la construction d'une posture judiciaire critique.

Par ailleurs, l'accessibilité et la facilité de ces différentes postures sont inégales. En effet, une posture critique suppose un certain surinvestissement professionnel, des efforts particuliers pour se constituer un système d'appréciation et d'argumentation – et pour être irréprochable voire inattaquable vis-à-vis des responsables hiérarchiques. La posture institutionnelle, marquée par la prudence et laissant s'exercer les routines judiciaires, suppose quant à elle un investissement bien moindre et supporte même parfois le désengagement professionnel. Divers processus de normalisation – pressions hiérarchiques, modalités de rétribution et d'avancement de carrière... – fonctionnent en outre comme des systèmes d'incitation et de désincitation. Ces processus sont plus ou moins prégnants et puissants selon les juridictions, la nature et la localisation des tribunaux, la proportion et la configuration générale des postures contribuant en retour à spécifier la tonalité propre à chaque tribunal.

Pour finir, la phase judiciaire de traitement des expulsions locatives fonctionne de manière nettement séparée voire close sur elle-même, et repose sur une information limitée

⁹¹ Il ne s'agit en effet pas du tout d'affirmer que des idées pures permettraient à des sujets de déterminer librement leurs actes, mais bien de montrer que des modèles historiquement et socialement construits, inégalement diffusés, permettent aux individus de *consolider* leur ligne d'action (ex ante en fournissant des repères et ex post en proposant des justifications). Ils ne se trouvent donc pas *au principe* des postures, qui trouvent leur origine dans la construction identitaire des personnes, mais contribuent à les stabiliser et à construire l'espace professionnel du pensable.

et inégale des juges d'instance, sur une évaluation plus ou moins rigoureuse et sur un usage différentiel des marges de manœuvre de la décision et de l'exécution – ces derniers éléments dépendant essentiellement de la posture judiciaire du magistrat. Des écarts équivalents peuvent être observés au sein de services administratifs intervenant dans les procédures.

3. La mobilisation limitée et inégale des services administratifs concernés

Les différents services de l'Etat et des collectivités locales participant à des titres divers aux procédures d'expulsion locatives peuvent adopter des attitudes variables, la mobilisation étant cependant généralement limitée dans les localités étudiées. Pour chaque type d'acteur – organismes d'aide susceptibles d'aider les ménages, services sociaux réalisant l'enquête et le suivi social, service préfectoral coordonnant l'ensemble de la procédure et forces de l'ordre intervenant pour l'expulsion forcée –, on peut reconstituer les différents positionnements qui peuvent être adoptés, tout en soulignant les limites de l'investissement sur cet enjeu.

Les difficultés de l'articulation avec les organismes d'aide

Les locataires confrontés à des difficultés de paiement de leur loyer peuvent d'abord demander une aide financière au FSL, ensuite demander le maintien de leur APL auprès de la CDAPL ou de leur allocation logement à la CAF (quand leur propriétaire a signalé la défaillance et qu'un risque de suspension existe), et enfin constituer un dossier de surendettement auprès de la Banque de France, destiné à structurer et à étaler le remboursement des différents créanciers.

Pour commencer, il peut être utile de dégager la morphologie socio-démographique des deux départements étudiés afin de disposer de points de repères quant à leur comparabilité. Pour simplifier, on peut dire que la Loire Atlantique est un département environ deux fois plus peuplé que la Vendée, où les chômeurs sont 2,5 fois plus nombreux et les Rmistes trois fois plus. Les difficultés sociales sont donc proportionnellement plus fortes en Loire Atlantique, le taux de chômage (au sens du BIT) étant aussi par exemple de 9,2% fin 2004, ce qui se rapproche de la moyenne nationale, contre 7,4% pour la Vendée.

Données générales concernant la population des deux départements étudiés

Données générales	Année	Loire Atlantique	Vendée
Population (nb d'habitants)	2003	1 174 120	565 230
Nombre de logements	1999	552 391	322 826
Part des résidences secondaires	1999	11,9%	29,4%
Médiane du revenu fiscal par UC	2001	14 641	13 559
Part des ménages imposés	2001	59,4%	54,8%
Demandeurs d'emploi	2004	50 840	20 501
Taux de chômage (au sens du BIT)	2004	9,2%	7,4%
Bénéficiaires du RMI	2001/2002	15 582	5 126
Dossiers de surendettement	2001/2002	910	1 200

Source : site Internet de l'INSEE pays de la Loire (Zoom sur un territoire – chiffres clés), complété (RMI et surendettement) par des données figurant dans les PDI.

Cependant, la population vendéenne – bien que moins souvent au chômage – dispose en moyenne de ressources un peu moins élevées que celle de Loire Atlantique, avec un revenu fiscal médian inférieur de 7,4% à celui des habitants du département voisin.

Dans ce contexte, on peut donc penser que les difficultés sociales auxquelles sont confrontés les locataires en Loire Atlantique sont plus importantes qu'en Vendée, la situation du marché du logement étant en outre, elle aussi, plus tendue, avec des loyers plus élevés, notamment à Nantes, des délais d'attente pour l'attribution d'un logement social, plus longs... On peut donc supposer que les demandes adressées aux organismes d'aide sont plus nombreuses (et souvent plus lourdes).

Si l'on étudie les aides financières distribuées par le FSL en Loire Atlantique et en Vendée, malgré de caractère très incomplet des données que l'on est parvenu à recueillir, on constate globalement que le montant total des aides versées en Loire Atlantique représente 1,4 fois de celui utilisé en Vendée, alors que le nombre d'habitants y est deux fois plus élevé (de RMistes trois fois), et que les problèmes de logement y sont plus aigus.

Données concernant l'activité du FSL en Loire Atlantique (2000-2005)

FSL Loire Atlantique	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 2004/2000
Données globales							
Montant total	4 033 892	2 576 279			3 161 326	3 095 273	-21,6%
Nombre de dossiers instruits							
Nombre de ménages aidés	3 145						
Aide au maintien (impayés)							
Nombre de dossiers aidés	1 553	1 104					
Nombre de ménages aidés							
Montant moyen des aides	1 445	1 335					
Montant total	2 244 120	1 473 769			1 722 715		-23,2%
Part des prêts							

L'ensemble des données n'a pu être recueilli dans les temps, des démarches complémentaires seront effectuées pour les compléter.

Données concernant l'activité du FSL en Vendée (2000-2005)

FSL Vendée	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation 2004/2000
Données globales							
Montant total	2 438 736	2 403 898	2 441 768	2 586 354	2 461 371	2 200 580	+ 0,9%
Nombre de dossiers instruits	7 061	6 599	6 601	6 923	7 548	7 225	+ 6,9%
Nombre de décisions	9 263	7 275					
Nombre de dossiers aidés	9 066	5 659	5 630				
Nombre de ménages aidés			4 363	4 375	4 147	3 964	
Aide au maintien (impayés)							
Nombre de dossiers aidés	545	545	547	594	513	398	-5,9%
Nombre de ménages aidés	205	218	235	254	218	162	+ 6,3%
Montant moyen des aides	499	499	474	502	442	341	-11,4%
Montant total	205644	217774	235670	254335	217775	161524	+ 5,9%
Part des prêts	38%	37%	34%	32%	21%	35%	-44,7%

En outre, d'après les chiffres que nous avons obtenus en 2000 et 2001, les aides distribuées sont moins nombreuses et plus ciblées sur des cas très lourds, notamment d'impayé de loyer en Loire Atlantique, et plus diffuses, en particulier pour les aides à l'accès, en Vendée. Dans le premier département, les efforts portaient davantage sur les mesures d'accompagnement lié au logement et sur les logements temporaires et d'urgence, alors que dans le second, ces mesures existent mais sont moins nombreuses.

Il semble qu'en Loire Atlantique, le montant total des aides ait nettement diminué entre 2000 et 2004 (-21,6%), avec une nouvelle baisse en 2005 (-2,1%), tandis que ce montant a connu une certaine stabilité en Vendée (+0,9% entre 2000 et 2004), avant un recul plus net en 2005 (-10,6%).

En ce qui concerne l'activité de la CDAPL, on peut remarquer que les dossiers déposés (signalements par les propriétaires) sont considérablement plus nombreux qu'en Vendée.

Données concernant l'activité de la CDAPL dans les deux départements étudiés (2000-2005)

CDAPL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	variation 2004/2000
Loire Atlantique (location)							
Nouveaux Dossiers	2279	2208	1919	1986	1887	1665	-17,2%
Montant des dettes	2 209 691	2 195 426	1 939 258	1 770 194	1 654 553		-25,1%
Dettes moyennes	969	994	1010	891	876		-9,6%
Vendée (location+accession)							
Nouveaux Dossiers	484	305	507	502	476	391	-1,7%
Montant des dettes	378 796	261 701	402 492	382 163	389 351	332 726	+ 2,8%
Dettes moyennes	783	858	794	761	818	851	+ 4,5%

En effet, pour les seules demandes de maintien de l'APL relatives à des locataires, on compte 1665 nouveaux dossiers en 2005 en Loire Atlantique, alors que cumulées avec des demandes concernant des accédants à la propriété, ils se limitent à 391 en Vendée, soit 4,3 fois moins (pour une population environ 2 fois moins importante). Cependant, on assiste à une nette baisse du nombre de dossiers déposés en Loire Atlantique (-17% entre 2000 et 2004), et une stabilisation en Vendée, avec de fortes variations annuelles. En outre, la dette moyenne des ménages concernées est toujours plus élevée dans le premier département, bien que l'écart tendent à se réduire (avec un recul de près de 10% du montant moyen dans un cas et une augmentation de 5% dans l'autre, entre 2000 et 2004).

Ces données permettent donc de penser qu'on assiste à une certaine stabilisation voire réduction des impayés de loyer, en tous cas ceux signalés à la CDAPL et correspondant donc au parc public ou conventionné, notamment en Loire Atlantique, ce qui apparaîtra étonnant compte tenu de la hausse permanente des contentieux.

Enfin, d'après les données recueillies pour 2001 en Loire Atlantique et 2002 en Vendée, il semble que le nombre de dossiers de surendettement traités par la Banque de France soit plus important dans le second département que dans le premier (1200 contre 910), alors que la population y est moins nombreuse et moins souvent en grande précarité, ce qui laisse penser que le dispositif y fonctionne mieux qu'en Loire Atlantique, où il était encore peu développé à cette date.

Plus généralement, les différents partenaires intervenant dans les procédures soulignent les difficultés de l'articulation avec les organismes d'aide. En effet, la temporalité propre à la procédure ne correspond pas au rythme d'instruction et de traitement des dossiers du FSL, de la CDAPL ou de la commission de surendettement de la Banque de France.

Pour commencer, les délais d'instruction par un travailleur social et les réunions mensuelles du FSL permettent rarement que la décision d'aide financière au maintien dans le logement ait été prise avant l'audience. Plusieurs locataires observés étaient ainsi dans l'attente d'une décision, la prise en compte de cet élément dans la décision judiciaire dépendant ensuite totalement de la bonne volonté du juge. Par exemple, la juge d'instance nantaise rencontrée prend cette donnée en compte, soit en reportant sa décision soit en rédigeant un jugement qui reporte à la fin du délai de paiement de 24 mois le recouvrement du montant correspondant. En revanche, la juge yonnaise refuse de prendre cet élément hypothétique en compte. Plus généralement, le magistrat ne connaît pas toujours la demande qui a été déposée et encore moins le montant espéré ni l'argumentation

développée par le travailleur social. En retour, quand la décision est prise par le FSL, elle n'est pas systématiquement transmise aux autres partenaires : juge, préfecture, CDAPL, aucune procédure n'ayant été officiellement définie, seuls des accords entre certains partenaires permettant dans certaines localités de faire circuler l'information.

En ce qui concerne la CDAPL, les problèmes de temporalité et de communication sont identiques voire accrus, puisque la décision de maintien ou de reprise a posteriori des aides repose sur des périodes probatoires de trois à six mois, renouvelables en cas de défaillance. Ce n'est donc qu'après coup que l'on peut souvent connaître la décision définitive qui sera prise, ce qui rend difficile la prise en compte de cet élément dans le jugement, et la prise de décision des autres partenaires. En ce qui concerne la communication des pièces du dossier d'abord, la difficulté est que les membres de la commission ne disposent souvent que des informations fournies par le bailleur social, et connaissent mal la situation du ménage, sauf quand le bailleur lui-même effectue le travail d'instruction avec le locataire. Pour la communication de la décision par la suite, le circuit n'est pas prévu, et selon les départements, les résultats sont différents. En Vendée, les partenaires sont peu nombreux – trois organismes sociaux seulement – et il semble que c'est surtout par eux que la communication se fait. En Loire Atlantique, où les intervenants sont multiples, les responsables de la CDAPL à la DDE se sont mis d'accord avec la préfecture pour échanger réciproquement les informations.

Pour la commission de surendettement, les difficultés de communication sont encore plus marquées, car ses membres sont moins intégrés au réseau des acteurs de l'action sociale dont les autres font partie, la Banque de France étant bien sûr peu habituée à ces interlocuteurs. Les décisions, dont l'instruction est particulièrement longue et complexe et qui doivent être acceptées par l'ensemble des créanciers du ménage endetté, interviennent en outre après un délai encore plus important, de plusieurs mois voire un ou deux ans, ce qui rend particulièrement difficile toute articulation avec les autres intervenants sociaux.

Par conséquent, on constate d'une part de fortes disparités locales quant à l'intervention effective des organismes susceptibles d'accorder des aides financières aux locataires, en termes de nombre de dossiers ou de montants, et d'autre part des difficultés d'articulation entre les différents intervenants, qui peuvent être plus ou moins surmontées localement par des efforts de communication spécifiques. L'intervention des services sociaux connaît des disparités locales encore plus nettes, reposant sur des ambiguïtés qui peuvent être gérées de manière différenciée.

La variabilité des pratiques des services sociaux

Les services sociaux ont un rôle essentiel au moment de l'enquête sociale préalable à l'audience et ensuite tout au long de la procédure, rôle qu'ils exercent de manière différenciée selon l'organisme concerné (service social départemental du Conseil général, CCAS de la commune de résidence, CAF pour les bénéficiaires d'allocations familiales, parfois association quand celle-ci exerce un suivi, un accompagnement social ou un hébergement) et selon les départements ou les localités. Ces écarts se manifestent d'abord dans le travail de prise de contact avec les locataires assignés, ensuite dans la manière d'exercer l'enquête sociale et le dosage entre recherche de solutions et évaluation, et enfin dans le maintien d'une mobilisation après le jugement, pour trouver des solutions d'apurement ou de relogement.

Concrètement, au départ, l'alerte des services sociaux a lieu à travers le lancement d'une demande d'enquête sociale par la préfecture, pour l'audience, l'organisation de ce travail préalable variant selon les départements. Dans certains, comme en Loire Atlantique, la préfecture vérifie elle-même le service social compétent et lui adresse directement le formulaire à remplir : service social départemental du conseil général, mais aussi CCAS de Nantes (qui suit les personnes seules sans enfant) ou association assurant l'accompagnement social de la personne (notamment pour les bénéficiaires du RMI dont l'instructeur est une association locale), et en parallèle la CAF le cas échéant (pour obtenir directement des informations sur les allocataires suivis). Ces différents organismes auront alors un contact direct avec la préfecture et contribueront parfois à accompagner la personne tout au long de la procédure. Dans d'autres départements, comme en Vendée, où la préfecture a en outre délégué son rôle de coordination des enquêtes sociales à la DDASS, c'est au conseil général que sont directement envoyées les demandes d'enquête sociale, celui-ci renvoyant ensuite éventuellement la requête vers les autres organismes, ce qui induit un allongement de la procédure (et renforce le risque d'échec).

Dans la seconde enquête sociale destinée à répondre à la demande de concours de la force publique, plus complète et envoyée en parallèle aux services sociaux, à la mairie de la commune de résidence et aux forces de police du secteur, la procédure est la même mais le travail est plus approfondi (voir les deux formulaires en annexe).

Ensuite et surtout, la manière de mener le travail de première prise de contact avec les locataires assignés s'avère particulièrement déterminante sur la suite de la procédure, et diffère selon les services. Ce problème se pose moins pour les personnes habituellement suivies par les services sociaux, ayant déjà un référent attitré, que pour les personnes non

connues, avec qui il faudra nouer une nouvelle relation. Ce travail de prise de contact est particulièrement difficile et échoue pour une certaine fraction des locataires, pour des raisons et avec des effets différents selon les cas. En effet, d'un côté les locataires n'ayant jamais connu de difficultés sociales aiguës sont réticents à une prise en charge vécue comme assistancielle, et d'un autre côté, les personnes les plus déstructurées et repliées sur elles-mêmes ne sont pas en mesure de pendre contact (illettrisme, refus d'ouvrir les courriers, panique face à une procédure menaçante, pouvant aller jusqu'au repli total dans le logement). Dans le premier cas, les personnes bien insérées et refusant volontairement l'inscription dans les circuits de l'intervention sociale, peuvent avoir des ressources suffisantes pour se rendre à l'audience et chercher par elles-mêmes une solution au problème (contact direct avec le bailleur, efforts de relogement). L'absence de suivi social n'a alors pas de conséquences graves, même si celui-ci aurait pu contribuer à résoudre les difficultés (demande de droits non ouverts, d'aides supplémentaires...). Mais dans le second cas, celui des personnes trop isolées ou paniquées pour être en mesure de réagir, alors l'échec de la prise de contact peut avoir de lourdes conséquences.

Or les efforts pour rencontrer la personne assignée sont inégaux. Dans certains services, une simple lettre de « mise à disposition » est envoyée, sans relance en l'absence de réponse spontanée. Dans d'autres services sociaux, des relances sont effectuées et des appels téléphoniques peuvent être passés, notamment quand la personne était auparavant connue mais n'a pas donné suite à la proposition de rencontre. Cette mobilisation dépend notamment de la disponibilité des travailleurs sociaux, qui suivent souvent un nombre important de personnes et qui n'ont pas toujours le temps de s'occuper des situations qui n'ont pas encore un grand caractère d'urgence, et a fortiori de personnes qu'ils ne connaissent pas et devraient aller chercher. A cet égard, les moyens humains et financiers mis à la disposition du service social départemental par le conseil général sont probablement aussi déterminants que les instructions que les travailleurs sociaux reçoivent.

Si le respect de la volonté de l'utilisateur et l'exigence d'une participation volontaire de celui-ci au travail social effectué sont conformes à la déontologie des travailleurs sociaux, il n'en demeure pas moins que ces principes ne sauraient être des prétextes à l'inaction, et que les efforts de « mise à disposition » peuvent être plus ou moins approfondis.

On peut en outre penser que la manière de rédiger les courriers de mise à disposition peut avoir une certaine influence sur les réponses des locataires. En effet, si le locataire se trouve une nouvelle fois dans la lettre mis en position d'accusé, en impayé de loyer et assigné en justice, et en outre soumis à une enquête – terme qui peut avoir une connotation inquisitoriale – cela ne peut que renforcer ses réticences. A contrario, un effort de rédaction peut permettre de présenter la prise de contact comme destinée à aider la personne à

trouver des solutions à ses difficultés de paiement, ce qui positionne la relation sur un tout autre registre. C'est d'ailleurs ici toute l'ambivalence de l'enquête sociale qui apparaît, dans sa double dimension de soutien au ménage et d'évaluation normative de sa situation, correspondant à l'ambiguïté intrinsèque de tout travail social⁹².

Ensuite, la manière d'effectuer l'enquête sociale varie selon les travailleurs sociaux. En premier lieu, les informations sollicitées dans les formulaires diffèrent selon les départements, comme on a pu le voir en décrivant l'information du juge. En outre, la démarche implicite attendue du travailleur social diffère quelque peu. Par exemple, dans le formulaire vendéen, les questions ouvertes permettant de décrire la situation du ménage mentionnent « observations complémentaires » « du locataire assigné » puis « du travailleur social ayant aidé à remplir la fiche ». Cela signifie qu'une évaluation propre de l'intervenant est sollicitée, permettant éventuellement de porter à la connaissance du destinataire (juge et préfecture) des éléments d'information que le locataire n'a pas souhaité indiquer ou des analyses élaborées par le travailleur social⁹³. Dans ce cadre, la dimension évaluative et normative de l'enquête sociale est donc particulièrement affirmée, même si les pratiques de terrain ne correspondent pas nécessairement aux attentes des services centraux rédacteurs de ce formulaire. En Loire Atlantique, la fiche de situation porte davantage sur des informations factuelles complètes et précises, et ne comporte pas explicitement cette dimension normative, bien que des éléments d'évaluation implicites ou explicites puissent éventuellement être mentionnés dans l'« exposé de la situation »⁹⁴.

Enfin, le maintien d'un accompagnement social dans la suite de la procédure et la recherche de solutions d'apurement, de relogement et éventuellement les efforts pour suspendre le cours de la procédure d'expulsion, peuvent être effectués de manière plus ou moins suivie. A cet égard, il semble que leur éloignement du monde judiciaire et leur méconnaissance de son fonctionnement tendent à susciter un certain fatalisme chez les travailleurs sociaux, qui, une fois la décision judiciaire acquise, tendent à considérer le mécanisme d'expulsion comme inéluctable et ne cherchent donc plus à l'arrêter ou le suspendre. S'ils ont l'habitude des rouages des administrations et des aides et services sociaux, ils connaissent en revanche peu ceux de la justice et de l'exécution. Par exemple,

⁹² Sur cette double dimension constitutive du travail social, à la fois normalisateur et émancipateur, voir Michel Autès, *Les paradoxes du travail social*, Paris : Dunod (Coll. « Action sociale »), 1999. Si cette ambivalence est au fondement même du travail social, on peut néanmoins penser que le dosage de ces deux dimensions, le positionnement entre ces deux extrêmes, varient selon les périodes, les secteurs et les personnes.

⁹³ La signature du locataire étant d'ailleurs située au dessus de ce paragraphe, cela autorise en outre que cette partie ne soit pas portée à la connaissance de ce dernier.

⁹⁴ Seule une enquête plus approfondie donnant accès aux fiches nominatives permettrait de préciser les usages qui sont faits en pratique de ces formulaires.

un des travailleurs sociaux rencontrés, pourtant assez impliqué professionnellement, ne connaissait pas la possibilité de recours au JEX pour obtenir un sursis à expulsion, pensant que le seul interlocuteur après le jugement était la préfecture. Dans certains cas, il semble même que les travailleurs sociaux n'envisagent pas d'autre solution qu'un apurement complet de la dette, très rarement envisageable, ou un départ le plus rapide possible. C'est donc vers cette issue que tendent à pousser les travailleurs sociaux, effectuant à ce moment-là le travail nécessaire et habituel pour eux consistant à rechercher une place d'hébergement ou dans les circuits du logement temporaire, d'urgence ou adapté.

Quand la procédure se poursuit et que le bailleur, par l'intermédiaire de son huissier, demande la réquisition de la force publique, la nouvelle enquête sociale coordonnée par la préfecture est plus complète et approfondie. La sollicitation des services sociaux est alors plus poussée, quantitativement, car tous les dossiers doivent être traités au cas par cas, et qualitativement, car l'évaluation est plus détaillée (formulaire de quatre pages en Loire Atlantique contre deux pour la fiche destinée au juge). A ce stade, outre des renseignements encore plus précis et complets sur la famille et son budget, une appréciation plus fouillée de la situation par le travailleur social est réclamée, dans un « exposé de la situation concernant la problématique logement » et une présentation des « perspectives d'évolution à court et à long terme ». Par ailleurs, une enquête est aussi réalisée auprès de la mairie et des forces de police du territoire concerné, afin de connaître les antécédents et la réputation de la personne, ainsi que les risques éventuels de troubles à l'ordre public qui seraient générés par une expulsion. La gravité de la situation incite généralement les travailleurs sociaux et les services administratifs à se mobiliser de manière plus forte à ce stade de la procédure. Quand les personnes expulsables sont suivies par un travailleur social attitré ou sont bien connues des services administratifs, en particulier quand le ménage comprend des enfants, les intervenants se tiennent informés de l'évolution de la situation (décision d'octroi de la force publique, signalement de l'imminence de l'expulsion...). Cependant, dans le cas des personnes seules (en particulier pour les hommes isolés et désocialisés), ce travail de suivi dans la phase finale d'expulsion n'est pas toujours très approfondi, leur perte de logement étant parfois implicitement perçue comme moins grave que pour une famille ou un couple bien intégré.

Quand la procédure va jusqu'à l'expulsion avec intervention effective la force publique, les différents services sont alors amenés à se remobiliser pour préparer ou gérer ce moment brutal. Une ultime solution de relogement provisoire ou un hébergement (CHRS, accueil d'urgence, chambre d'hôtel...) peuvent être recherchés, le placement des enfants peut parfois être préparé... C'est surtout quand il s'agit d'une famille avec enfants que des efforts de relogement sont faits, faisant alors passer le ménage dans le circuit de l'urgence sociale

plus ou moins structuré selon les territoires, par les services (CCAS...) et les associations locales (associations gérant des centres d'hébergement ou d'accueil, associations caritatives...). Il semble arriver en revanche que les personnes seules soient parfois simplement mises à la rue, sans aucune prise en charge.

Pour résumer, les services sociaux exercent leur rôle d'accompagnement de la procédure de manière différenciée, selon la situation des personnes et selon les services concernés et les localités, gérant de manière hétérogène les ambiguïtés mêmes de leur position. Il en va de même des services préfectoraux, qui exercent diversement leur rôle central, mêlant approche sociale et logique d'ordre public.

Le rôle nodal de la préfecture

Les services préfectoraux ont un rôle essentiel tout au long de la procédure d'expulsion, tous les actes successifs leur étant notifiés et une intervention active de leur part étant nécessaire au moment du lancement de l'enquête sociale pour l'audience d'une part, et de l'octroi de la force publique d'autre part. Ce travail est assuré en préfecture dans l'arrondissement du chef-lieu de département, et en sous-préfecture dans les autres secteurs. Or les services préfectoraux remplissent différemment ce rôle selon qu'ils font prévaloir la logique d'exécution et d'ordre public, ou la logique sociale.

Les écarts se manifestent d'abord dans les moyens accordés au service chargé des expulsions locatives. Le nombre de personnes ou la part du temps de travail des salariés affectés à ces tâches, le positionnement du service dans l'organigramme, le niveau statutaire de ses membres et la position hiérarchique du responsable, contribuent à manifester l'investissement institutionnel dans le traitement des expulsions. A cet égard, les écarts entre les Vendée et la Loire Atlantique sont notables, une cellule de quatre personnes ayant en charge ce domaine, au sein d'un « bureau des politiques de lutte contre l'exclusion », contre un quart temps environ consacré à ce sujet par la responsable de la direction de la réglementation et des libertés publiques en Vendée. Dans ce département, toute la gestion des enquêtes sociales est en outre confiée à la DDASS, où cependant seule une personne à mi-temps (assistante sociale principale) s'occupe dorénavant de l'habitat indigne et des expulsions. Les moyens humains et le temps disponible pour gérer les dossiers au quotidien, suivre leur évolution, préparer les prises de décision sont donc très inégaux. L'ampleur du travail de coordination, d'évaluation et d'élaboration collective est encore plus disparate.

En ce qui concerne le contenu du travail effectué, la précocité de l'intervention et le type de suivi des dossiers, le mode de traitement des enquêtes sociales, puis la gestion de l'exécution des décisions, sont déterminants, dessinant un visage de la procédure d'expulsion spécifique à chaque arrondissement. En premier lieu, le travail de suivi ne s'enclenche pas toujours au même stade de la procédure et ne prend pas la même forme. En effet, en Loire Atlantique, la prise en charge s'effectue dès le signalement de l'impayé à la CDAPL ou à la CAF pour les bailleurs sociaux, grâce à un accord d'information réciproque passé entre la DDE et la préfecture. Dès ce stade précontentieux, un courrier de prise de contact est envoyé par la préfecture au locataire afin qu'il se mette en contact avec son bailleur ou les services sociaux. Par la suite, le service préfectoral s'efforce d'établir un contact direct avec le locataire quand celui-ci n'est pas suivi par un travailleur social, certaines personnes venant même sur place s'informer de la procédure. Dans tous les cas, le service se considère comme l'interface entre les différents intervenants (sociaux, administratifs, judiciaires et éventuellement policiers) et constitue le référent pour tous. En Vendée, la prise en charge via la DDASS ne débute qu'au moment du lancement de l'enquête sociale, le salarié de la DDASS et celui de la préfecture ne se considérant respectivement que comme des intervenants parmi d'autres et non des pivots de la procédure. Le premier s'occupe uniquement de la transmission des courriers et des informations dans la phase pré-jugement, le second gère la phase d'exécution du jugement, sans connaître non plus personnellement les affaires. Dans un cas, la préfecture assure donc un véritable suivi social, dans le second cas, le traitement est purement administratif.

Les modalités de gestion des enquêtes sociales diffèrent aussi et influencent la nature de la procédure. En Loire Atlantique, la préfecture rassemble et fait circuler les différentes informations qui lui parviennent avant de les transmettre au juge, en élaborant à cette occasion sa propre évaluation de la situation. Dans le département limitrophe, les multiples paliers du lancement puis de la remontée des enquêtes sociales (préfecture, DDASS, conseil général, assistant social de secteur ou autre intervenant, puis circuit inverse) rallongent les délais et interdisent tout travail de circulation ultérieure et de synthèse – quand cela n'empêche pas un envoi au juge à la date exigée. Plus profondément, aucun service administratif ne cherche à élaborer une évaluation propre de la situation. L'approfondissement et l'utilisation de l'enquête sociale découlent de ce mode de traitement, celle-ci étant l'occasion d'amorcer un suivi voire un accompagnement social dans un cas, et se limitant au remplissage et à la transmission d'un formulaire superficiel peu significatif pour les partenaires dans l'autre cas.

Enfin, les modalités de suivi de l'exécution des décisions contribuent aussi à configurer la procédure. Le traitement peut se limiter à une gestion administrative des procédures, dont

l'exécution doit suivre son cours, en l'absence de solutions alternatives trouvées par les partenaires. Il s'agit alors d'appliquer mécaniquement la loi sans chercher à apprécier la situation et les circonstances. Un traitement plus personnalisé peut aussi être mis en œuvre, grâce à un travail plus systématique de recherche et de diffusion de l'information et au maintien d'un contact avec les partenaires et intervenants sociaux ou avec la famille, laissant des marges d'appréciation plus larges.

Tous les éléments successifs évoqués ont pour résultat d'aboutir à des profils différents des procédures d'expulsions selon les départements. En effet, si on constate globalement une augmentation du nombre d'actes à tous les stades de la procédure, il n'en demeure pas moins que des différences sensibles existent entre les départements étudiés.

Procédures d'expulsions locatives en Loire Atlantique (2000-2004)

Loire Atlantique	2000	2001	2002	2003	2004	Variation 2004/2000
Assignations	509	861	862	1034	1111	118,3%
Comm. quitter les lieux	442	496	581	580	728	64,7%
Demandes de CFP	294	311	398	412	508	72,8%
Décisions accordant le CFP	78	145	183	274	224	187,2%
Interventions effectives FP	30	27	37	26	87	190,0%
<i>command. de quitter/assign</i>	<i>86,8%</i>	<i>57,6%</i>	<i>67,4%</i>	<i>56,1%</i>	<i>65,5%</i>	
<i>accords du CFP/demandes</i>	<i>26,5%</i>	<i>46,6%</i>	<i>46,0%</i>	<i>66,5%</i>	<i>44,1%</i>	
<i>interventions FP/accords</i>	<i>38,5%</i>	<i>18,6%</i>	<i>20,2%</i>	<i>9,5%</i>	<i>38,8%</i>	
<i>Interventions FP/assign.</i>	<i>5,9%</i>	<i>3,1%</i>	<i>4,3%</i>	<i>2,5%</i>	<i>7,8%</i>	

Procédures d'expulsions locatives en Vendée (2000-2004)

Vendée	2000	2001	2002	2003	2004	Variation 2004/2000
Assignations	203	236	221	283	248	22,2%
Comm. quitter les lieux	63	97	129	112	161	155,6%
Demandes de CFP	41	54	66	71	78	90,2%
Décisions accordant le CFP	22	31	41	40	33	50,0%
Interventions effectives FP	10	9	10	36	8	-20,0%
<i>command. de quitter/assign</i>	<i>31,0%</i>	<i>41,1%</i>	<i>58,4%</i>	<i>39,6%</i>	<i>64,9%</i>	
<i>accords du CFP/demandes</i>	<i>53,7%</i>	<i>57,4%</i>	<i>62,1%</i>	<i>56,3%</i>	<i>42,3%</i>	
<i>interventions FP/accords</i>	<i>45,5%</i>	<i>29,0%</i>	<i>24,4%</i>	<i>90,0%</i>	<i>24,2%</i>	
<i>Interventions FP/assign.</i>	<i>4,9%</i>	<i>3,8%</i>	<i>4,5%</i>	<i>12,7%</i>	<i>3,2%</i>	

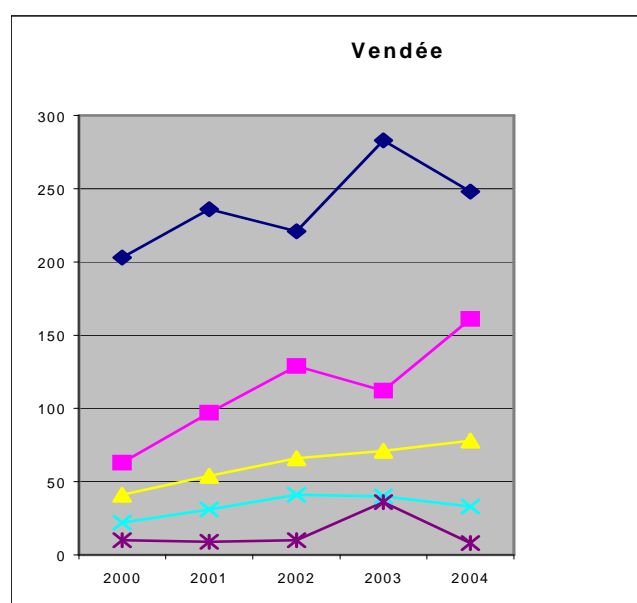
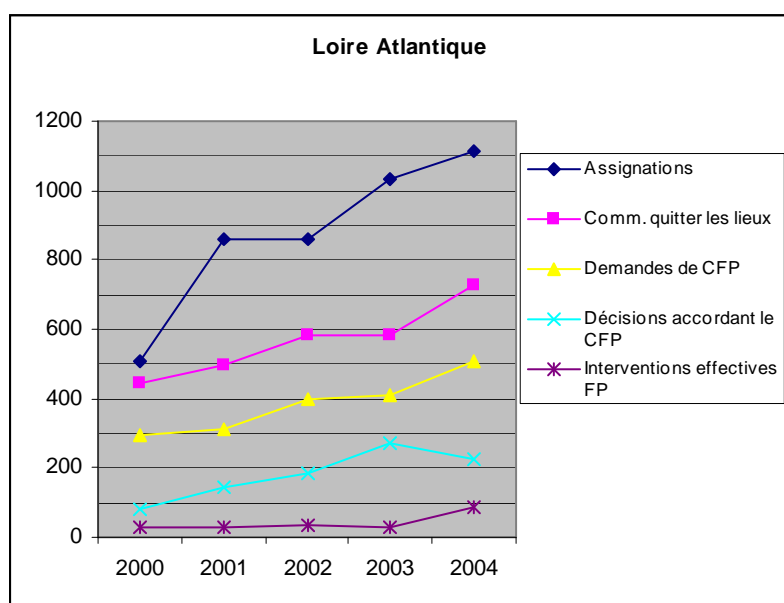
Source : DDASS de la Vendée

Globalement, les procédures d'expulsion sont beaucoup plus fréquentes en Loire Atlantique qu'en Vendée, puisque les assignations y sont 4,5 fois plus nombreuses en 2004 (pour une population du double), de même que les commandements de quitter les lieux, les

demandes de concours de la force publique représentant même 6,5 fois ceux de l'autre département, les accords de concours 6,8 fois et les expulsions effectives 10,9 fois (ce dernier chiffre étant cependant sujet à caution).

L'étude plus détaillée des évolutions comparées des procédures dans les deux départements montre par ailleurs que l'écart s'est en fait progressivement creusé entre les deux départements, les procédures, déjà nombreuses, augmentant de manière encore plus rapide en Loire Atlantique qu'en Vendée.

Evolution comparée du nombre de procédures (2000-2004)



On constate en fait une augmentation très forte et régulière des procédures engagées en Loire Atlantique entre 2000 et 2004 (+118%), alors que ce nombre est relativement stable en Vendée (+22% sur la période, avec un tassement en 2004). Ensuite, ce sont surtout les accords de concours et les interventions effectives de la force publique qui ont très fortement augmenté en Loire Atlantique (triplant quasiment, avec respectivement +187% et +190%). En Vendée, c'est surtout au stade du commandement de quitter les lieux que l'augmentation est la plus nette (+155%), les actes ultérieurs connaissant une croissance moindre voire une stabilisation, pour ce qui concerne les interventions de la force publique (d'après les chiffres indiqués, qui ne sont pas toujours très précis concernant cette ultime phase de la procédure).

En fait, le traitement des procédures s'est en quelque sorte rapproché entre les deux départements. Car les suites données aux assignations convergent aujourd'hui, alors qu'elles étaient très dissemblables auparavant. Ainsi, la part des assignations débouchant

sur un commandement de quitter les lieux est de deux tiers environ dans les deux départements en 2004 (65%). Cette proportion était auparavant beaucoup plus faible en Vendée (31% en 2000), progressant assez régulièrement, tandis qu'elle était initialement plus élevée en Loire Atlantique (87%) avant de se stabiliser (entre 56 et 67%). La proportion d'assignations aboutissant à un jugement d'expulsion puis à un commandement de quitter les lieux, les solutions alternatives ou le choix d'un départ immédiat étant de moins en moins fréquents en Vendée et progressant légèrement en Loire Atlantique.

De même, la proportion des concours de la force publique accordés par rapport au nombre de demandes est semblable en Loire Atlantique et Vendée en 2004, alors que les divergences étaient nettes initialement (rapport du simple au double en 2000). En Loire Atlantique, cette proportion a très nettement augmenté entre 2000 et 2003, passant de 26 à 66%, avant de redescendre à 44% en 2004. En Vendée, cette proportion déjà élevée (54% en 2000) a connu une légère hausse avant de baisser plus nettement (de 62% en 2002 à 42% en 2004), aboutissant ainsi à un niveau identique au département voisin. A ce stade de la procédure, c'est avant tout l'attitude de la préfecture qui est en jeu, puisque c'est elle qui décide de l'octroi de la force publique suite à la réquisition de l'huissier (même si des règlements amiables peuvent aussi expliquer la déperdition). On peut donc penser qu'en Loire Atlantique, les services préfectoraux, accordant au départ très rarement le concours des forces de l'ordre, a décidé d'en généraliser l'octroi et de durcir la répression, avant de revenir légèrement en arrière en 2004. En Vendée, les services étant déjà pour leur part assez répressifs, après avoir légèrement durci leur attitude, puis se sont assouplis plus nettement.

Au terme des procédures, la fréquence des interventions effectives de la force publique varie en revanche toujours nettement selon les départements, avec des évolutions totalement contradictoires – la comptabilisation de ces actes étant cependant sujette à caution). La part des accords de concours débouchant sur des interventions effectives est en effet de 38% en Loire Atlantique, après une période de net recul (jusqu'à 9% en 2003), le nombre d'interventions en valeur absolue étant resté à peu près stable jusqu'en 2003 avant de doubler l'année suivante pour atteindre la trentaine, même si ces chiffres sont peu fiables⁹⁵. En Vendée, le nombre d'interventions a au contraire progressé brutalement en 2003 avant de retomber en 2004 (8 contre 36), la proportion par rapport au nombre de

⁹⁵ Cependant, si l'on compare les chiffres départementaux avec les données de Nantes Habitat, principal bailleur social mais représentant néanmoins une part limitée des procédures, on constate que le second annonce autant d'expulsions en 2004 que dans tout le département (respectivement 86 et 87), et même davantage en 2003 (41 contre 26), ce qui atteste probablement de l'instabilité de la catégorisation comme intervention effective (selon que l'on prend ou non en compte les ouvertures de portes en l'absence du locataire, parti juste avant l'expulsion annoncée).

concours octroyés passant alors de 90 à 24%. On peut se demander si ces fortes variations annuelles ne dépendent pas d'une gestion différée des dossiers d'expulsions, les interventions étant à certaines périodes repoussées le plus tard possible, et se cumulant au contraire les années où les partenaires souhaitent mener les exécutions de décisions judiciaires à leur terme, soit en 2004 en Loire Atlantique, et en 2003 en Vendée.

Au final, on peut se demander si des facteurs différents voire opposés n'expliquent pas le rapprochement de la situation des deux départements au regard des expulsions locatives. En effet, en Loire Atlantique, les services sociaux, judiciaires et administratifs semblent assez mobilisés autour des démarches « préventives », mais les procédures sont plus nombreuses, à la fois à être engagées et à être menées à leur terme et ont tendance à augmenter fortement. En Vendée, les différents services prennent peu ce problème en charge, mais celui-ci demeure relativement limité, même s'il se développe. Peut-être les causes du problème, massif et croissant, en Loire Atlantique, se situent-elles essentiellement dans les fortes tensions sur le marché du logement (loyers très élevés à Nantes, blocage de l'attribution de logements sociaux, difficultés voire impossibilité de relogement pour les ménages pauvres...). Alors que la Vendée bénéficie d'une situation moins tendue, qui continue à compenser la faible mobilisation de l'ensemble des intervenants, et notamment des juges d'abord puis des services administratifs et sociaux ensuite, sur le sujet. Cette différenciation territoriale contribuerait d'ailleurs à montrer que les facteurs structurels liés au marché du logement sont plus déterminants pour les expulsions locatives que le traitement social des procédures.

Plus généralement, le rôle de la préfecture qui est central tout au long de la procédure, peut être exercé de manière différenciée, selon le niveau d'investissement institutionnel et les modalités de gestion des dossiers (traitement des enquêtes sociales, personnalisation du suivi des affaires après le jugement, octroi de la force publique...), contribuant à définir le visage du traitement des expulsions locatives – et son éventuelle dimension « préventive » – même si d'autres facteurs interviennent aussi dans l'explication des résultats obtenus. De la même manière, les modalités d'intervention des forces de l'ordre, tendanciellement marquées par la violence, peuvent varier selon les localités.

Maîtrise de la violence et paradoxes de l'intervention des forces de l'ordre

Lors de l'ultime stade de l'expulsion locative, l'huissier est accompagné des forces de l'ordre du territoire où se situe le logement, police ou gendarmerie, ainsi que d'un serrurier et, le cas échéant, d'un déménageur (quand le propriétaire souhaite faire enlever les meubles immédiatement). Cette intervention des forces de l'ordre est marquée par une certaine violence, symbolique voire parfois physique quand le locataire refuse d'obtempérer ou prend des témoins à partie. Parallèlement, ce sont ces intervenants qui sont le plus directement confrontés à la misère ou à la souffrance sociale des locataires.

La dimension violente de l'expulsion effective dépend de la préparation de cet acte et de l'attitude, y compris physique des forces de police (et de l'huissier). Tout d'abord, l'huissier et la préfecture peuvent avoir mené un travail plus ou moins important auprès du locataire pour le prévenir de l'imminence de l'intervention et l'inciter ou l'aider à chercher une solution au moins provisoire d'hébergement, chez des tiers, famille ou amis, ou dans des logements d'urgence ou des centres d'hébergement⁹⁶. Quand ce travail préalable a été fait, les locataires ont pu partir juste avant l'intervention, ou ont pu préparer leurs affaires pour leur départ, ce qui pacifie l'acte d'expulsion – même si la violence symbolique, masquée, demeure toujours présente.

Ensuite, l'attitude des intervenants et en particulier des policiers ou gendarmes, le degré de brutalité et d'agressivité ou au contraire de retenue et de calme, de leur comportement face au locataire, peut être déterminante pour le déroulement de l'acte et peut varier selon les cas⁹⁷. La réaction du locataire entre aussi bien sûr en ligne de compte, mais le sang-froid des policiers, lié à leur attitude personnelle ainsi qu'à leur formation, est essentiel.

Enfin, les modalités concrètes de l'expulsion, notamment quant à l'ouverture voire la destruction de la serrure ou de la porte, et quant à l'enlèvement des meubles, donnent une dimension plus ou moins coercitive à l'intervention, qui est visible par le voisinage. Par exemple, une expulsion où la fracture de la serrure est nécessaire pour pénétrer dans les lieux, que le locataire se soit enfermé dedans ou soit absent, sera plus violente et plus visible comme telle de l'extérieur. De même, quand le propriétaire demande l'enlèvement des

⁹⁶ Un véritable relogement est rarement possible à ce stade de la procédure car les bailleurs sociaux refusent souvent les personnes expulsées et les propriétaires privés exigent des quittances qui ne pourront être fournies.

⁹⁷ Il ne serait bien sûr pas possible d'assister à une intervention effective, mais on constate ces différences de comportement dans les autres actions que peuvent mener les policiers ou gendarmes, le nombre de personnes réquisitionnées, la posture physique, la visibilité de l'arme, le langage employé donnant une tonalité plus ou moins brutale.

meubles, généralement emmenés dans un entrepôt dans ce cas – la saisie d’objets de valeur étant rare du fait de la situation sociale généralement difficile des locataires –, la visibilité de l’expulsion et l’intrusion qu’elle constitue apparaissent alors au grand jour. A cet égard, certains organismes choisissent de laisser les meubles dans les lieux, à charge au locataire de venir ensuite les récupérer dans un délai d’un mois, afin d’éviter le coût d’un déménageur voire d’un garde meuble, qui sera difficilement recouvrable sur le locataire insolvable. D’autres bailleurs, y compris sociaux, font en revanche immédiatement enlever les meubles, ce qui est à la fois traumatisant pour le locataire et coûteux pour l’organisme. Dans les cas où le locataire ne récupère pas ses meubles, le juge de l’exécution décidera sous un mois de leur sort, l’issue étant alors généralement la mise en décharge.

Par ailleurs, les forces de police peuvent soit laisser la personne à la rue – quand elles estiment que cela n’induit pas de trouble à l’ordre public –, soit l’accompagner dans sa recherche d’un hébergement, généralement en se tournant vers le 115. Ce numéro de téléphone gratuit permet en effet de joindre un service d’accueil et d’orientation centralisant les informations ou les disponibilités des différents centres d’hébergement ou d’urgence, et à défaut, le paiement de nuits d’hôtel. Mais d’une part ces solutions ne sont souvent que très provisoires, pour une ou quelques nuits, et d’autre part, les dispositifs sont parfois saturés et il arrive qu’aucune solution ne soit disponible. Une simple mise à la rue constitue bien sûr une violence manifeste, mais si des efforts d’accompagnement peuvent atténuer les effets de l’expulsion, ils n’en suppriment pas pour autant la violence symbolique : priver et extraire une personne de son logement.

L’expulsion peut donc avoir un caractère plus ou moins violent selon l’attitude des forces de l’ordre et les réactions des locataires, et selon les modalités pratiques de l’intervention, mais c’est bien parce qu’elle constitue d’une confrontation directe à la misère ou à la souffrance sociale des personnes. Tel est le paradoxe de l’intervention des forces de l’ordre : ce sont les intervenants les plus éloignés d’une logique « sociale » et dont le rôle est explicitement répressif, qui sont confrontés le plus directement à la matérialité de leur situation.

« Posture administrative », dispositions institutionnelles et individuelles

Les formes prises localement par le traitement des expulsions locatives dépendent des types de posture administrative qui animent leurs principaux acteurs, à la fois au niveau institutionnel et individuel. En effet, d’un côté, un certain nombre d’acteurs du dispositif sont

majoritairement animés par une logique d'ordre public et d'exécution des décisions – huissiers, justice et forces de l'ordre en particulier –, et de l'autre côté, des acteurs se situent clairement dans une logique de travail social, notamment les services sociaux intervenant dans les organismes d'aide aux ménages et dans les enquêtes et le suivi social. Ces deux logiques constituent des idéaux-types qui ne se retrouvent pas nécessairement de manière « pure » dans la réalité sociale, une certaine gradation voire des mixtes pouvant exister au sein même des institutions évoquées.

Entre ces deux extrémités, les services proprement administratifs, comme les préfetures, les DDE, les DDASS ou les administrations des collectivités locales, se trouvent à l'interface entre la logique réglementaire et la logique sociale. On peut en effet distinguer une logique d'application de la règle d'une part et une logique de prise en charge des problèmes sociaux d'autre part, qui s'articulent de manière spécifique au sein de chaque institution, tout en s'enracinant dans les dispositions des agents administratifs et en particulier dans le type de formation qu'ils ont suivie.

Les différents types de logiques, d'ordre public, de travail social, avec entre les deux l'approche administrative tiraillée entre la logique réglementaire et la logique sociale – qui se rapprochent respectivement des deux premières –, prennent des formes distinctes et s'articulent de manière spécifique selon les localités, selon l'histoire particulière de chaque institution et selon les personnes occupant successivement les postes. On peut ainsi dégager à la fois les traits généraux de chaque type d'acteur administratif intervenant dans le traitement des expulsions, tout en repérant les modes d'exercice particulier de ces fonctions qui ont pu être repérées sur le terrain local.

En premier lieu, les acteurs du secteur judiciaire – huissiers, magistrats et policiers – sont dominés par une logique d'ordre public, favorisant une application automatique de la loi dans toute sa rigueur et l'exécution mécanique, et si besoin forcée, des décisions. Si cette logique est prépondérante et majoritaire dans les secteurs professionnels évoqués, elle peut néanmoins être tempérée chez certains acteurs (institutionnels ou individuels), par une approche plus sociale, comme on l'a montré plus haut pour les magistrats. Par exemple, les huissiers de justice ou les policiers peuvent parfois mener une réflexion sur les conséquences de leurs actes et s'efforcer d'en maîtriser les modalités d'exécution pour en atténuer les effets ou la violence. Les rares huissiers qui cherchent à travailler la rédaction des actes et des courriers, à contrôler les modalités de remise des plis et de communication avec les locataires, à préparer au maximum les phases finales de l'expulsion, contribuent en fait à tempérer la logique d'ordre public en la combinant avec une approche plus « sociale ». Il en va de même pour les policiers qui cherchent à atténuer la violence sous-jacente de leur intervention et à humaniser le contact avec les personnes expulsées. Ces postures quelque

peu atypiques voire alternatives ou critiques au sein de milieux professionnels dominés par d'autres logiques, sont généralement liées à des dispositions inhabituelles (position de genre, origines sociales, trajectoire scolaire et sociale...) et à des identifications hétérodoxes, l'ensemble se combinant dans une dynamique identitaire spécifique. Plus généralement, si des « dispositions institutionnelles » contribuent à façonner le fonctionnement, les modes d'action et les postures prépondérantes au sein des différents secteurs étudiés – à travers toute une série de mécanismes de sélection, de contrôle de l'activité individuelle des agents et finalement de reproduction de ces dispositions –, il n'en demeure pas moins que les postures et les dispositions individuelles des personnes, bien que partiellement influencées ou remodelées par l'organisation, conditionnent in fine les modes d'exercice de l'activité professionnelle et donc les modalités même de fonctionnement des institutions (judiciaires en l'occurrence).

En second lieu, l'autre grand pôle des intervenants de la procédure regroupe les travailleurs sociaux des administrations concernées – service social départemental du conseil général, éventuellement CCASS ou CAF, participant aux organismes d'aide ou aux enquêtes sociales et au suivi des ménages – dominés majoritairement par une logique de travail social, qui peut cependant être nuancée par d'autres approches, manageriale, gestionnaire ou répressive. Cette logique de travail social consiste à se positionner avant tout dans une relation individuelle d'écoute avec les personnes en difficulté, afin de leur apporter un soutien, un travail pouvant ensuite être mené pour faire « remonter » les problèmes et les besoins ainsi observés, à en rendre compte à un niveau plus collectif, les analyser et si besoin défendre les intérêts et les demandes des bénéficiaires. Mais les approches manageriale, consistant à partir non plus des besoins des bénéficiaires mais des objectifs de l'organisation, gestionnaire, privilégiant un traitement quantitatif lié à l'équilibre des ressources et des dépenses ou moyens utilisés, ou encore répressive, visant non plus à aider les bénéficiaires mais à les sanctionner, tendent à prendre de plus en plus d'ampleur au sein de l'univers du travail social. Ici aussi, l'équilibre et la tonalité dominante dépend à la fois des traditions propres à l'institution et des dispositions individuelles des agents, toutes deux en interaction. Par exemple, le recrutement, la gestion des carrières, les procédures de contrôle internes, les outils de communication contribuent à sélectionner et conditionner les dispositions individuelles sous des formes incitatives, désincitatives ou coercitives, et en retour la configuration générale des dispositions individuelles détermine le mode de fonctionnement dominant de chaque service social.

Le travail administratif se situe pour sa part à la croisée ou à l'interface des logiques d'exécution et de travail social, prenant la forme d'une combinaison entre approche

réglementaire et approche sociale⁹⁸. Le rôle des services administratifs est en effet à la fois de donner corps et efficience à la « politique publique », ensemble de procédures et/ou de règles générales, et de superviser la gestion concrète et l'action de ceux qui sont en contact avec les administrés, usagers ou ayant-droits. Le travail administratif combine ainsi deux processus, d'implémentation de la règle d'une part et de formulation et de prise en charge des besoins d'autre part, le premier étant de type déductif ou descendant et le second de type inductif ou ascendant. Dans le premier cas, il s'agit d'« appliquer » une politique publique définie de manière abstraite pour la faire entrer dans les faits, suivant une logique que l'on peut qualifier de « réglementaire ». Dans le second cas, il s'agit de faire « émerger » les besoins des populations, de les identifier et d'y répondre, en s'appuyant sur une expérience du « terrain » qui peut être plus ou moins directe ou médiatisée, selon une logique que l'on peut qualifier de « sociale ».

Ces deux logiques, contradictoires et complémentaires, toutes deux constitutives de l'action publique⁹⁹, se combinent selon des configurations multiples. Chaque personne tend à faire prévaloir l'une ou l'autre de ces deux logiques, selon les différents éléments constitutifs de ses dispositions personnelles et professionnelles, et chaque service et chaque institution comporte un dosage particulier, selon le type de recrutement privilégié, le profil des personnes choisies, et la manière dont elles exercent leur activité professionnelle au quotidien, dans le cadre de l'institution.

La logique réglementaire, d'application de la règle, prévaut dans les administrations préfectorales¹⁰⁰ mais, plus les services affectés aux politiques du logement des personnes défavorisées sont autonomes, plus ils endossent la logique « sociale » de réponse aux besoins. La définition politique des « besoins » locaux et des objectifs à poursuivre peut s'articuler dans une mesure variable avec une approche « sociale » des difficultés des populations et une démarche réglementaire de réponse aux exigences officielles.

⁹⁸ Voir Cégolène Frisque, *Le rôle des cadres administratifs intermédiaires...*, op. cit.

⁹⁹ A ces deux logiques administratives s'ajoute localement un troisième type de logique, « politique », qui renvoie à une prise en charge des « besoins » locaux, définis collectivement et non plus individuellement comme dans la logique sociale. Elle consiste à construire – selon des modalités hétérogènes – ces « besoins » locaux, à formuler des « objectifs » correspondant à la manière d'y répondre, à proposer une intervention qui peut être plus ou moins volontariste et à en médiatiser le projet, la réalisation ou les résultats.

¹⁰⁰ La tâche de réunir et de synthétiser les enquêtes sociales auprès des ménages assignés pour impayés de loyer, pour les transmettre au juge d'instance, puis d'effectuer l'enquête préalable à l'accord du concours de la force publique, constitue en fait une activité très éloignée des compétences propres de l'administration préfectorale. Quand elle est appliquée sur un mode réglementaire, en se contentant d'envoyer des relances écrites – rédigées dans un langage administratif toujours étranger aux personnes les plus en difficulté –, comme c'est le cas quand aucun personnel qualifié et spécialisé n'y est affecté, elle va alors à l'encontre de l'idée même de « prévention » des expulsions.

Au sein des DDE, prévaut également le plus souvent la logique réglementaire qui prend la forme d'une application « technique » des procédures officielles voire d'un rôle de guichet, d'octroi de financements réglementés, en fonction de critères prédéfinis. Il s'agit de faire entrer les demandes formulées dans les « cases », procédures et catégories propres de cette administration, relativement repliée sur elle-même¹⁰¹. Et si les personnes chargées de la CDAPL apparaissent moins fermement marquées par cette logique au regard du reste de l'institution, elles conservent le plus souvent ce trait relatif par rapport aux autres partenaires.

A l'opposé, les divers services sociaux, travaillant directement auprès des publics en difficulté et composés de travailleurs sociaux, sont généralement beaucoup plus marqués par la logique « sociale » de réponse aux besoins – avec cependant des conceptions implicites différenciées de l'intervention sociale. Il en va ainsi du service social départemental des conseils généraux – qui gère l'ensemble des « assistantes sociales » de secteur, exerçant au sein des centres médico-sociaux disséminés sur tout le département –, et des CCAS ou services RMI des municipalités. Associées au fonctionnement des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées, les CAF apportent généralement une optique « sociale », correspondant au type d'activité qui est la leur, en contact direct avec les publics en difficulté.

Les DDASS se situent généralement dans une situation intermédiaire, avec des mixtes complexes et variables entre les deux logiques décrites. En effet, d'un côté, ces administrations déconcentrées n'ont généralement pas de travailleurs sociaux propres¹⁰², leur pôle social exerçant essentiellement une activité de tutelle et de contrôle de l'activité des opérateurs locaux intervenant auprès des publics concernés. Le type d'activité professionnelle exercée par ces agents tend donc à induire une approche plutôt réglementaire, d'application des schémas et directives du ministère. Cependant, le secteur social, dont font partie ces acteurs, tend à l'inverse à fonctionner selon une logique de réponse aux besoins. Il s'ensuit des tensions et contradictions parfois fortes, soit externes, avec les partenaires quand c'est la logique réglementaire qui est privilégiée, soit internes, quand c'est la logique « sociale » qui l'emporte.

Au sein des collectivités locales, il existe des tensions entre les logiques présentes chez les différents types d'acteurs, services sociaux, autres services administratifs et notamment ceux chargés du logement, et celles des responsables politiques, qui peuvent

¹⁰¹ C'est d'ailleurs la seule à n'être jamais en contact avec un « public ». Elle est d'ailleurs généralement dominée par la branche « équipement », qui possède son propre personnel d'exécution et fait souvent prévaloir sa logique technicienne.

¹⁰² Depuis la décentralisation de 1982, suite à la laquelle les assistants sociaux ont dans la grande majorité des cas opté pour les conseils généraux.

avoir des positionnements variés. Globalement, les personnels administratifs des collectivités territoriales sont pris dans une tension permanente entre la logique « politique » locale qui est celle des élus qui les dirigent, la logique « réglementaire » correspondant à l'exercice de leurs responsabilités, et parfois la logique « sociale » qui est celle de leurs services sociaux. Dans la fonction publique territoriale, la référence permanente à un corpus de règles à respecter et mettre en œuvre incline à une démarche de type réglementaire, qui se combine cependant avec la dimension localisée de son action, et avec la prise en charge des problèmes sociaux individuels. Au sein des conseils généraux, les agents administratifs sont travaillés en permanence par cette tension entre les logiques issues de ces cadres de référence.

La présence d'un service social au sein de l'institution et les rapports hiérarchiques entretenus avec celui-ci constituent l'un des facteurs expliquant la prégnance relative de la logique « sociale ». En effet, les cadres intermédiaires intervenant dans les politiques sociales du logement peuvent entretenir des relations plus ou moins directes ou médiatisées avec les agents « de terrain » qui font partie de leur propre administration.

Par ailleurs, le niveau de responsabilité hiérarchique des agents chargés des politiques sociales du logement a aussi une influence, un poste d'encadrement tendant à induire un positionnement de représentation de l'institution, allant généralement de pair avec une attitude « réglementaire ».

Enfin, la formation initiale et professionnelle des agents détermine fortement le type de logique qu'ils mettent en œuvre, à la fois individuellement et collectivement. Sur un plan individuel, la nature des études supérieures suivies par les cadres administratifs semble en effet influencer directement la manière dont ils conçoivent et exercent leur activité. Ensuite, pour ceux qui ont suivi des formations professionnelles suite à l'obtention d'un concours de recrutement externe, le type d'enseignements dispensés peut venir renforcer ou contrarier les dispositions antérieures¹⁰³. Sur un plan collectif, la proportion générale et locale des différents profils, les filières traditionnelles et les habitudes de recrutement conditionnent la prégnance relative des différentes logiques, un travail d'unification et de cadrage hiérarchique (localisé ou national) pouvant ensuite venir déplacer cet équilibre.

¹⁰³ Cette approche s'appuie sur une conception plurielle et dynamique des dispositions. Loin d'unifier a priori les dispositions des individus et de les référer uniquement à leur origine ou leur position « de classe », comme y invite la notion d' « habitus », il s'agit de cerner comment les expériences successives des individus construisent des dispositions partielles et relationnelles, qui peuvent ensuite être réinvesties, réorientées ou contrariées dans les expériences ultérieures.

Pour résumer, la mobilisation des différents acteurs intervenant dans les procédures d'expulsion apparaît généralement relativement réduite, même si d'importantes disparités locales peuvent être observées, selon l'investissement institutionnel de chaque partenaire dans le traitement des expulsions locatives et selon sa « posture administrative » (qui fonctionne à la manière d'un système de dispositions à la fois institutionnelles et individuelles, construit historiquement et ré-agencé en permanence selon les modes d'exercice de l'activité professionnelle propres aux individus occupant les postes). La tendance générale que l'on peut plus particulièrement dégager quant au traitement des expulsions locative va cependant dans le sens d'un faible investissement voire d'un désinvestissement des dispositifs « préventifs », qui laisse de plus en plus s'exercer la mécanique de la procédure comme processus de tri des ménages et d'injonction au paiement ou au départ.

Chapitre IV. Un processus irréductible de tri des ménages

La procédure d'expulsion continue fondamentalement à fonctionner comme un processus plus ou moins inexorable de tri des ménages, entre ceux qui parviennent à régler leur dette et ceux qui ne le font pas, se déclenchant de plus en plus systématiquement dès la constitution de l'impayé, se déroulant ensuite dans un contexte de fréquente passivité du locataire et de fatalisme institutionnel, le traitement social tendant à se réduire à une injonction au paiement ou au départ. Selon les modalités locales de traitement des expulsions et de mise en œuvre des dispositifs de « prévention », ces caractéristiques peuvent être marquées ou atténuées, mais le processus demeure néanmoins identique dans sa nature.

1. La constitution de l'impayé : défaut de paiement et enclenchement de la procédure

Le défaut de paiement du loyer débouche sur des relances de plus en plus précoces de la part des propriétaires et sur un déclenchement de plus en plus rapide de la procédure de résiliation de bail et d'expulsion, la position du locataire en impayé demeurant celle d'un coupable n'ayant pas rempli ses obligations, la procédure induisant une amnésie des causes sociales du phénomène.

L'amnésie des causes sociales

La nature même de la procédure de traitement des impayés aboutit à une occultation des causes sociales de ceux-ci et donc des expulsions locatives. En effet, la procédure, pré-contentieuse puis judiciaire, ne peut qu'individualiser la responsabilité de l'impayé et place de fait le locataire dans une position de « coupable », qui peut simplement plus ou moins justifier sa faute. Puisque malgré tout la plupart des locataires parviennent à régler leur loyer malgré l'amplification des problèmes sociaux, le développement du chômage, de la précarité et de la pauvreté, et le renchérissement des loyers, pourquoi certains n'y parviennent-ils pas ? Pourquoi leur chercher des « excuses » ? La réaffirmation permanente de l'injonction de paiement du loyer quelles qu'en soient les conditions (jusqu'à se priver de nourriture ?) empêche de fait la prise en compte de causes sociales ou de processus plus globaux.

Même les ruptures personnelles subies par les locataires ne sont pas considérées pas des explications suffisantes, tout au plus des circonstances atténuantes. Par exemple, la perte d'emploi n'est pas considérée comme une justification valable de l'impayé, la personne étant d'une part censée adapter ses dépenses à sa perte de revenus et d'autre part étant tenue de prouver sa recherche effective d'un nouvel emploi. Les ruptures familiales peuvent parfois être acceptées comme causes conjoncturelles mais la recherche d'un nouveau logement (plus petit ou moins cher) est perçue comme une obligation au bout d'un certain temps. Même la justification par la non-perception des aides ou rémunérations ne tient pas très longtemps, le locataire pouvant être soupçonné de ne pas se prendre en charge pour effectuer les démarches nécessaires.

Si nationalement, les difficultés sociales croissantes auxquelles est confrontée une partie importante de la population, sont prises en compte dans l'analyse des causes de la hausse des expulsions locatives, au niveau local, dans le traitement des impayés et des expulsions, ces éléments contextuels ne sont quasiment pas pris en considération. Telle est probablement la cause essentielle de l'absence de réalité sur le terrain de la « prévention » des expulsions, qui part d'une réflexion de nature sociale mais qui ne se traduit absolument pas comme telle dans les procédures individuelles.

Au final, non seulement le locataire est toujours placé en position d'accusé et son problème est toujours construit comme individuel, mais en outre, toutes les explications de ses difficultés peuvent lui être retournées et perçues comme des indices de mauvaise gestion ou de faiblesse psychologique ou sociale. Si la prévention des expulsions a peu affecté la position des locataires dans la procédure, en revanche, du côté des bailleurs, cette politique a justifié et accompagné des évolutions plus sensibles.

La précocité croissante des relances

Du côté des propriétaires, privés comme publics, à but lucratif comme sociaux, la relance des impayés est de plus en plus précoce. Le suivi des règlements est de plus en plus pointu et la tolérance envers les défaillances de plus en plus limitée et rare. Chez les propriétaires privés, notamment individuels, c'est d'abord l'exigence affichée de rentabilité de l'investissement locatif qui entre en ligne de compte. Dans certains cas, la tolérance excessive et l'acceptation trop facile d'excuses et de manœuvres dilatoires sont aussi soulignées pour justifier une sévérité accrue, présumée aller aussi dans le sens des intérêts bien compris du locataire (lui faire intérioriser l'obligation de paiement du loyer). Les représentants de l'Union nationale des propriétaires immobiliers rencontrés en entretien ont d'ailleurs souligné qu'ils conseillaient aux personnes qui les consultent de n'accepter aucune excuse ou retard et d'enclencher le plus tôt possible les relances amiables puis contentieuses.

Chez les bailleurs sociaux, d'une part la prégnance croissante des impératifs de gestion est assumée (et perçue comme une évolution inévitable voire souhaitable) et d'autre part, la responsabilisation des locataires, y compris au nom de la « prévention » des expulsions est mise en avant pour justifier la rapidité accrue de l'envoi des rappels puis des commandements de payer, etc. Comme cela a été signalé pour Nantes-Habitat qui a mis en place un vaste plan de résorption des impayés et une nouvelle procédure de traitement de ceux-ci, cela est justifié non seulement par les difficultés financières rencontrées mais aussi par l'idée de décourager à terme les retards de paiement – ce qui présuppose que les impayés sont volontaires et provisoires.

C'est paradoxalement la politique même de « prévention » des expulsions et sa médiatisation qui ont incité les bailleurs à adopter cette politique d'anticipation des relances, à la fois parce qu'elle est supposée être dissuasive à terme, et parce que toutes les aides nécessaires et les solutions disponibles sont censées être mises en œuvre localement pour régler les impayés réellement involontaires ou incompressibles.

L'activation de plus en plus rapide de la procédure judiciaire

La procédure judiciaire, déclenchée par l'assignation au tribunal d'instance (au fond ou en référé), est globalement activée de plus en plus tôt, souvent dès l'expiration des deux

mois après le commandement de payer resté infructueux. Si la loi de lutte contre les exclusions avait introduit une phase pré-contentieuse, notamment pour les bailleurs sociaux (saisine de la CDAPL), afin de trouver le plus souvent possible des solutions en amont, en pratique, les différents délais introduits ont incité les bailleurs à agir de plus en plus tôt, à la fois au nom de la dissuasion et pour compenser la longueur de la procédure.

Par exemple, le nouveau plan de traitement des impayés de Nantes-Habitat prévoit une assignation de plus en plus rapide des locataires en impayé, grâce à la précocité accrue des relances mais induisant aussi ensuite un passage accéléré à la phase judiciaire. La grille de traitement des impayés a en effet été réformée et prévoit une assignation automatique et le plus tôt possible, alors qu'avant, le délai théorique était plus long et la mise en œuvre concrète différait le plus souvent cet acte de quelques mois, après des tentatives de contact et de recherches de solutions amiables avec le locataire.

Même si pour les bailleurs publics, le délai officiel de tenue de l'audience a augmenté (trois mois après la saisine de la CDAPL), en pratique, la comparution a lieu de plus en plus tôt car cette saisine est devenue systématique et automatique (ce qui n'était pas le cas auparavant, surtout quand le loyer résiduel impayé était faible), et car les organismes assignent le plus tôt possible, le délai avant la date d'audience demeurant ensuite stable. Son rallongement officiel s'est peu traduit dans les faits puisque le relatif encombrement des séances des tribunaux d'instance ne permettait pas souvent de le fixer au minimum.

Plus profondément, la thématique de la « prévention » des expulsions locatives, qui a été entendue par certains comme une politique de « dissuasion » visant à terme à réduire la tentation de l'impayé, a paradoxalement contribué à faire augmenter le nombre de procédures. Du côté des locataires, la tendance à la passivité et le fatalisme des intervenants susceptibles de les aider se sont maintenus voire accrus.

2. Passivité des locataires et fatalisme institutionnel

L'anxiété des locataires face à la menace d'expulsion qui se précise au fur et à mesure de la procédure et leur sentiment d'illégitimité, rendent difficile et rare toute démarche revendicative, tandis que les soutiens qui peuvent leur être apporté dépendent de leur mobilisation. Il s'ensuit une sorte de cercle vicieux, qui semble rendre l'expulsion de plus en plus inévitable au fur et à mesure de la procédure. Une espèce de fatalisme tend ainsi à se diffuser au sein des institutions et après les locataires.

Anxiété et dénuement des locataires

De fait, le locataire en impayé de loyer assigné ou objet d'une décision d'expulsion est mis dans une position qui ne peut qu'être anxiogène, celle d'accusé, implicitement tenu de justifier pourquoi il ne remplit pas l'obligation fondamentale de payer son loyer. La structure même de la situation est particulièrement inconfortable, et la menace de l'expulsion comme sanction ne fait que renforcer ce sentiment d'anxiété et d'illégitimité. Les rappels de cette situation sont en outre permanents, les personnes recevant régulièrement des courriers officiels avec accusé de réception ou par huissiers, qui réaffirment sans cesse la « faute ».

Les personnes soumises à cette situation qui serait déjà pénible pour chacun, sont souvent plutôt démunies et n'ont généralement pas les moyens de peser sur la définition de la situation. Lors de l'observation des audiences, on s'est rendu compte qu'un nombre significatif de personnes assignées maîtrisaient mal la langue française ou la procédure. Dans le premier cas, selon les efforts et la patience – inégales – du juge, la communication peut ou non s'établir tout en restant limitée au recueil des informations essentielles de la situation. Mais plus généralement, certains locataires n'essaient pas de s'expliquer ou présentent leurs raisons d'une manière qui ne peut que se retourner contre eux (« je ne savais plus ce que je faisais », « je n'allais pas bien »...), et ne réclament pas le maintien dans les lieux, même parfois lorsqu'ils ont ou sont en train de solder leur dette. Il arrive même que, par dépit, certains affirment leur volonté de quitter au plus vite le logement pour échapper au conflit, y compris en étant logés en HLM. Cette incapacité à faire valoir son point de vue a semblé plus fréquente à la Roche sur Yon qu'à Nantes, et renvoie à une forme de « dénuement social », une absence profonde de perception et de maîtrise des « règles du jeu » – du monde judiciaire en l'occurrence, mais souvent aussi des services administratifs et sociaux.

Certains acteurs de la procédure sont conscients de ce déséquilibre fondamental et tentent plus ou moins de le corriger, en amenuisant la distance sociale avec les locataires assignés ou condamnés, en employant par exemple un vocabulaire courant (pas trop technique ou juridique), en manifestant à la fois un certain respect et une relative proximité... Ces éléments sont d'ailleurs essentiels pour faire émerger les attentes voire les revendications des locataires.

Pour résumer, la nature de la procédure judiciaire engagée met les locataires dans une position particulièrement inconfortable, douloureuse voire anxiogène, alors même qu'elle concerne des personnes en difficulté, qui ont généralement peu de moyens pour faire valoir

leurs droits. De plus, elles bénéficient rarement d'un réel soutien des services sociaux et sont même parfois totalement laissées à elles-mêmes.

Les failles des systèmes de prise en charge

Le déroulement des procédures d'expulsion montre d'une part que les ménages déjà suivis par des travailleurs sociaux ne bénéficient pas toujours d'une aide personnalisée qui leur permettrait de mieux faire valoir leurs droits, et d'autre part qu'un nombre non négligeable de personnes, les plus isolées et repliées sur elles-mêmes, ne sont en fait jamais prises en charge ou n'ont même jamais de contact avec les services administratifs ou sociaux concernés, la procédure se poursuivant alors irrémédiablement.

En effet, les différents partenaires citent régulièrement des cas de personnes – âgées ou en voie désaffiliation sociale, le plus souvent célibataires – qui ont été retrouvées isolées voire terrées dans leur logement à un stade avancé de la procédure, par exemple lors de l'intervention de la force publique, sans qu'aucun contact n'ait été établi préalablement. Dans la mesure où tous les contacts ou les « mises à disposition » des travailleurs sociaux sont proposés par courrier écrit, très rarement par téléphone et quasiment jamais en se déplaçant à domicile, les personnes les plus en difficulté, qui n'ouvrent plus leurs courriers ni parfois leur porte, restent dans leur isolement. D'une part, on a montré que la « déontologie », les habitudes et le manque de moyens des services sociaux les empêchaient le plus souvent d'effectuer des démarches volontaristes pour entrer en contact avec ces personnes en grande difficulté. Or comme l'absence de « mobilisation » du locataire est toujours mise à son débit voire considérée comme un indice de « mauvaise foi », la procédure se poursuit alors de manière implacable.

On a vu que d'autre part, paradoxalement, ce sont les huissiers qui peuvent être amenés à entrer en contact avec ces personnes, et les policiers qui peuvent au final être chargés de leur trouver une issue. Ce sont donc les intervenants les moins bien préparés qui sont confrontés à cette réalité sociale.

Tous ces éléments contribuent donc à souligner les failles des systèmes de prise en charge des personnes en difficulté, qui ne peuvent que laisser passer entre leurs « mailles » les personnes les plus désaffiliées, c'est-à-dire celles qui auraient le plus besoin d'aide.

Plus généralement – en dehors même de ces cas extrêmes mais révélateurs¹⁰⁴ – les observations montrent que le contact avec un intervenant social n'assure pas une amélioration très significative du déroulement de la procédure. En effet, en premier lieu, rien ne peut remplacer la mobilisation du locataire lui-même – l'appui sur des services sociaux pouvant parfois avoir des effets démobilisateurs voire induire une suspicion d'assistance chez certains intervenants judiciaires ou administratifs. Ensuite, les travailleurs sociaux, s'ils s'investissent dans l'activation de certaines aides (FSL, maintien de l'APL...) et favorisent quand c'est possible la mise en place d'un plan d'apurement, ne préparent généralement pas les personnes à l'audience, même s'ils leur conseillent souvent de s'y présenter, ne les y accompagnent quasiment jamais et les incitent très rarement à faire appel ou à saisir le JEX, semblant eux-mêmes considérer le monde judiciaire comme étranger voire inquiétant. Ils semblent même assez souvent considérer l'expulsion comme une fatalité.

Quantitativement comme qualitativement, les modes de prise en charge par les services sociaux semblent donc fonctionner de manière assez peu efficace dans le cadre des expulsions locatives. Ils ne remplacent jamais la mobilisation personnelle du locataire, qui suppose des ressources cognitives, discursives et sociale que peu détiennent, et qui s'avère délicate à doser.

De rares stratégies revendicatives

On observe que relativement peu de locataires adoptent une stratégie réellement revendicative destinée à obtenir le maintien dans les lieux et l'étalement de la dette, et que cette attitude peut parfois être contre-productive et être perçue comme un refus de se soumettre à ses obligations (de paiement du loyer) et aux règles du jeu judiciaire et plus généralement social. Tel est le paradoxe du dispositif qui en appelle à la mobilisation du locataire mais dont les intervenants supportent parfois mal une attitude revendicatrice, facilement interprétée comme une transgression et finalement comme un indice de « mauvaise foi ».

Par exemple, au cours des audiences observées, les quelques personnes qui avaient préparé leur défense et avaient par exemple imaginé un plan comportant des aides financières, étaient parfois sèchement « remises à leur place » car incertaines, voire qu'elles

¹⁰⁴ Michel Foucault a depuis longtemps montré que ce sont les marges d'un système qui éclairent le mieux son fonctionnement (*Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris : Gallimard, 1976).

ne pouvaient être prises en compte. L'impression donnée de considérer ces aides et a fortiori le maintien dans les lieux comme un « droit », observée dans quelques cas au Tribunal de Nantes mais jamais ouvertement en Vendée – l'audience ne l'ayant de toutes façons pas permis –, irrite particulièrement les juges. Cela tend alors à se retourner contre le locataire, à provoquer des rappels à l'ordre et induire une sévérité accrue.

Une étape peut encore être franchie quand les avocats des locataires tentent de faire valoir le « droit au logement » dont doit bénéficier leur client. Une telle approche, placée sur un plan juridique voire théorique est tolérée d'un avocat, même si on peut penser qu'elle ne le serait pas d'un locataire lui-même et si les juges sont majoritairement réfractaires voire hostiles à cette argumentation¹⁰⁵.

De même, lors des étapes ultérieures de la procédure, d'une part les locataires sont très rarement incités à interjeter appel ou à saisir le juge de l'exécution, par les intervenants sociaux ou administratifs, et d'autre part, la même attitude de défiance envers une attitude trop revendicative se manifeste chez ces derniers. Par exemple, plusieurs personnes interrogées dénoncent les locataires qui semblent considérer comme un acquis que les ménages avec enfants en bas âge ne soient pas expulsables, ou qui se prévalent des dispositifs de prévention comme la circulaire Borloo pour réclamer la suspension de la procédure ou de l'intervention de la force publique...

En fait, cette attitude est assez systématiquement réinterprétée comme un refus de se soumettre à la règle d'acquittement du loyer, considérée comme un impératif catégorique, la conscience de la nécessité de respecter cette règle fondamentale étant en fait un préalable à toute indulgence. La reconnaissance de la « faute » apparaît comme un condition nécessaire à l'« absolution ». Or toute stratégie revendicative, et a fortiori l'affirmation d'un « droit », subvertit cet ordre symbolique, tend donc à interdire la clémence et à déboucher sur une sévérité accrue.

Si la passivité voire le fatalisme des locataires sont souvent déplorés et si les appels à la mobilisation sont fréquents (recherche de solutions amiables, démarches administratives et sociales à effectuer, présence à l'audience, maintien du contact avec la préfecture...), il n'en demeure pas moins qu'une attitude vraiment revendicative est très rare et particulièrement mal perçue par la plupart des intervenants, notamment judiciaires mais aussi administratifs et sociaux. Cette position de soumission exigée du locataire est confortée ou pérennisée par l'absence de prise en charge collective de cette cause.

¹⁰⁵ Seul le juge de l'exécution rencontré semble accepter de se placer sur ce terrain de la défense du « droit au logement », tout en circonscrivant sa portée.

L'absence de prise en charge collective

Localement, la défense des locataires menacés d'expulsion ne se structure pas collectivement et n'émerge pas comme cause à défendre ou problème public à traiter. Il semble en effet d'une part que les associations militant en faveur du logement des défavorisés ne soient pas suffisamment implantées (en dehors de Paris) pour porter localement ces questions, et que les associations de locataires traditionnelles préfèrent s'investir sur d'autres combats.

En effet, si au niveau national, des associations comme Droit au logement ou la Fondation-abbé Pierre se sont attachées à dénoncer les conséquences des expulsions locatives d'un point de vue social ou humanitaire, elles sont peu représentées localement, et plutôt tournées vers la défense des sans-abri que de ceux qui ont un logement. Si dans leurs programmes nationaux ces deux associations, et en particulier la Fondation abbé Pierre à travers ses rapports annuels, accordent une place importante à la question des expulsions pour impayés de loyer, les mobilisations sur lesquelles elles se concentrent renvoient à d'autres problèmes : logements insalubres ou indécents, accès au logement des étrangers et des sans-papiers... Les actions directes et mobilisations collectives de Droit au Logement¹⁰⁶ concernent prioritairement les squats et visent à alerter médiatiquement et politiquement sur les sans-logis et les mal-logés. Secondairement, certaines actions collectives portent sur les ventes à la découpe, dans des immeubles dont les appartements sont revendus un à un et où les locataires qui n'ont pu les racheter sont menacés d'expulsion. Mais le cas des locataires en impayé est beaucoup plus individuel et donne plus difficilement lieu à une mobilisation collective¹⁰⁷. Plus généralement, on peu penser que cette association à forte dimension contestataire mobilise davantage les « sans » que les locataires en tant que tels, et s'intéresse à l'aval de l'expulsion davantage qu'à la procédure elle-même. Elle s'inquiète de ses conséquences sociales collectives et de la menace de désaffiliation liée à la perte de logement, mais ne semble pas vraiment intervenir en amont pour conseiller individuellement les locataires. Sur le site Internet de l'association, certains communiqués de presse

¹⁰⁶ Sur cette association, voir les travaux de Cécile Péchu, notamment *Droit au logement : genèse et sociologie d'une mobilisation*, Paris : Dalloz : Nouvelle bibliothèque des thèses, 2006.

¹⁰⁷ Cécile Péchu a cependant montré qu'à la fin du XIXe siècle et surtout au début du XXe, tout un mouvement s'est développé à partir de grèves de loyers, de déménagements individuels puis collectifs « à la cloche de bois », organisés autour de Georges Cochon, avant que ne se développent les déménagements « à la Gandillot », consistant à occuper les logements vacants par la force. Des « charivaris » puis des « raffuts » collectifs et bruyants étaient alors organisés dans la rue pour faire pression sur le propriétaire (« Entre résistance et contestation : la genèse du squat comme mode d'action », *communication au congrès de l'AFSP*, Lyon, novembre 2005). Une action collective populaire s'est donc développée à cette époque autour du logement, constituant ainsi un élément précurseur des squats et mouvements plus récents comme le DAL.

analysent globalement le problème des expulsions mais aucun guide pratique n'est disponible pour ceux qui en seraient menacés. Il n'existe pas d'antenne ou de groupe local en Vendée ni en Loire Atlantique.

En ce qui concerne les associations de locataires traditionnelles (Confédération Nationale du Logement, Confédération Générale du Logement, Consommation, Logement et Cadre de Vie...), si elles conseillent régulièrement des locataires assignés pour impayés de loyer, elles ne construisent pas ce problème comme un enjeu collectif et ne semblent pas toujours apporter une assistance très solide aux personnes concernées. Les entretiens réalisés auprès de militants bénévoles de ces associations confirment d'une part que la technicité juridique de la procédure d'expulsion rend difficile le conseil aux locataires assignés ou expulsables, pour des militants bénévoles peu formés dans ce domaine. D'autre part, la défense des intérêts collectifs des locataires et le rôle institutionnel des associations – présentes dans les organes des offices HLM, les commissions d'attribution, la CDAPL et diverses instances officielles... –, sont difficilement conciliables avec une véritable défense des ménages expulsables. En effet, ces associations tiennent d'abord à défendre les intérêts des locataires en place – qui les élisent, ont intérêt à ce que chacun paye régulièrement son loyer pour éviter une mutualisation du risque d'impayé, et tentent souvent de donner une image d'honnêteté et respectabilité de leur immeuble ou de leur quartier –, et peuvent facilement percevoir les personnes assignées comme des « mauvais payeurs » menaçant l'intérêt des autres locataires. D'un côté, l'approche sociale de la CNL, traditionnellement proche du Parti communiste et souvent animée par des militants issus du syndicalisme ouvrier, amène certes à défendre les droits des locataires, notamment à travers une vérification de la légalité des procédures, mais elle invite aussi à une responsabilisation individuelle (rappel à l'injonction de paiement du loyer) peu attentive aux ruptures personnelles et aux processus de désaffiliation. D'une autre manière, l'approche plus caritative de la CGL, issue de la fondation Abbé Pierre, n'aboutit pas non plus localement à une prise en charge véritable, car l'idée « d'aider » les plus démunis, même si elle peut leur permettre de trouver des aides ponctuelles, n'invite pas à construire les impayés et les expulsions comme problème collectif. La CLCV avant tout centrée sur les questions de consommation, intervient aussi dans le domaine du logement, mais avant tout du point de vue des locataires en place, en s'intéressant aux attributions de logements sociaux, aux loyers et charges... et non de ceux qui risquent d'en être exclus. Des associations familiales comme la confédération syndicale des familles peuvent aussi s'intéresser à la question du logement et des expulsions, notamment dans les cas de locataires ayant des enfants à charge, mais avec la même démarche normative (payer son loyer), souvent particulièrement affirmée, empêchant toute construction collective du problème.

Les associations intervenant dans le domaine de l'hébergement, de l'insertion par le logement, etc., sont pour leur part directement confrontées aux conséquences des expulsions locatives et sont parfois amenées à intervenir publiquement pour les dénoncer (via la FNARS notamment), elles aident certaines personnes déjà expulsées à revenir sur le marché du logement, mais elles ne sont pas en position d'aider individuellement les locataires en amont ni de les organiser collectivement.

Dans certaines régions ou localités, des associations ont pris en charge la défense collective des locataires en voie d'expulsion, en particulier certaines Associations départementales d'information sur le logement (ADIL) ou certaines associations ad hoc financées par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre la prévention des expulsions locatives, mais dans les deux arrondissements et départements étudiés, aucune structure de ce type n'a pris une vraie place locale¹⁰⁸.

Au final, aucune structure associative ne prend donc véritablement en charge la défense des locataires qui font l'objet d'une mesure d'expulsion. La tendance à la passivité des locataires et leur isolement relatif tant vis-à-vis des services sociaux dont la prise en charge comporte de nombreuses failles, que vis-à-vis des associations qui ne construisent les expulsions comme un problème collectif et public, contribuent donc à laisser la procédure fonctionner globalement comme une mécanique inexorable. Dans ce cadre, le traitement social et judiciaire apparaît essentiellement comme une incitation voire une injonction au paiement ou au départ.

3. Le traitement social et judiciaire : une incitation au paiement ou au départ

Les modes d'intervention des divers acteurs administratifs de la procédure tendent in fine à se rapprocher d'un processus de normalisation des comportements destiné à inciter voire obliger au paiement ou au départ, puis à faire prévaloir la logique de la sanction et de l'ordre public.

Les effets paradoxaux du travail social : injonction et normalisation

Les interventions des services sociaux prévues dans les procédures d'expulsion locative au moment de l'« enquête sociale » préparatoire à l'audience notamment, visent à

¹⁰⁸ Individuellement, les locataires peuvent être véritablement conseillés et soutenus au sein de l'ADIL, à Nantes en particulier, mais cette action demeure occasionnelle et peu visible.

permettre aux locataires de trouver des solutions d'apurement de leur dette dans une logique de « soutien », mais en pratique, la dimension d'injonction au paiement du loyer et de normalisation des comportements occupe une place centrale. Le travail social à mener se situe dans les textes surtout du côté de « l'aide » aux personnes : activation des droits non-perçus, dépôt de demandes d'aides financières facultatives (FSL...), recherche éventuelle de solutions de relogement en cas d'inadaptation de l'habitation à la composition du ménage, ou du loyer aux revenus. Mais d'une part, pour une partie importante des locataires assignés, ce travail a déjà été effectué par les travailleurs sociaux qui les suivent ordinairement, et d'autre part pour les autres, l'acceptation de la posture du locataire de « bonne volonté » est un préalable à l'obtention des aides et soutiens demandés. Comme la « bonne foi » du locataire en impayé devra sans cesse être prouvée, pour obtenir des subventions, remises de dettes ou pour accéder à un relogement, et surtout pour obtenir l'indulgence du juge puis de la préfecture (délais), et comme cette « bonne foi » est le plus souvent assimilée à une forme de reconnaissance de la faute commise, de soumission symbolique et d'engagement à reconnaître l'intangibilité du paiement du loyer, les travailleurs sociaux sont amenés à assurer et certifier l'intériorisation de ces éléments.

Les locataires tendent en fait à être pris entre la suspicion de la passivité (se laisser aller, laisser filer la dette et attendre une solution miraculeuse) et la suspicion de profiter de la situation pour échapper à ses obligations et bénéficier d'avantages indus. Le socle commun de tous les intervenants de la procédure est de considérer le paiement de loyer comme prioritaire voire intangible, et ils considèrent implicitement que le rôle des travailleurs sociaux est d'évaluer l'intériorisation de ce principe et de l'inculquer si besoin.

Cette démarche relève des dispositifs de « moralisation » des pratiques sociales évoqués par Véronique Guienne, mesures de coercition qui désignent les personnes concernées comme abusant des « droits » au nom du non-respect des « devoirs » afférents¹⁰⁹.

Même si les travailleurs sociaux demeurent souvent décalés par rapport à ces attentes, évoluant davantage dans l'univers de l'aide et de l'action sociale et peu intégrés au secteur administratif et judiciaire dont relève le traitement des expulsions, et s'ils ne conçoivent généralement pas leur activité sur ce mode, il n'en demeure pas moins que la logique dominante – qu'ils contribuent indirectement à mettre en œuvre – est bien celle de l'injonction et de la normalisation des comportements.

¹⁰⁹ *L'injustice sociale. L'action publique en questions*, Ramonville : Editions Erès (coll. « Sociologie clinique »), 2006, pp. 58-59.

Nécessité de la sanction et défense de l'ordre public

Plus en aval de la procédure, la logique de la sanction et de la défense l'ordre public devient de plus en plus forte. Elle impose de faire appliquer la loi, d'exécuter les décisions de justice et d'infliger des sanctions afin de restaurer l'ordre social et la cohésion du groupe¹¹⁰, l'expulsion devenant progressivement la règle – la recherche de solutions d'apurement ou de relogement devenant l'exception, réservée à des cas limités considérés comme des accidents de parcours avérés et résolus. Ici encore, l'idée que tout a déjà été tenté pour résoudre le problème permet de justifier une exécution de plus en plus automatique de la sanction, la politique de « prévention » présumée avoir été menée en amont justifiant paradoxalement une répression accrue en aval.

Après le jugement et surtout à partir de la demande du concours de la force publique, c'est cette optique de sanction qui devient dominante, car la décision d'expulsion est considérée comme définitivement prise et car les alternatives sont censées avoir déjà été cherchées. A partir de là, l'exécution forcée s'impose de plus en plus – même si un des juges de l'exécution rencontré semble régulièrement contrecarrer cette logique en accordant de nouveaux délais de grâce.

Les acteurs impliqués dans l'exécution finale de l'expulsion sont majoritairement imprégnés par cette logique : huissiers, forces de police et de gendarmerie, et selon les localités et dans des proportions variables service préfectoral chargé des expulsions. Leur rôle est explicitement de faire appliquer la loi et d'en exécuter les sanctions, l'ensemble de la procédure basculant alors d'une logique sociale – ambivalente comme on l'a vu mais centrée sur une approche individualisée et intégrant l'expulsion comme un recours ultime – à une logique d'ordre public –sanctionner toute transgression.

Ce basculement progressif au fur et à mesure de la procédure débouche de fait sur une forme de traitement coercitif des problèmes sociaux (de logement d'une part et de précarité et de pauvreté d'autre part), qui peut être rapprochée des phénomènes de pénalisation de la précarité et de criminalisation de la misère mis en évidence par Loïc Wacquant, fortement prégnants aux Etats-Unis et tendant à s'installer aussi en France¹¹¹.

¹¹⁰ Il s'agit donc davantage de l'usage courant ou administratif de cette notion, et non de l'idée de lutte contre les incivilités et contre les comportements qui « gênent » dans l'espace public (Véronique Guienne, *L'injustice sociale. op. cit.*).

¹¹¹ WACQUANT Loïc, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Paris : Agone (coll. « Contre-feux »), 2004.

Dans ce cadre, la seule issue de la procédure ne peut être que l'apurement de la dette ou le départ forcé du logement.

4. Le dénouement : apurement ou expulsion

En réalité, l'issue des procédures d'expulsion demeure toujours soit l'apurement de la dette soit le départ, qui peut être plus ou moins forcé ou volontaire c'est-à-dire accepté par le ménage, mais dans tous les cas obligatoire. Même si le suivi social peut améliorer les chances d'apurement ou de relogement, la logique fondamentale demeure inchangée : régler la dette ou partir. Or dans un contexte d'accentuation de la précarité et de la pauvreté et d'augmentation des loyers et de fortes tensions sur le marché du logement, les difficultés d'apurement se renforcent mais aussi celles de relogement.

Les difficultés des plans d'apurement

L'issue de la procédure la plus favorable pour les locataires est la mise en place puis le respect d'un plan d'apurement, débouchant sur un maintien dans les lieux puis la signature d'un nouveau bail le cas échéant. Si un des objectifs initiaux de la politique de « prévention » était celui-ci, réaffirmé ensuite dans les décrets et circulaires Borloo qui ont formalisé l'élaboration des protocoles, ce cas de figure demeure cependant assez rare, et les difficultés pour mettre en place ces plans et surtout pour les respecter étant fréquentes.

Par exemple, on a vu qu'à Nantes-Habitat, pour 288 résiliations de bail obtenues en 2004, 20 protocoles tripartites ont été signés, et seuls 11 demeurant en vigueur à la fin de l'année (8 ayant été dénoncés et un ayant été résilié pour cause de mutation économique). De même à l'office HLM de Vendée, sur les 76 décisions d'expulsion (51 dossiers actifs en contentieux), 7 plans ont été signés (les processus informels de régularisation étant beaucoup plus fréquents (19 en cours et 8 soldés), de même que les plans Banque de France (10)).

Tous les acteurs de la procédure soulignent la difficulté de tenir ces plans, pour des ménages précarisés, aux revenus irréguliers et surtout structurellement insuffisants pour faire face aux dépenses quotidiennes. Les juges hostiles à l'octroi de délais de paiement

soulignent le risque de non-respect, de retardement du problème et d'alourdissement de la dette, supposant que si les gens n'ont pas payé auparavant, ils ne paieront pas plus à l'avenir. Mais les juges favorables à la mise en place de solutions négociées sont vigilants pour d'autres raisons, remarquant que les locataires prennent facilement des engagements de remboursement lourd devant eux, pour échapper à l'expulsion et par bonne volonté parfois peu réaliste, et qu'ils ne parviennent ensuite pas toujours à respecter. Ils les invitent alors à réduire les montants à rembourser en plus de leur loyer courant, pour qu'ils puissent tenir leurs promesses dans la durée.

Les autres acteurs, notamment les travailleurs sociaux et les membres de la CDAPL sont aussi vigilants au moment de l'élaboration et soulignent souvent la difficulté de respect des plans – tout en considérant les personnes défailtantes davantage comme des victimes que comme des coupables.

Deux interprétations peuvent en effet être données des difficultés des ménages à tenir leurs engagements : le défaut d'intériorisation de l'injonction de paiement du loyer ou les difficultés objectives rencontrées par les personnes. Car il ne faut pas sous-estimer les privations que cela induit pour les petits budgets, et les problèmes financiers des personnes ayant des revenus très modestes et dont le budget est déséquilibré par le moindre aléa – maladie, retard de paiement des salaires ou des aides, facture imprévue (voiture...). Dans la plupart des cas de non-respect, les paiements sont irréguliers tant dans leur fréquence que dans leur montant, le surcroît d'effort financier étant difficile à maintenir en permanence.

Au terme d'une période probatoire de trois à six mois renouvelables, le respect du plan d'apurement permet au locataire de retrouver le bénéfice de l'APL ou de l'allocation logement, le rattrapage des aides suspendues effaçant alors une partie de la dette et la reprise des aides courantes permettant un allègement du loyer¹¹². D'un côté, la politique de « prévention », en officialisant cette pratique mais en la limitant aux cas de respect des protocoles, a donc durci les conditions de maintien des aides, et d'un autre côté, elle a autorisé une systématisation de l'expulsion des défailtants.

L'apurement de la dette grâce au respect d'un protocole formalisé est donc difficile et rare, tout en étant maintenu comme un point de référence (la solution souhaitable), qui autorise la répression des autres cas de figure. L'issue est alors le départ du logement, mais

¹¹² Ce rétablissement des droits suspendus est d'ailleurs souvent le seul « bénéfice » que peut tirer le ménage du plan d'apurement, car les remises de dettes par les bailleurs – publics – demeurent relativement rares, même si les CDAPL tentent de plus en plus fréquemment d'obtenir cette contre-partie au recouvrement des arriérés ainsi acquis. Une aide du FSL est aussi alors parfois accordée. Mais globalement, le locataire n'y gagne qu'un étalement et donc in fine un règlement de sa propre dette.

la recherche d'un nouveau lieu d'habitation abordable est, elle aussi, de plus en plus laborieuse, laissant place à un développement des départs furtifs.

Relogement et départs furtifs

Une part importante des décisions de résiliation de bail se traduisent par le départ des locataires, soit de manière officielle voire négociée, soit de manière dissimulée, par un départ furtif, parfois dit « à la cloche de bois », sans laisser d'adresse, en espérant échapper à la poursuite des procédures de recouvrement. Car il ne faut oublier que le départ ne signifie pas l'extinction du contentieux, et que le recouvrement continue à être exigé, pouvant toujours aller jusqu'à la saisie des salaires ou des aides ou la saisie-vente des biens mobiliers.

Le relogement peut constituer une véritable solution pour les ménages en impayé de loyer quand il s'agit de trouver une habitation plus adaptée aux revenus ou à la composition du ménage, notamment grâce à l'attribution d'un logement social ou à une mutation économique à l'intérieur du parc social pour ceux qui y sont déjà. Cependant, cette possibilité est de plus en plus rare car les listes d'attente pour les attributions se sont rallongées, et car la part du parc social qui demeure bon marché tend à diminuer. En outre, les propositions de relogement peuvent prendre des significations différentes selon la manière dont elles sont pratiquées, et peuvent être vécues comme des formes de relégation voire de sanction quand seuls des quartiers dévalorisés ou des appartements exigus ou de qualité inférieure sont proposés. De leur côté, les locataires peuvent accueillir ces propositions soit comme une opportunité à saisir, soit comme une déchéance, selon la nature des logements proposés, mais aussi la trajectoire résidentielle du ménage et ses attentes. Par exemple, le fait d'avoir déjà vécu dans une maison indépendante rend souvent particulièrement douloureux le retour en habitat collectif, l'habitude passée d'un niveau de vie plus élevé rend encore plus amères les privations, la présence d'enfants scolarisés renforce souvent l'inquiétude quant au quartier ou à l'immeuble attribué... Les relogements directs par les bailleurs publics ou par l'intermédiaire de certains dispositifs spécifiques (contingent préfectoral...) semblent donc relativement rares, particulièrement en aval de la procédure, quand les ménages sont catégorisés comme « expulsés ». Dans les autres cas, les relogements comportent une dimension de dégradation ou de coercition encore plus marquée.

Globalement, ces départs du logement sont difficiles à quantifier. On peut supposer qu'ils représentent une part importante des contentieux qui s'éteignent (déperdition du nombre d'actes entre chaque étape de la procédure), mais on ne peut pas distinguer ce cas de figure d'un règlement de la dette. La distinction entre les départs officiels avec remise des clés et les départs furtifs peut être établie au niveau des organismes bailleurs ou des propriétaires, mais elle ne peut être effectuée sur la base des données préfectorales.

Un indice de ce phénomène peut être présenté à travers les données fournies par Nantes-Habitat, qui distingue dorénavant les expulsions et les départs furtifs, alors que jusqu'en 2003 ces chiffres étaient confondus (comme départs forcés en fin de procédure). En 2004, on a ainsi comptabilisé 40 départs furtifs pour 46 expulsions, ce qui atteste de l'importance du phénomène. Pour sa part, l'office départemental HLM de la Vendée ne comptabilise pas ces départs furtifs mais seulement les départs volontaires, qui peuvent être ouverts ou dissimulés, et qui se sont élevés à 12 en 2004 (pour 3 expulsions).

Mais il convient de ne pas sous-estimer le caractère forcé des départs, la différence entre un départ et une expulsion étant simplement la volonté ou non du locataire d'anticiper la libération du logement et le déménagement avant l'arrivée des huissiers accompagnés des forces de l'ordre.

Finalement, une part significative des contentieux se solde donc toujours par un départ forcé des locataires, que celui-ci prenne la forme de l'expulsion proprement dite ou d'un départ plus ou moins accepté par le locataire et négocié avec le propriétaire ou au contraire furtif, l'avenir des ménages étant ensuite incertain et difficile à connaître.

L'avenir méconnu des expulsés

Au moment de l'expulsion proprement dite, une solution provisoire d'hébergement voire de logement provisoire est parfois proposée aux locataires, notamment quand il s'agit de familles avec enfants. Ces dernières sont alors placées dans des logements temporaires gérés par des associations, des centres d'hébergement d'urgence, des CHRS, via l'appel du 115 notamment. Certains locataires – bien intégrés socialement – trouvent quant à eux une issue en étant hébergés chez des tiers, dans la famille par exemple, mais cette situation est souvent mal vécue et peu durable. D'autres personnes enfin, surtout les célibataires, se retrouvent pour leur part directement « à la rue ». Il n'est d'abord pas possible de quantifier la part de ceux qui bénéficient d'un soutien provisoire, et l'interrogation porte ensuite sur le

devenir à plus long terme des ces personnes, dont le statut d'expulsé demeure inscrit au sein des offices HLM, un effet pervers du fichier départemental de la demande étant la communication de cette information à tous les organismes.

Par ailleurs, si on peut supposer que ceux qui partent avant la date fatidique de l'intervention de la force publique avaient trouvé une solution provisoire leur permettant de ne pas attendre le dernier instant, on peut néanmoins penser qu'ils se trouvent dans une situation relativement proche des locataires finalement expulsés.

En fait, aucun suivi spécifique n'est assuré après l'expulsion, quel que soit le moment où les locataires quittent leur logement, dès le jugement ou le commandement de quitter les lieux, jusqu'à l'intervention effective de la force publique. Et aucun moyen statistique n'est disponible pour mesurer leur devenir : certains demeurent dans le circuit du logement conventionnel, dans le parc public dans certains cas, quand un bailleur a quand même accepté de les reloger, et surtout dans le parc privé. Mais compte tenu des garanties exigées par les bailleurs, en termes de niveau de revenus mais aussi de présentation de quittances réglées, nombreux sont probablement ceux qui ne parviennent pas à se reloger.

Finalement, les seules informations disponibles proviennent de travaux menés auprès des sans domicile fixe, en particulier de l'enquête de Maryse Marpsat, de l'INED, qui a exploité l'enquête logement 2001 de l'INSEE. Cette enquête montre que 20% des SDF évoquent l'expulsion ou l'impayé dans les raisons de leur situation, soit 30% des SDF ayant déjà eu un logement à eux. En effet, 12% des SDF ayant eu un logement donnent comme raison « avoir été expulsé », 11% « avoir quitté leur logement parce le propriétaire leur a demandé de partir », et 19% « parce qu'ils ne pouvaient plus payer leur loyer » (30 % choisissant au moins l'une de ces trois modalités)¹¹³.

Il est donc établi qu'une partie des expulsés se retrouvent à la rue, même si la quantification de ce basculement invisible est plus difficile (que la mesure a posteriori de leur part parmi les sans domiciles fixes). Mais au delà de cette situation extrême de désaffiliation, on peut penser que l'expulsion « sur-précarise » un nombre important de personnes, qui sont entraînées dans une semi-errance, passant d'un accueil familial à des logements d'urgence ou temporaires, en passant éventuellement par des squats ou des logements de fortune (caravanes...)... Mais toutes de formes de marginalisation du logement demeurent très difficilement quantifiables (et ne concernent bien sûr pas uniquement des expulsés).

¹¹³ J.-P. Grunspan, *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et de leur prévention*, Rapport du conseil général des Ponts et chaussées à la DGUHC, op.cit., p. 103.

Pour conclure, la procédure d'expulsion fonctionne toujours comme un processus de tri des ménages reposant sur l'amnésie des causes sociales de l'impayé, la passivité relative des locataires et un certain fatalisme institutionnel, consistant en une injonction au paiement de la dette ou au départ du logement, et aboutissant au final à maintenir l'alternative entre apurement et expulsion. La réalité de la procédure, compte tenu des modalités locales de mise en œuvre des dispositifs de traitement des expulsions, semble donc avoir été relativement peu affectée par les réformes successives, voire paradoxalement légitimée et accélérée par la médiatisation de la politique de « prévention », et par la mise en place de certaines mesures.

Troisième partie

**Les enjeux de la construction sociale du « risque »
d'expulsion : « prévention » et banalisation**

Au cours des étapes successives de définition de la politique de prévention des expulsions, l'idée d'un « risque » s'est progressivement constituée puis transformée. Le mode de construction et de prise en charge de ce nouveau risque social s'inscrit dans la transformation plus générale des politiques sociales et renvoie à des paradoxes homologues à ceux engagés par la problématique de la définition et de la prise en compte des risques environnementaux.

Chapitre V. Construction et implications du « risque » d'expulsion

Les présupposés de la notion de « risque », implicites dans la politique de « prévention » des expulsions locatives, tout en étant évolutifs dans leur forme et leurs significations précises, renforcés par les usages locaux qui sont faits des dispositifs et par les pratiques des acteurs concernés sur le terrain, aboutissent à une individualisation et à une banalisation du risque. Ce processus aboutit paradoxalement à une répression accrue des impayés de loyer par les propriétaires bailleurs, notamment sociaux, tous les acteurs en venant à partager l'illusion d'un évitement maximal des procédures, qui contribue à légitimer le renforcement de leurs impératifs gestionnaires.

1. Les présupposés de la notion de « risque » appliquée à l'expulsion locative

Au fur et à mesure des évolutions réglementaires, la notion de « risque » lié à l'expulsion s'est progressivement construite et transformée, elle s'est parallèlement remodelée du fait de ses appropriations locales différenciées, tant en ce qui concerne la définition du risque envisagé que son mode de prise en charge (de plus en plus individualisé).

Risque d'impayé, risque de résiliation de bail, risque de « mise à la rue » et mécanismes d'exclusion

Historiquement, la conception du risque sous-jacente aux législations adoptées s'est clairement transformée, et ensuite, les usages locaux de cette notion et de la référence à la « prévention » ont été nettement différenciés et évolutifs. En fait, l'idée de « prévention » des expulsions locatives peut renvoyer à trois constructions distinctes de la notion de « risque » correspondant à trois phases successives de la procédure : il peut s'agir du risque d'impayé de loyer, du risque de résiliation du bail par décision judiciaire, ou du risque de mise à la rue pour les locataires expulsés par la force. Ces trois constructions du risque ont des implications différentes, et renvoient à des analyses hétérogènes des processus d'exclusion sociale.

Pour commencer, on peut remarquer que les constructions implicites du risque d'expulsion dans les textes législatifs et réglementaires ont fortement évolué. En effet, si au cours de la première période de codification de la procédure d'expulsion, c'est le risque d'arbitraire du propriétaire qui est en jeu, ensuite, au cours de la période d'invention de la « prévention » des expulsions, c'est le risque d'exclusion sociale qui est souligné, et enfin, lors des déplacements ultérieurs de cette politique, c'est le risque de mise à la rue qu'il s'agit de traiter. Dans le premier cas, la responsabilité du risque est placée du côté du propriétaire, dans les deux seconds, du locataire lui-même, même si on le considère comme victime de sa situation. Mais surtout, dans le premier cas, il s'agit d'un risque « exogène », lié à une intervention extérieure et situé en dehors du champ du social, et dans les deux seconds, à un risque « endogène », lié au fonctionnement des institutions sociales elles-mêmes. La privation des moyens de gagner sa vie et donc de payer son loyer et l'impossibilité de rester dans son logement ne sont plus considérées comme liées à des événements extérieurs plus ou moins accidentels, mais comme résultant du comportement de la personne elle-même. Paradoxalement, alors même que l'on définit une prise en charge « sociale » du risque d'expulsion, on tend donc à en individualiser la responsabilité et à en naturaliser les causes, en considérant comme « donnés » et inévitables les effets des tensions sur le marché du logement, de la précarité et/ou de la défaillance des filets de sécurité (voir chapitre II).

Ensuite, on remarque que les acteurs locaux conçoivent le risque d'expulsion et la notion de « prévention » de manière très différenciée, les versions prépondérantes étant la réduction du risque d'impayé en amont (dans les services sociaux notamment) et l'évitement de la mise à la rue en aval (chez les différents intervenants administratifs et des forces de l'ordre), tout en occultant les enjeux de la décision d'expulsion elle-même. Mais d'une part, la

réduction du risque d'impayé est souvent perçue sur le mode de la dissuasion et de la normalisation des comportements (inculquer l'injonction de paiement du loyer) davantage sur celui de l'aide, et d'autre part, l'évitement de la mise à la rue ne vaut que pour les locataires du parc public et met aussi davantage en jeu la responsabilité individuelle que la protection collective, en soulignant la nécessité de reprise des paiements.

Finalement, en se centrant d'un côté sur les causes des expulsions (le risque d'impayé de loyer) et sur leurs conséquences (le risque de mise à la rue), et en réduisant au minimum les soutiens apportés (de manière plus ou moins marquée selon les localités), la mise en œuvre locale de la « prévention » des expulsions locatives occulte les effets propres de la résiliation du bail et de la décision d'expulsion, c'est-à-dire la contribution propre de cet acte judiciaire aux processus de l'exclusion sociale dont les locataires en difficulté sont l'objet. Cette tendance est encore plus marquée dans les arrondissements, comme celui du chef lieu de Vendée, où la procédure d'expulsion continue à fonctionner de manière quasiment inchangée et où finalement les dispositifs d'aide et de soutien des ménages et les mécanismes de relogement sont peu activés mais légitiment cependant un traitement plus sévère des impayés. Plus généralement, la prise en charge du risque repose sur une individualisation de celui-ci, induisant un transfert de responsabilité sur le locataire lui-même.

Individualisation du risque et transfert de responsabilité

Dès le départ de l'élaboration de la politique de « prévention » des expulsions locatives, le mode de prise en charge du risque qui a été privilégié est totalement individualisé, et il se réduira ensuite à un accompagnement social de plus en plus limité, contribuant in fine à transférer la responsabilité de la « faute » sur le locataire lui-même.

Dès le début de la conception de la prévention des expulsions, même si la réflexion initiale s'appuyait sur une analyse des mécanismes d'expulsion sociale à laquelle la perte du logement contribue, les mécanismes de « prévention » du risque qui sont prévus sont de nature uniquement individuelle. Il ne s'agit pas d'instaurer une protection *collective*¹¹⁴ contre le « risque » qui a été construit, mais de permettre un traitement individuel de la situation. En

¹¹⁴ Robert Castel considère qu'il s'agit de la seule protection possible : « les protections sont collectives ou elles ne sont pas » (L'insécurité sociale, op. cit., p. 46).

effet, il ne s'agit pas de mettre en place des mécanismes d' « assurance »¹¹⁵ qui mutualiseraient les risques – car cela reviendrait à dépénaliser l'impayé de loyer –, ni des mécanismes d' « assistance »¹¹⁶ qui systématiseraient le maintien dans les lieux ou le relogement, mais simplement d'assurer un traitement social individuel considéré comme « préventif ».

Le sens de ce travail social individualisé tend en outre se restreindre, avec le déplacement de l'idée de « prévention » d'un traitement social destiné à résorber les impayés de loyer, grâce à un travail de mobilisation d'aides financières diverses, vers un simple accompagnement destiné à inciter au règlement ou au relogement (du fait de la restriction progressive des aides), ce glissement étant particulièrement marqué dans les localités ayant peu mobilisé les dispositifs préventifs.

Cette individualisation du risque induite par la politique de « prévention des expulsions » aboutit à un transfert de la responsabilité sur les personnes en difficulté, homologue à l'individualisation des inégalités décrite par Robert Castel : « Paradoxalement, l'exigence d'être responsable fragilise certaines catégories en leur faisant porter la faute de ce qu'ils subissent et qui pourtant échappe à leur emprise »¹¹⁷.

En réduisant progressivement la notion de risque liée à l'expulsion locative, en évacuant les effets propres de la décision de résiliation de bail, et en individualisant totalement le mode de prise en charge de ce risque, la politique de « prévention » a été de plus en plus restreinte dans son champ et ses modalités d'intervention, tout en autorisant une légitimation et donc un renforcement de la répression des impayés de loyer.

¹¹⁵ Cependant, le choix d'une telle stratégie a été ébauché, mais de manière timide et limitée, par la décision d'introduire dans le FSL un volet de garantie de loyer, permettant de présenter le FSL comme « caution » lors de la signature du bail, et induisant la prise en charge d'un nombre limité de mois de loyer impayés en cas de défaut de paiement. Cependant, peu de départements ont effectivement mis ce système en application, et souvent de manière restreinte. Par ailleurs, un système plus général de garantie a été mis en place par les organismes collecteurs du 1% logement : LOCAPASS, d'abord accessible aux jeunes puis étendu aux salariés d'entreprises cotisant au 1%.

¹¹⁶ Le versement d'indemnités d'occupation aux propriétaires dont la demande de concours de la force publique se rapproche de cette logique, mais ce mécanisme n'intervient qu'en fin de procédure et de manière transitoire (par un remboursement a posteriori des loyers impayés, hors période hivernale et souvent pour quelques mois seulement). La charge financière constituée par ces indemnités a d'ailleurs paradoxalement amené le ministère de l'Intérieur à inciter les préfetures à accorder plus facilement le concours de la force publique, pour en éviter le versement.

¹¹⁷ CASTEL Robert et HAROCHE Claudine, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretien sur la construction de l'individu moderne*, Paris : Fayard-Hachette (coll. « Pluriel-sociologie »), 2001, pp. 93-95.

2. Les effets de légitimation de la répression des impayés

La croyance des intervenants en la mise en place de véritables dispositifs d'aide destinés aux ménages ayant des retards de paiement du loyer, et en la recherche active de solutions, a paradoxalement pour effet de légitimer une sévérité accrue envers les impayés, puisque les locataires ont déjà eu leur « chance » et qu'ils pourront encore l'avoir s'ils sont de « bonne foi ».

L'illusion d'un évitement maximal des procédures

La mise en place d'une politique de « prévention » des expulsions, quelle que soit la réalité de sa mise en œuvre sur le terrain, a suscité chez les différents partenaires et en particulier chez les propriétaires bailleurs, privés et surtout publics, leurs huissiers et avocats, et chez les juges des tribunaux d'instance, l'idée que tout est fait par les services sociaux et administratifs pour éviter les procédures, à la fois en amont pour aider au règlement des impayés et tout au long des affaires pour en permettre la résolution.

Cela induit donc d'une part une espèce de délégation de compétences vers les services administratifs et sociaux pour rechercher réellement des solutions, et peut donc exonérer les autres partenaires de ce travail : bailleurs, huissiers, juges. Mais d'une part, on a vu que le travail réellement mené auprès des locataires était très inégal voire quasiment inexistant par exemple en Vendée pour les ménages non préalablement suivis par un intervenant social. Et d'autre part, même quand ce travail est effectué, les moyens disponibles pour résoudre le problème sont souvent très restreints (contraction des aides financières, difficultés croissantes de relogement et même saturation des lieux d'hébergement...). Au final, les acteurs de l'expulsion locative tendent donc à se reposer sur un travail social qui est en réalité limité, à la fois quantitativement (en proportion des personnes effectivement suivies) et qualitativement (quant à l'importance de l'aide apportée).

Par ailleurs, c'est davantage la longueur et le formalisme de la procédure qui se sont accrues, que la chance d'y trouver une issue favorable. Mais ces éléments ont eux-mêmes incité les bailleurs à renforcer leur sévérité et à poursuivre plus systématiquement les locataires en impayés. Ils ont en effet tendance à anticiper la durée et la difficulté croissantes pour mener la procédure à son terme, ainsi que les difficultés de relogement qui compliquent voire empêchent le départ des locataires, en enclenchant plus rapidement la procédure judiciaire et en accélérant ensuite autant que possible sa mise en œuvre aux différentes

étapes. Paradoxalement, l'allongement des délais officiels a donc induit dans une partie des cas une accélération des procédures, du fait de l'anticipation des contraintes ultérieures par les propriétaires¹¹⁸.

En conséquence, d'un côté l'illusion de l'évitement maximal des procédures a des effets bien réels, de légitimation de la procédure d'expulsion, qui n'est plus perçue comme purement répressive ou comme une manifestation de la toute-puissance du propriétaire, puisque les intérêts du locataire sont censés avoir été pris en compte. Et de l'autre côté, la complication accrue de la procédure, dans ses délais et ses modalités, a été anticipée par ses initiateurs qui la déclenchent plus précocement et la poursuivent plus systématiquement. Ces deux dynamiques – fondées sur des interactions complexes et probablement imprévues entre les dispositifs édictés, les anticipations et représentations des acteurs et leur activité tactique – aboutissent donc paradoxalement à une répression accrue des impayés de loyer. De même, le renforcement des impératifs gestionnaires des bailleurs privés et surtout publics, a été indirectement légitimé par la politique de « prévention » des expulsions.

La légitimation du renforcement des impératifs gestionnaires des bailleurs

La mise en place des dispositifs de prévention des expulsions a été concomitante d'une transformation de la gestion locative des bailleurs privés et surtout sociaux, soumis à des impératifs de gestion de plus en plus sévères, et a probablement contribué à légitimer cette évolution, en préservant l'image « sociale » des bailleurs publics.

En effet, on constate que les propriétaires privés attendent un rendement toujours plus grand de leurs investissements locatifs. Dans le contexte de mobilité accrue des capitaux entre les différents types de placements, de mise en concurrence de ces derniers (entre les actions, obligations, et le locatif), et d'internationalisation des flux de capitaux, les propriétaires privés et notamment institutionnels (grandes banques, entreprises ou institutions, et maintenant parfois des fonds de pension, qui sont propriétaires bailleurs d'un important parc d'immeubles) attendent un rendement de plus en plus élevé de leurs investissements locatifs. D'une part les loyers pratiqués sont donc de plus en plus élevés (car en concurrence avec les autres types de placement sont le rendement attendu est

¹¹⁸ L'importance du jeu des anticipations des acteurs a été particulièrement mis en évidence par Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris : Presses de la FNSP, 1986, s'inspirant notamment de Thomas C. Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris : PUF (Coll. « Perspectives internationales »), 1986.

généralement de 10 voire 15% par an). Cette augmentation des loyers renforce le risque d'impayé dans un contexte où les revenus stagnent, et d'autre part la tolérance envers les retards de paiement ou les impayés est de plus en plus limitée. Même les petits propriétaires individuels tendent aujourd'hui à intégrer ce type de logique, notamment quand ils ont été incités à investir dans le locatif pour des raisons fiscales et ont donc pour principale motivation le rendement locatif (sans d'ailleurs toujours avoir la sécurité financière nécessaire pour supporter des impayés).

Dans le parc public, la logique est homologue, les organismes HLM étant soumis à des règles de gestion de plus en plus proches de celles du privé. En effet, le financement public des constructions de logements sociaux est proportionnellement de plus en plus faible, les montants ayant peu évolué tandis que le coût du foncier et celui de la construction ont très fortement augmenté. La part des constructions financée par le recouvrement des loyers est donc de plus en plus importante. De même, l'entretien du parc social qui est souvent vieillissant s'est alourdi. Le recouvrement des loyers est donc devenu un impératif de gestion de plus en plus crucial, qui s'impose aux organismes HLM avec une prégnance accrue, mais qui peut apparaître comme contradictoire avec les missions « sociales » de ceux-ci. Le maintien de loyers « modérés », l'acceptation des publics les plus démunis et la prise en compte des difficultés sociales des locataires font en effet partie des missions attendues des organismes HLM et entrent en contradiction avec les impératifs gestionnaires renforcés qu'ils mettent en œuvre.

Dans ce contexte, face à la contradiction croissante dans laquelle sont placés les bailleurs sociaux, et à l'exigence accrue de rentabilité des bailleurs privés, la politique de « prévention » des expulsions permet d'atténuer les conflits d'intérêts entre locataires et bailleurs. En effet, si l'on sait que le maximum est fait pour aider les locataires à apurer leur dette ou à trouver un nouveau logement, on peut alors tolérer que les procédures de résiliation de bail soient intensifiées. Quelle que soit la réalité des actions menées, la politique de prévention de expulsions locatives permet donc de justifier symboliquement le renforcement des impératifs gestionnaires des bailleurs et sa mise en œuvre répressive.

Les présupposés et les ambiguïtés initiales de la politique de prévention des expulsions quant à sa définition du risque et au mode de prise en charge choisi, les usages locaux hétérogènes mais limités qui ont été faits des dispositifs, associés aux effets indirects de légitimation de la répression des impayés de loyer et des impératifs gestionnaires des bailleurs, ont donc abouti à un résultat paradoxal : la généralisation et la banalisation du risque d'expulsion locative. Ce phénomène peut être éclairé en l'analysant à l'aune des

transformations plus générales de la protection et des politiques sociales menées en France depuis une vingtaine d'années, ainsi que des enjeux liés à la prise en compte des risques dans le domaine environnemental.

Chapitre VI. Un dispositif accompagnant et révélant les transformations de la protection et des politiques sociales en France

La construction du risque d'expulsion locative et son mode de prise en charge s'inscrivent dans un processus plus global d'extension de la notion de « risque » à de nouveaux « problèmes » sociaux et de transformation de la protection sociale, des politiques sociales et du travail social. La banalisation du risque qui en découle peut être rapprochée du phénomène touchant de manière homologue le domaine environnemental.

1. Prise en charge des risques sociaux et évolutions de la protection et des politiques sociales

La protection et les politiques sociales construites et menées en France de manière complémentaire depuis la fin de la seconde guerre mondiale reposent sur une prise en charge collective des « risques sociaux ». Mais l'extension de la notion de risque et les transformations de son mode de prise en charge, auxquelles on a assisté à la faveur de la prise en compte de nouveaux problèmes sociaux, dans la même perspective que pour la construction et de la prévention du risque d'expulsion locative, tendent à aboutir à une naturalisation de la précarité et à un affaiblissement paradoxal des protections.

Construction et transformations contemporaines de la protection sociale

La construction du risque d'expulsion repose sur une extension de la notion de « risque » à de nouveaux « problèmes » sociaux liés à la menace de désaffiliation sociale

dont une partie de la population française fait l'objet. C'est sur la base de ce « risque » inhérent à la perte du logement que se sont initialement construits les dispositifs de « prévention » des expulsions locatives, de la même manière que les dispositifs d'insertion se sont élaborés sur la base d'un nouveau risque global d'exclusion sociale.

Cette construction de nouveaux « risques » sociaux au delà de leur définition traditionnelle et des modes de prise en charge conventionnels dans le système de protection sociale pose un certain nombre de questions et menace in fine de diluer la notion de « risque social » proprement dite et d'en affaiblir paradoxalement la prise en charge collective. Cette évolution correspond donc moins à une extension réelle de la prise en charge des différents risques sociaux qu'elle ne constitue un indice de transformations plus globales de la protection sociale, allant dans le sens d'une restriction des domaines couverts, d'une fragilisation de ses mécanismes voire d'une inflexion de son fonctionnement dans une perspective de plus en plus libérale.

Tout d'abord, on peut remarquer que la notion de risque d'expulsion implicitement présente dans les politiques de « prévention » ne correspond pas à la définition des « risques sociaux » qui sous-tend la construction de la protection sociale à la française. Traditionnellement les risques sociaux sont définis comme des facteurs susceptibles de grever les possibilités de gain des personnes, de les empêcher partiellement ou totalement de subvenir à leurs besoins : chômage¹¹⁹, maladie, vieillesse, accidents du travail, auxquels s'ajoute par extension la famille – qui ne constitue pas à proprement parler un « risque » mais doit faire l'objet d'une politique de soutien construite sur le même modèle¹²⁰. Ces risques sont donc traités comme des accidents de parcours subis de manière involontaire par les personnes et dont il s'agit de compenser les conséquences à travers des mécanismes de « protection » comprenant à la fois un volet assurantiel (pour les personnes affiliées de manière complète grâce à leur statut salarial) et un volet assistantiel (pour tous ceux qui échappent aux garanties salariales). Or l'idée de risque qui sous-tend les politiques d'insertion ou de prévention des expulsions locatives est très différente puisqu'il s'agit d'un risque inhérent aux dysfonctionnements des protections précédentes. Il ne peut donc s'agir de garantir les personnes contre ces risques par des mécanismes assurantiels ni même totalement assistantiels puisque le « droit » aux aides n'est plus automatique ni universel et est de plus en plus conditionné à un « contrat » (dans le cas du RMI) ou à des

¹¹⁹ Le risque de chômage est ainsi dès le départ traité essentiellement dans un cadre assurantiel et donc construit comme un risque exogène, lié à l'état du marché du travail, et non comme la conséquence d'une déficience personnelle.

¹²⁰ En faisant prévaloir dans un premier temps la logique assurantielle, en délivrant des allocations universelles, puis en intégrant progressivement une logique assistancielle, en délivrant un nombre croissant de prestations sous conditions de ressources, voir notamment Vincent Dubois, *La vie au guichet*, *op. cit.*

manifestations de « bonne foi » et de mobilisation (dans le cas de la prévention des expulsions). Les dispositifs d'insertion fonctionnent comme un deuxième niveau d'assistance destiné à pallier aux défaillances du premier (protection sociale), la prévention des expulsions locatives revenant même à remédier à un troisième niveau aux défaillances du second (censé maintenir la solvabilité des ménages concernés). On assiste donc paradoxalement du fait de ces ajouts de filets de sécurité successifs à une déconstruction en chaîne des bases mêmes de la protection sociale, puisqu'on accepte in fine l'échec des protections antérieures et qu'on dilue ce faisant la notion de « risque social » telle qu'elle avait été construite et surtout prise en charge par la protection sociale à la française.

Alors que la définition traditionnelle des « risques sociaux » permettait à la fois une rupture avec la responsabilité individuelle et induisait une prise en charge collective, l'extension de cette notion à de « nouveaux » risques tend à réintroduire une certaine confusion, et à réintroduire la notion de responsabilité individuelle, qui prendra une importance grandissant. Colette Bec montre ainsi que si dans le système de protection sociale français, « les événements aux conséquences individuelles et sociales négatives, les « risques sociaux », sont renvoyés à un traitement collectif qui marginalise, à défaut de la répudier totalement, la notion de faute », par la suite, l'appel permanent à la « responsabilité » déstructure cette synthèse « démocrate libérale » et rompt avec la notion de solidarité, celle-ci devenant elle-même « prisonnière d'une redéfinition assistantielle »¹²¹.

Plus généralement, ces évolutions s'inscrivent dans un mouvement plus global de transformation de la protection sociale française, se rapprochant de plus en plus du modèle libéral¹²², dont les Etat Unis sont un exemple.

Dans un premier temps, on peut remarquer la protection sociale à la française s'est construite sur la base du salariat, le contrat de travail constituant le support de l'accès aux différents droits sociaux (affiliation obligatoire et ouverture de droits immédiats). Pour certains, ce mode de construction relève d'une perspective catégorielle, bismarckienne voire

¹²¹ BEC Colette et PROCACCI Colette, « Introduction », in *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris : Syllepse, 2003, pp. 12-13.

¹²² Sur le rôle de l'intégration européenne et du droit communautaire sur l'introduction d'une logique de concurrence dans de multiples secteurs de la protection sociale française, voir les travaux réunis dans HASSENTEUFEL Patrick et HENNION-MOREAU Sylvie (dir.), **Concurrence et protection sociale en Europe**, Rennes : Presses universitaires de Rennes (coll. « Res Publica »), 2003, et en particulier HASSENTEUFEL Patrick, « L'eupéanisation par la libéralisation ? Les réformes des systèmes de protection maladie dans l'Union européenne », *Ibid.*, pp. 209-232.

conservatrice¹²³ (reproduisant les hiérarchies sociales et salariales et assurant l'encadrement des travailleurs à travers le rôle prépondérant de l'Etat), tandis que pour d'autres, il repose sur une perspective universaliste porteuse d'émancipation collective, à travers le mécanisme de la gestion socialisée (ouvrière puis paritaire) du salaire différé¹²⁴. Si une certaine ambiguïté était effectivement présente dans le compromis de 1945 et les ordonnances instituant la Sécurité sociale¹²⁵, la dynamique du plein emploi et la logique d'extension progressive des droits (à la fois aux personnes non encore affiliées et à de nouveaux domaines de protection sociale) ont progressivement accentué la dimension émancipatrice de la sécurité sociale à la française jusqu'aux années 1970. Mais depuis les années 1980 et surtout 1990, non seulement de multiples réformes successives ont amenuisé les droits des salariés dans la plupart des domaines (en particulier en ce qui concerne les retraites) et renforcé la logique gestionnaire voire financière, mais en outre, le chômage et la précarisation d'une part croissante de la population ont créé une dynamique de désaffiliation. Même si le système de protection sociale n'a jamais été universaliste et si tous n'étaient pas couverts par l'ensemble des branches pendant les « Trente Glorieuses », la dynamique était celle d'une extension progressive de la couverture grâce à l'intégration d'une part croissante de la population à l'univers salarial et à la mise en place de nouveaux dispositifs destinés à combler les interstices antérieurs du système. Par la suite, on a au contraire assisté à une érosion du système de protection sociale, à la fois du fait de l'exclusion ou de la marginalisation de pans entiers de la population¹²⁶, vis-à-vis du monde du travail, et du durcissement des conditions d'accès aux systèmes d'assurance universalistes – une part croissante de la population basculant alors vers les systèmes assistantiels, en extension, via le revenu minimum d'insertion notamment.

Ces évolutions introduisent une disjonction croissante entre assurance et assistance, auparavant fortement articulées dans la protection sociale à la française. Colette Bec a en effet souligné que le rôle important joué par l'assistance, construite dans une perspective égalitaire et émancipatrice, dans le système français. Pour elle, « l'assistance, hissée au rang d'une politique sanctionnée par la loi et ouvrant donc un droit, prend place dans « l'Etat

¹²³ PALIER Bruno, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris : PUF (coll. « Quadrige »), 2005 (1^{ère} éd : 2002).

¹²⁴ FRIOT Bernard, *Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française*, Paris : La Dispute, 1998.

¹²⁵ KERSCHEN Nicole, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 570-595.

¹²⁶ C'est ainsi que Robert caractérise les effets du processus de décollectivisation, d'individualisation et d'insécurisation qui touche la société française (p.43), laissant sur le bord du chemin toute une population dont les « membres risquent d'être condamnés à survivre dans les interstices d'un univers social recomposé à partir des seules exigences de l'efficacité et de la performance » (p.51).

social » comme compensatrice d'inégalités résistant tant à la prévoyance qu'à l'action des biens collectifs. L'assistance légale occupe dès lors une place de médiation entre l'exigence de liberté (du travail entre autres) et l'exigence d'égalité, en jouant le rôle de complément de sécurité pour des populations en voie d'intégration et vis-à-vis desquelles un supplément est nécessaire pour faire face aux aléas de la prévoyance libre ou assurantielle »¹²⁷. En revanche, la problématique de l'insertion, visant à faire face à des « urgences sociales », fait perdre aux politiques sociales leur statut de compensation des inégalités de fait « au bénéfice d'un statut d'intervention ponctuelle au coup par coup, sur les populations les plus démunies [qui sont] les premières victimes de l'abandon d'un projet politique d'intégration à long terme »¹²⁸. Il en résulte, pour Colette Bec, que « l'architecture actuelle du système de protection sociale est un excellent indicateur de l'abandon de l'idéal égalitaire, de l'abandon de toute stratégie politique d'inclusion »¹²⁹.

Colette Bec souligne que l'insertion s'inscrit dans une « perspective d'individualisation, de réduction au marché, de contractualisation ». « L'insertion aboutirait alors à la création d'un mode particulier d'appartenance sociale dans un espace coincé entre intégration et marginalité », réduisant la politique assistantielle à un « rôle de pure gestion immédiate des mécanismes de désintégration sociale à l'œuvre dans l'accroissement des inégalités ». Finalement, les politiques de lutte contre l'exclusion sociale individualisent le problème de l'exclusion sur un mode assistantiel et supposent que l'exclusion provient avant tout du manque de travail. Le « contrat » met en place « un modèle gestionnaire d'assistance » et « déplace l'objectif vers la responsabilisation du sujet, pour qu'il s'active en vue de son insertion »¹³⁰.

On peut d'ailleurs faire le parallèle entre la situation française et la régression de la protection sociale américaine, que Loïc Wacquant a particulièrement bien mis en évidence¹³¹. La première étape a été la contraction de l'Etat charitable réduit à un « Etat-providence résiduel » qui n'octroie son soutien qu'au cas par cas aux seules catégories précaires considérées comme « méritantes » suite aux carences cumulées du marché du travail et de la famille, associé au déploiement d'un Etat disciplinaire combinant la transformation des services sociaux en instruments de surveillance – vérifiant toujours plus

¹²⁷ *L'assistance en démocratie*, op. cit., p. 188.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 160.

¹²⁹ *L'assistance en démocratie*, op. cit., p. 191.

¹³⁰ Bec et Procacci, « Introduction », in *De la responsabilité solidaire*, op. cit., p. 16.

¹³¹ *Punir les pauvres*, op. cit., pp. 61 à 116.

sévèrement le respect de certaines obligations comme celle de chercher du travail et d'accepter tout emploi – au recours massif et systématique à l'incarcération. Ce processus s'est renforcé avec la réforme de l'aide sociale à partir de 1996 qui consiste à abolir le droit à l'assistance pour lui substituer l'obligation du salariat déqualifié et sous-payé, accentuant la logique du workfare et aboutissant à une mise au travail forcée, tout en limitant de plus en plus les budgets sociaux, passés aux mains des Etats.

Si en France cette logique n'est pas poussée aussi loin, on peut cependant constater certaines évolutions convergentes, à travers l'instauration du Revenu minimum d'activité (RMA) et le renforcement de l'obligation de contractualisation pour les bénéficiaires du RMI d'un côté, et les nouveaux dispositifs de contrôle de recherche d'emploi chez les chômeurs (PARE). Si l'instauration du RMI avait pu apparaître comme une extension de la protection sociale, apportant une allocation à toute personne de plus de 26 ans sans revenu (sous certaines conditions d'indépendance et en fonction de la composition du ménage cependant), le renforcement de l'obligation de signer et de respecter un contrat d'insertion transforme cependant le sens de cette mesure. La perspective de remise au travail à court ou moyen terme devient indispensable et prend de moins en moins en compte les autres volets de l'insertion qui étaient auparavant considérés comme des préalables nécessaires : santé, logement et vie sociale. La résolution des problèmes de santé (y compris alcoolisme), de logement (pour les sans domicile fixe mais aussi pour les personnes hébergées ou mal-logées), ou d'intégration dans la cité (liés à des formes de désocialisation ou à des difficultés relationnelles), était en effet parfois centrale dans le projet d'insertion, la dimension professionnelle n'étant étudiée qu'ultérieurement. Même si une certaine ambiguïté existait déjà dans ce dispositif, et si les usages locaux étaient déjà variables, l'instauration du RMA et le durcissement des exigences de contractualisation en transforment profondément la portée. En effet, le passage au RMA des personnes les moins éloignées de l'emploi, qui perçoivent un salaire légèrement plus élevé¹³² en contre-partie de l'acceptation d'un contrat de travail¹³³, vise à « inciter » au retour vers l'activité et fixe ainsi le retour à l'emploi comme la norme pour tous. Ensuite, la multiplication des radiations pour non-signature ou non-respect du contrat d'insertion transforme le sens de celui-ci, qui d'un cap élaboré progressivement avec le bénéficiaire au fur et à mesure de sa réinsertion, devient un engagement de remise au travail. Tous ces éléments contribuent à instiller en France la logique de mise au travail forcée qui s'est développée aux Etats-Unis.

¹³² L'employeur versant une rémunération égale au SMIC horaire, sur des durées de travail généralement faibles, en touchant de son côté une subvention égale au montant du RMI pour une personne isolée.

¹³³ Outre les problèmes de sous-rémunération que cela pose.

De même, la réforme de l'assurance chômage (PARE) et la transformation des pratiques de l'ANPE s'inscrivent dans une logique de retour obligatoire au travail. L'obligation pour les chômeurs indemnisés par l'ASSEDIC d'accepter les emplois qui leur sont proposés quel que soit leur niveau de qualification (et de rémunération), l'augmentation des contrôles de l'effectivité des recherches d'emploi menées, et la multiplication des radiations de l'ANPE et donc des suspensions d'indemnisation, tous ces éléments contribuent à inculquer l'idée d'un emploi impératif, et indirectement à renforcer la culpabilisation des chômeurs, toujours suspectés de bénéficier d'une aide imméritée (à la fois aux yeux des autres mais aussi à leurs propres yeux) et donc de plus en plus considérés comme responsables de leur propre situation.

On peut tout d'abord penser que ces évolutions ne peuvent que renforcer le risque d'impayé de loyer et la menace d'expulsion locative. Dans ce contexte, la situation des locataires en impayé de loyer bénéficiaires de minima sociaux ou d'allocations chômage ne peut qu'être fragilisée, la menace d'une suspension étant permanente et risquant de mettre à mal les plans d'apurement éventuels et même le maintien des règlements courants.

Finalement, ces inflexions successives des dispositifs de protection sociale vont dans le même sens que les évolutions induites par l'introduction et les métamorphoses des politiques d'insertion et de prévention des expulsions locatives. Plus profondément, c'est l'idée même de « droit » qui s'amenuise, non seulement de « droits sociaux » inhérents à la protection sociale¹³⁴ mais aussi a fortiori de « droit au logement » qui sous-tendait initialement la politique de « prévention des expulsions ». De la même manière, la logique du travail social a été profondément transformée par ces évolutions liées au développement des dispositifs d'insertion, et dont la prévention des expulsions est aussi une illustration.

Dispositifs d'insertion et mutations du travail social

Au delà des transformations structurelles de la protection sociale qu'elle induit, la problématique de l' « exclusion sociale » suscite un mode de travail social renouvelé, sous la forme d'une « lutte contre les exclusions » et de mesures d' « insertion » sociale. La construction du risque d'expulsion et de sa « prévention » repose sur une telle

¹³⁴ Dans un autre registre, la menace de suspension des allocations familiales pour les parents d'enfants absentéistes ou délinquants met aussi en cause l'idée de « droit » dans l'accès à la protection sociale, y compris dans le cas de la prestation la plus universelle de l'ensemble du système.

problématique, au moins dans sa période d'invention. Il s'agit en effet de lutter, préventivement, contre l'exclusion et la perte du logement, en mettant en place des dispositifs de traitement social homologues à ceux de l'insertion (enquête et accompagnement sociaux intimement mêlés et orientés vers la « mobilisation » de la personne) et articulés avec le dispositif RMI dans le cas des personnes concernées par celui-ci. Ensuite, le déplacement de la « prévention » des expulsions vers un accompagnement social de moins en moins ambitieux, a été parallèle à l'érosion des dispositifs d'aide et au renoncement implicite à la réinsertion effective qui s'est progressivement fait sentir, ainsi qu'au développement de la thématique de « l'activation » des aides.

La notion d'insertion, dans le sillage de laquelle s'inscrit la prévention des expulsions, comporte de profondes ambiguïtés, qui se sont manifestées de plus en plus fortement, les évolutions de ses usages l'inscrivant de plus en plus nettement dans un cadre référentiel libéral.

La notion d'insertion – promue puis érodée – comporte en effet un certain nombre d'ambivalences qui se retrouvent dans la « prévention » des expulsions. Michel Autès décrit ainsi les enjeux portés par la catégorie d'insertion : « elle se présente à la fois comme une régulation collective de la question sociale (...), mais elle est aussi une logique de parcours et d'individualisation extrême de l'intervention sociale. A la fois, elle vise la population en risque d' « exclusion » et elle touche les individus dans leur intimité. La notion de projet qu'elle véhicule par exemple dans l'implication contractuelle comme nouveau mode de l'action publique (...), se répercute dans les applications les plus individualisantes que comporte la notion même de contrat d'insertion »¹³⁵. Il en va de même pour les mesures de « prévention » des expulsions, qui reposent sur une approche purement individuelle, touchent au cœur de l'intimité des ménages et renvoient à la mobilisation des personnes et à leur capacité à rentrer dans une négociation contractuelle – et à respecter celle-ci. Pour Michel Autès, cela s'inscrit dans une logique libérale, qui n'est cependant pas perçue que négativement. L'auteur souligne en effet le « repli du social sur des logiques marchandes, c'est-à-dire, au fond, le retour à des logiques humanitaires : c'est la dissolution du social dans la politique libérale »¹³⁶. Mais pour lui, on assiste néanmoins à l'émergence d'une nouvelle forme de social tournée vers « la promotion, la logique de projet, l'intervention sociale », ces deux aspects, l'un négatif, l'autre positif, étant une manifestation de l'ambivalence constitutive du travail social.

¹³⁵ Les paradoxes du travail social, p. 217.

¹³⁶ *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 217.

Pour sa part, Gilles Lazuech souligne l'hétérogénéité du champ de l'insertion sociale du point de vue des valeurs et des missions qui sont mises en avant : vision du « rebondir » qui développe une conception individualiste et souvent entrepreneuriale de l'insertion ; approche en terme de « main tendue », réparatrice pour une société qui ignore trop ses pauvres ou ses exclus, et, plus rarement, idée de contestation sociale radicale des règles du jeu économique à travers l'économie sociale et solidaire. Avec cet auteur, on peut donc estimer que l'inscription de l'insertion dans une logique libérale n'est donc moins liée à ses caractéristiques intrinsèques qu'aux usages dominants qui en sont faits sur le terrain et par les intermédiaires politiques.

Les transformations plus récentes des dispositifs d'insertion renforcent cependant leur dimension libérale. Un certain nombre d'auteurs reprennent à leur compte et valorisent le renforcement de la logique de « projet » et de « contrat », la problématique de « l'activation » des aides qui ne doivent plus être passives et risqueraient d'enfermer les bénéficiaires dans un rapport d'« assistance », et l'idée d'incitation au travail¹³⁷. Bruno Palier souligne par exemple que « Les politiques d'insertion semblent participer d'un mouvement de dualisation de la société comme du marché du travail, de relégations sociales, et parfois de mise en place d'un workfare à la française »¹³⁸. En effet, si le RMI visait initialement à pallier aux insuffisances des systèmes de protection traditionnels, et pour certains à faire émerger une nouvelle citoyenneté sociale déconnectée du travail, ses modalités pratiques de mise en œuvre reposant sur des prestations minimales conditionnelles et le glissement progressif vers une logique d'incitation au travail – voire d'obligation par la suite –, l'ont inscrit dans une toute autre perspective. Bruno Palier note ainsi que la multiplication des politiques d'insertion « a permis l'intrusion en France d'une rhétorique puis de pratiques habituellement associées au répertoire libéral de protection sociale, qui dénoncent les effets désincitateurs des prestations sociales et soulignent la nécessité de rendre le travail payant »¹³⁹.

La politique de « prévention » des expulsions s'inscrit donc dans le processus plus global de basculement des politiques sociales vers l'insertion ou la lutte contre les exclusions et comporte les mêmes paradoxes, liés à l'extension de la notion de la « risque », déconnectée des modes de prise en charge collectifs fondés sur la protection sociale d'un côté et l'action sociale de l'autre.

¹³⁷ Voir notamment l'Introduction et certaines contributions de ION Jacques (dir.), *Le travail social en débat(s)*, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005.

¹³⁸ *Gouverner la sécurité sociale*, op. cit., p. 331.

¹³⁹ *Ibid.*, p 330.

Thématique du « risque », naturalisation de la précarité et destruction des protections

L'extension de la notion de « risque » pour qualifier les menaces de précarisation sociale qui pèsent sur une frange croissante de la population – ainsi que la menace d'expulsion locative – pose un certain nombre de problèmes, tenant à l'effet de naturalisation de ces phénomènes que cela peut induire.

En effet, la notion d' « exclusion » tend à naturaliser les formes d'insécurité sociale qui se développent. Elle renvoie à l'idée d'un rejet « en dehors » de la sphère économique et sociale et repose en fait sur une hyperbole, qui masque cependant le lien entre ce phénomène et les processus qui travaillent la société dans son ensemble : dérégulation, érosion des protections collectives, individualisation, mise en concurrence généralisée des entreprises et des personnes... Serge Paugam avait le premier montré l'importance de ce phénomène social, tout en le considérant comme nouveau et distinct des processus classiques touchant les salariés. Il montre cependant que le développement des phénomènes d'exclusion sociale est lié aux transformations du rapport au travail (développement du post-taylorisme qui invalide certains actifs devenus inutiles voire inemployables) et du rapport à l'emploi (explosion de l'emploi à statut précaire et du sous-emploi), ces deux phénomènes conjugués aboutissant à accroître la vulnérabilité d'une grande partie de la population sur le marché du travail mais aussi dans son existence sociale¹⁴⁰. D'autres auteurs ont pour leur part montré que les processus sociaux touchant les salariés précarisés et les personnes en voie « d'exclusion » sont les mêmes, et c'est d'ailleurs pour souligner cette complémentarité – au lieu d'opposer inclus et exclus – que Robert Castel a proposé le terme de désaffiliation¹⁴¹.

Ensuite, on peut souligner, avec Robert Castel, que l'inflation contemporaine de la notion de risque aboutit à une dissolution des protections. Il explique en effet : « la « culture du risque » extrapole la notion de risque mais la vide de sa substance et l'empêche d'être opératoire. Evoquer légitimement le risque ne consiste pas à placer l'incertitude et la peur au cœur de l'avenir, mais au contraire à essayer de faire du risque un réducteur d'incertitude afin de maîtriser l'avenir en développant des moyens appropriés pour le rendre plus sûr ». Il poursuit en indiquant qu'au contraire, la prolifération des « nouveaux risques » est « généralement présentée comme la marque d'un destin inéluctable, un « aspect

¹⁴⁰ *La salarié de la précarité*, Paris : PUF, 2000.

¹⁴¹ *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard (Coll. « Folio-Essais »), 1995.

fondamental de la modernité dans une société d'individus », comme le dit Anthony Giddens »¹⁴². Il se demande si cette « quasi métaphysique du risque ne [sert] pas aujourd'hui à occulter la spécificité des problèmes qui se posent aujourd'hui et la recherche des responsabilités à l'origine de ces dommages que l'on présente souvent comme inéluctables ». En outre, cette référence sert souvent à remettre en cause l'existence même des dispositifs classiques de protection sociale et justifie dès lors le développement des assurances privées. La naturalisation du risque peut même aller jusqu'à une célébration de la prise de risque individuelle, l'individu, détaché de toute appartenance et protection collectives étant censé pouvoir ainsi saisir toutes les opportunités et opérer tous ses « choix » en gérant lui-même son rapport au risque.

Colette Bec analyse de même les dangers de la banalisation de l'idée de risque social. Elle remarque, avec Paul Ricoeur, que « l'idée de risque a changé ; elle ne correspond plus, concrètement, aux lieux où prioritairement se jouent les conditions de l'inégalité, afin de rétablir un déséquilibre, mais devient consubstantielle à la société elle-même ». « Ce risque généralisé devient le paradigme de la société post-moderne, qui remplace le paradigme de l'inégalité ; il n'y a rien à rééquilibrer car la vie sociale est en soi un risque »¹⁴³. Le risque devient illimité et inconnu, activateur d'opportunités (Giddens, 1999), gage de dynamisme et d'innovation (Ewald et Kessler, 2000). « Le risque finit par s'identifier au progrès, dans un contexte d'individualisme exacerbé, d'individus performants, de compétition généralisée en vue de ressources [distribuées de manière] de plus en plus inégale ». Mais ce faisant, « le risque est désocialisé dans la mesure où, comme le remarque Robert Castel, les conditions objectives des prises de risque sont entièrement passées sous silence dans cette apologie du risque »¹⁴⁴. Il en résulte un danger de dualisation sociale et de gestion par la « peur ».

Le rôle de « réduction » du risque, de garant d'une véritable « sécurité » individuelle, de « protection » contre les aléas, joué par l'État social, que Robert Castel nomme « propriété sociale », est ainsi mise en cause, à travers l'extension même de la notion de risque. En effet, Robert Castel souligne l'importance du développement de la « propriété sociale » dans le cadre de la « société salariale ». L'État devient alors « réducteur de risques » et « garant de la sécurité » grâce à la technologie assurantielle, qui permet aux non-propriétaires de « disposer de protections et de ressources minimales pour continuer à être intégré à la société »¹⁴⁵. Dans ce cadre, la « propriété sociale » (via le droit du travail et

¹⁴² p. 61.

¹⁴³ Bec et Procacci, « 'Introduction », in *De la responsabilité solidaire*, op. cit., p. 16.

¹⁴⁴ *Ibid.*, P17.

¹⁴⁵ *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi*, pp. 84-86.

la protection sociale), et l'inscription dans des collectifs qui font de chacun un sujet de droit, sont des préalables nécessaires pour accéder à la propriété de soi, pour avoir la capacité d'être propriétaire de sa personne – cette autonomie individuelle étant ainsi le résultat et non le préalable ou le vecteur de l'intégration sociale. Or c'est à une inversion de cette proposition que procède la thématique de l'insertion, considérant la mobilisation de l'acteur et sa projection dans un « projet » comme un préalable nécessaire à son « insertion ». Ce faisant, cette problématique renvoie donc non seulement l'individu à sa responsabilité personnelle dans le processus de désaffiliation qu'il subit, mais supprime aussi toute responsabilité de l'Etat dans la prise en charge de sa réinsertion et finit même par saper toute la construction sur laquelle la protection sociale est assise.

Dans le cas de la politique de « prévention » des expulsions plus précisément, le déplacement progressif d'une recherche de « sécurisation » du locataire face au propriétaire, grâce à la codification de la procédure et à l'accroissement des aides destinées à pallier aux impayés de loyer, vers une logique d'incitation au paiement du loyer voire d'injonction et de normalisation ou de moralisation des comportements individuels, aboutit à un ancrage croissant dans un cadre libéral fondé sur la responsabilité individuelle.

La généralisation de la notion de risque aboutit donc d'une part à une dilution de la spécificité des « risques sociaux » pris en charge par la protection sociale, et d'autre part à une banalisation des autres formes de risque, notamment économiques, qui relèvent du choix et de l'initiative individuelle¹⁴⁶ dans une société libérale. Cette confusion tend donc à saper les fondements de la protection sociale au lieu de contribuer à une extension de la citoyenneté sociale, comme certains en ont parfois le projet. Par ailleurs, l'application plus spécifique de la notion de « prévention » à ces nouveaux risques sociaux pose aussi de nombreuses questions.

L'application de la notion de « prévention » aux risques sociaux

L'idée de prévention des expulsions locatives repose d'abord sur une extension de l'idée de « prévention » du sanitaire vers le social, et ensuite sur une évolution des modalités d'usage de cette notion.

¹⁴⁶ La notion d'incertitude peut renvoyer à ces deux idées très différentes, selon les usages que l'on en fait. Pour un panorama des questions posées par cette notion, voir KOKOREFF Michel et RODRIGUEZ Jacques, *La France en mutations. Quand l'incertitude fait société*, Paris : Payot, 2004.

L'idée de prévention vient en effet initialement du champ bio-médical, où elle fait déjà l'objet de débats. Brigitte Bouquet, coordinatrice d'un ouvrage collectif sur la question, rappelle ainsi les enjeux de l'extension de cette notion d'abord utilisée dans le milieu médical et sanitaire et pour les risques naturels. « Au sens étymologique, le terme de « prévention » signifie « devancer, aller au devant de » et « avertir de ». Dans le sens courant, la prévention est d'une part l'ensemble des mesures prises pour empêcher que ne se produisent des phénomènes entraînant un dommage pour l'individu ou la collectivité, et d'autre part, l'organisation chargée de les appliquer ». Déjà dans le domaine médical deux champs sont distingués : les risques subis collectivement et ceux liés aux comportements nocifs pour la santé, qui engagent des responsabilités individuelles et collectives, et comportent des dérives possibles de normalisation outrancière et de stigmatisation. Ensuite la prévention a été étendue aux risques sociaux à travers certaines politiques de sécurité sociale, puis au champ « médico-social » et enfin à celui de l'action sociale. L'auteure souligne alors le risque de moralisation portant sur la responsabilité individuelle et la propension intrusive voire totalitaire, inhérents à toute logique préventive¹⁴⁷.

Dans cet ouvrage, Guy Robert souligne que si l'idée de prévention naît avec le souci populationniste dans une conception paternaliste et hygiéniste de la santé, après la deuxième guerre mondiale, la mise en place de l'Etat providence va transformer radicalement le concept de prévention, en inversant le rapport des priorités entre l'individu et la société : « alors que l'Etat hygiéniste avait pour objet la société prise comme un tout et n'avait pas pour finalité de protéger l'individu, l'Etat providence va fixer les devoirs de la société envers chaque individu »¹⁴⁸. La prévention biomédicale se développe alors, en distinguant trois niveaux : la « prévention primaire » qui a pour but d'empêcher la survenue de la maladie au moyen des vaccinations et d'actions d'éducation et d'information sur les facteurs de risques, la « prévention secondaire » qui consiste à détecter et dépister la maladie afin d'éviter son développement et son aggravation, et la « prévention tertiaire » qui vise à éviter les séquelles et les rechutes. En pratique, la prévention bio-médicale demeure appréhendée à travers le prisme du modèle curatif et clinique, en isolant les facteurs de risque de leur environnement, en agissant sur les seuls facteurs individuels et biologiques, et en se référant à une représentation de l'individu comme être rationnel et libre de ses choix¹⁴⁹.

¹⁴⁷ BOUQUET Brigitte (dir.), *La prévention : concept, politiques, pratiques en débat*, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005, pp. 10-15.

¹⁴⁸ « Genèse et évolution de la prévention en matière de santé », in *La prévention*, op. cit, p. 22-23, en référence aux travaux de Pierre Rosanvallon.

¹⁴⁹ Ibid. p. 25.

De la même manière, on peut se demander si l'idée de « prévention » des expulsions locatives ne s'est pas progressivement déplacée d'une forme de prévention primaire, agissant sur les causes (des impayés), à une prévention secondaire permettant un traitement social, et enfin tertiaire (visant à éviter les conséquences les plus sévères de la mise à la rue), l'ensemble de cette approche étant dès le départ inscrit dans une vision libérale de l'individu libre et rationnel (de ses choix locatifs et financiers de la même manière que de ses décisions médicales).

Marcel Calvez montre pour sa part que les risques y compris médicaux (dans le cas du Sida étudié) sont construits par des mécanismes d'attribution sociale, associant un risque à des types particuliers de conduites ou à des groupes particuliers d'individus, selon diverses modalités aboutissant à différents modèles de prévention. Dans le modèle communautaire, le risque est associé à une déviance et renvoie à certains groupes ou individus. Le modèle sociétaire (ou individualiste) est pour sa part centré sur la responsabilité de l'individu dans sa protection, le risque étant une éventualité à laquelle chaque individu est confronté en fonction des actions qu'il entreprend. Dans le modèle égalitaire, la prévention est basée sur l'importance de l'affiliation à une communauté de destin et vise à généraliser les conduites de prévention grâce à une conscience partagée du risque¹⁵⁰. On peut ici établir un parallèle avec les politiques de « prévention » des expulsions, qui sont passées d'une approche « sociale » essentiellement collective reposant sur l'analyse des phénomènes d'exclusion sociale, à une approche purement individuelle homologue au modèle sociétaire décrit par l'auteur (de la même manière que les dispositifs d'insertion fonctionnent de plus en plus nettement selon cette logique libérale).

Pour sa part, Léa Lima souligne que l'idée de « prévention » apparaît souvent comme une « formule magique » aujourd'hui, n'apportant aucune intelligibilité, et agit en fait comme un voile, car elle peut s'inscrire dans des régimes de gestion de l'incertitude totalement opposés. S'inspirant de travaux de François Ewald, l'auteure montre que dans le régime de responsabilité, d'inspiration libérale, la conception du risque est celle d'une faute, sa gestion reposant sur la recherche et la sanction du fautif et l'indemnisation de la victime, dans le seul cas de repérage d'un tiers responsable. Dans le régime de la solidarité, le risque est assimilé à l'accident, qui est dissocié de l'idée de faute, et il est socialisé, étant considéré comme le produit de l'activité sociale. Dans le premier régime, la prévention renvoie alors à la prudence, vertu individuelle d'évitement du risque, et à la prévoyance, comme action individuelle de couverture des dommages, destinée à se prémunir contre les effets de

¹⁵⁰ « Les modèles culturels dans la prévention du sida », in BOUQUET Brigitte (dir.), *La prévention : concept, politiques, pratiques en débat*, op. cit., pp. 33-44.

catastrophes imprévisibles. Dans le second régime, la politique de prévention est structurelle ou « environnementale » (au sens anglo-saxon du terme) et se réfère à l'idée d'une responsabilité des autorités pour réduire les facteurs de risques perçus comme issus de dysfonctionnements divers. Dans le premier cas, la prévention vise à corriger les conduites individuelles, et dans le second à améliorer les conditions de vie ou de travail. Or les politiques de prévention de l'exclusion menées au Québec, loin de renforcer ou d'entendre la logique de solidarité, en viennent au contraire à revenir vers un régime de responsabilité et à reprendre « tous les présupposés des politiques de prévoyance et de prudence qui font de l'intervention sociale une entreprise morale à grande échelle. Les postulats libéraux utilitaristes imprègnent alors une pensée sociale qui se veut providentialiste »¹⁵¹. Par exemple, l'action menée pour lutter contre le décrochage scolaire vise avant tout à recadrer (normaliser) les anticipations des élèves, selon le postulat que « le décrocheur potentiel est un être imprudent, victime non pas de ses difficultés scolaires (rapport au savoir académique, handicaps sociaux, etc.), mais d'une perception déformée de la réalité et de son avenir. Et surtout la prévention de la « dépendance sociale » constitue un déplacement encore plus flagrant de cette notion. Il s'agit de dissuader les jeunes de demander l'assistance sociale. « Outre le déplacement qui consiste à ne plus parler des causes de la pauvreté, mais uniquement de la décision de demande d'assistance, un second déplacement vise à focaliser l'attention sur les problèmes de « recherche d'emploi » et non plus sur ceux de l'emploi »¹⁵². L'aide sociale est ainsi assimilée à une drogue à laquelle les jeunes peuvent prendre goût, la prévention consistant donc à les convaincre de la nocivité de cette pratique individuelle « à risque ». Finalement, les politiques se prévalant de la « prévention » de l'exclusion se réduisent à des politiques de prudence, inscrites dans un « cadre normatif et cognitif utilitariste », qui « apparaissent comme de vastes entreprises de moralisation qui s'éloignent autant d'un politique de prévention structurelle conforme aux canons du régime de solidarité »¹⁵³.

De manière homologue, on peut remarquer que la politique de prévention des expulsions locatives se rapproche de plus en plus de ces politiques de prudence qui s'inscrivent dans un référentiel libéral, puisque leur objectif est de moins en moins de fournir des aides financières destinées à prévenir en amont les impayés de manière structurelle, et de plus en plus de leur inculquer l'injonction de paiement du loyer ou de départ du logement.

¹⁵¹ « De la prévention vers la prudence : la gestion des populations à risque social au Québec », in BOUQUET Brigitte (dir.), *La prévention : concept, politiques, pratiques en débat*, op. cit., pp. 77.

¹⁵² Ibid., p. 81.

¹⁵³ Ibid., p. 85.

Pour résumer, les modalités de l'extension de la notion de prévention aux risques d'exclusion sociale et en particulier à au risque d'expulsion locative, sont porteuses de lourds présupposés qui méritent d'être critiqués. Par conséquent, les usages contemporains de la notion de « risque » et de « prévention » concernant les expulsions locatives comme les autres formes d'exclusion sociale, sont davantage des révélateurs des évolutions de la protection et des politiques sociales que des outils heuristiques. Ces interrogations sur les enjeux de la diffusion de la thématique des risques sociaux peuvent d'ailleurs être rapprochées de réflexions sur la thématique des risques environnementaux.

2. Des enjeux homologues au débat sur les risques environnementaux

Parallèlement à l'extension de la notion de risque à de nouvelles menaces économiques et sociales, dans le domaine de l'environnement, la notion de « risque » a été étendue aux nouvelles menaces liées au développement des sciences et technologies.

La banalisation des risques

Le développement d'une nouvelle littérature sur les risques naturels, accidentels ou industriels a eu pour effet paradoxal de diluer la notion de risque en mêlant ces différents aspects, les risques avérés modélisables statistiquement, les menaces potentielles, les dangers irréversibles¹⁵⁴. Au lieu de permettre de mieux les prendre en compte, il s'agit de banaliser leur diffusion et leur propagation, et de justifier leur « régulation » par le marché – notamment pour ce qui concerne les travaux célèbres d'Ulrich Beck et d'Anthony Giddens.

Tout d'abord, comme le souligne Robert Castel, cette extension même introduit une confusion entre ces nouvelles menaces et le « risque » construit comme « événement prévisible dont on peut estimer les chances qu'il a de se produire et le coût des dommages qu'il entraînera [et qui] peut ainsi être indemnisé parce qu'il peut être mutualisé »¹⁵⁵. Car ces

¹⁵⁴ Sur ces différentes notions et les modes de gestion du risque qu'elles induisent, voir notamment le travail synthétique, qui oublie cependant la construction sociale de tous ces phénomènes : GODARD Olivier, HENRY Claude, LAGADEC Patrick, MICHEL –KERJAN Erwann, *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*, Paris : Gallimard (coll. « Folio Actuel »), 2002.

¹⁵⁵ *L'insécurité sociale*, op. cit., p. 59.

nouvelles menaces sont par définition imprévisibles, leurs conséquences irréversibles et leurs dommages incalculables.

Par ailleurs, cette extension de la notion de « risque » à ces nouvelles menaces introduit une confusion entre risques exogènes, non causés par la société elle-même et risques endogènes, liés au fonctionnement ou à l'évolution de celle-ci. La distinction entre ces deux formes de risque permet de dépasser les apories de l'opposition entre risque « naturel » et « industriel », en prenant en compte le fait que de nouvelles menaces liées à l'activité humaine prennent la forme de « risques naturels » (tempêtes, inondations...), comme c'est par exemple le cas des conséquences du dérèglement climatique provoqué par l'émission de gaz à effet de serre. Cette distinction renouvelée permet d'éviter la banalisation des risques endogènes et notamment industriels ou nucléaires, qui est opérée sur la base de l'inévitabilité des risques naturels (« le risque zéro n'existe pas »). C'est d'ailleurs la même confusion qui touche l'analyse des risques sociaux : le caractère irréductible des risques exogènes (maladie, vieillesse...) est transposé aux risques endogènes de précarisation sociale. C'est ainsi que l'extension de la notion de risque à ces nouvelles menaces endogènes opère une banalisation et in fine une « naturalisation » de celles-ci. Car si le risque exogène est irréductible et demeure toujours « probable », la menace endogène peut en revanche être évitée, jusqu'à un certain point d'irréversibilité. Alors que la problématique du risque part d'une volonté de pointer la multiplication de ceux-ci et de mieux les prendre en compte, elle aboutit, dans ses formes contemporaines, à les banaliser, les naturaliser et à promouvoir l'« accommodement » à ces nouvelles menaces.

Prévention, précaution et nouveaux marchés

La notion de « prévention » prend en fait des significations très différentes dans les deux cas. Dans le cas des risques exogènes, la notion de « prévention » se limite à améliorer les dispositifs d'alerte et de protection des populations mais ne saurait concerner les causes, tandis que dans le cas des menaces endogènes pour l'environnement, la notion de « prévention » vise à contrôler voire supprimer les causes des menaces. Dans un cas, il s'agit d'accompagner un risque prévisible, dans le second d'éviter une menace potentielle. On peut remarquer que l'usage de la notion de « prévention » à propos d'un problème social comme l'expulsion locative repose sur une confusion entre ces deux modes d'action. En effet, d'un côté, il s'agit de prévenir les causes de l'expulsion c'est-à-dire de favoriser la résorption des impayés de loyer ; de l'autre, il s'agit d'améliorer le dispositif d'alerte et d'accompagnement de la personne. Si l'ambiguïté entre ces deux aspects a toujours été

présente dans la construction de la « prévention » des expulsions, il semble que la seconde ait progressivement pris le dessus. Et c'est particulièrement dans le second cas que l'assimilation de la menace d'expulsion à un « risque naturel » est forte.

Dans le cas des risques sociaux comme celui des risques environnementaux, l'enjeu est la construction du risque comme « collectif » et comme « problème public », à travers un ensemble de mobilisations d'acteurs différenciés qui convergent autour d'une définition de la situation et des solutions à y apporter¹⁵⁶, en l'occurrence d'une définition du risque et d'un mode de gestion de celui-ci. Or l'assimilation d'un enjeu à un risque imprévisible voire « naturel » bloque toute émergence de ce problème comme public¹⁵⁷, toute une construction collective autour de celui-ci. La banalisation de la notion de risque tend donc à saper les fondements d'une prise en charge collective de ceux-ci.

On peut enfin remarquer que dans le système libéral actuel, la prise en compte des risques environnementaux a surtout débouché sur la création de nouveaux marchés de « traitement » des conséquences du productivisme. L'« invention » du marché des droits à émission de gaz à effet de serre est sur ce plan paradigmatique. Ce mode de prise en charge par la « marchandisation » du risque repose sur un refus de légiférer, réglementer et interdire a priori, pour mettre en place des mécanismes marchands fondés sur la rencontre d'une offre et d'une demande, censés assurer la « régulation » du risque.

Dans ce cadre, le « principe de précaution » est souvent dénigré comme reposant sur une utopie sécuritaire et comme incapable de permettre de faire face à la nouvelle « société du risque ». Mais là aussi, la contestation de ce principe repose sur la confusion entre risque exogène et risque endogène. En effet, ce principe consiste à choisir l'abstention d'action, le renoncement, quand cette action induit un risque supplémentaire possible, même improbable et non mesurable. Ce principe impute donc la charge de la preuve au promoteur de ce nouveau risque : c'est l'innocuité du nouveau procédé qui doit être prouvée et non les risques encourus. Or la critique de ce principe repose sur l'idée d'une impossibilité de supprimer les risques exogènes, et l'extension de cette idée à toutes les formes de risque. Le paradoxe de la promotion de la problématique des risques est donc d'invalider toute

¹⁵⁶ Sur cette question voir notamment GILBERT Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales*, Paris : L'Harmattan (coll. « Risques collectifs et situations de crise »), 2002.

¹⁵⁷ De la même manière que certains enjeux comme l'épandage des boues d'épuration, ne parviennent pas à émerger comme problèmes publics du fait de la convergences de certains acteurs pour les confiner à un domaine d'expertise et les rendre « acceptables ». voir BORRAZ Olivier et SALOMON Danielle, « Reconfiguration des systèmes d'acteurs et construction de l'acceptabilité sociale : le cas des épandages de boues d'épuration urbaines », in GILBERT Claude (dir.), *Risques collectifs et situations de crise* (op. cit.), pp. 145-160.

protection contre ceux-ci, toute « précaution » envers de nouvelles menaces, sur la base de la confusion de cette notion¹⁵⁸.

En ce qui concerne les politiques sociales et plus particulièrement la « prévention » des expulsions, on n'aboutit pas une « marchandisation » du risque aussi poussée que dans le cadre des risques environnementaux, mais on assiste cependant à un même refus de la « précaution » apportée par les mécanismes d'assistance (au nom du refus de l'« assistanat » et de la valorisation du « projet »), et à la création de nouveaux marchés censés répondre à ces nouveaux besoins. Toute une nouvelle économie sociale, fédérée par les thématiques de l'insertion, y compris dans le domaine du logement, s'est en effet développée. De multiples associations se sont impliquées ou créées dans ce secteur, grâce aux fonds publics distribués dans ce domaine – qui se sont cependant ensuite contractés.

Les enjeux de la problématisation des risques environnementaux peuvent donc éclairer le questionnement sur la construction et la prise en charge des risques sociaux, et en particulier sur la question du risque d'expulsion locative.

¹⁵⁸ Et souvent, plus profondément, dans la perspective d'une « libéralisation » et d'une dérégulation généralisées des activités et de l'économie. Dans ce cadre toutes les « protections » légales et réglementaires, qu'elles concernent l'environnement ou le « social », apparaissent comme des rigidités archaïques.

Conclusion

Au terme de cette étude de la genèse et des usages des dispositifs de « prévention » des expulsions locatives, on constate que le résultat paradoxal de ces derniers est d'avoir banaliser le risque de perte du logement. Tout un ensemble de mécanismes contribuent à ce phénomène.

D'abord, l'invention de la « prévention », qui place la protection du locataire sur un plan social et non plus civil comme c'était le cas dans les lois antérieures, comportait déjà certaines ambiguïtés, liées au flou de la définition même du risque et surtout au mode de prise en charge proposé, de traitement social individualisé – le plus précoce possible. Rapidement, l'augmentation du nombre de procédures et les carences des dispositifs mis en place seront mises en évidence. Ensuite, les déplacements progressifs de la notion de « prévention » dans les textes ultérieurs, la réduisent à un simple accompagnement social situé de plus en plus vers l'aval de la procédure. En prétendant éviter la mise à la rue et limiter les interventions effectives de la force publique aux locataires de « mauvaise foi », tout en ne sécurisant que les locataires du parc public étant en cours d'apurement de la dette, les nouvelles mesures prises légitimeront finalement la poursuite de la procédure pour les autres ménages.

Ensuite, les cadres interprétatifs dans lesquels s'inscrivent les travaux et textes successifs, et les explications qu'ils donnent explicitement ou implicitement de la hausse des expulsions locatives et des impayés de loyer, tendent à naturaliser les phénomènes en cause. En effet, si la hausse des loyers et les tensions sur le marché du logement, social et privé, sont prises en compte, elles tendent à être considérées comme des données auxquelles il s'agit de s'adapter. Les explications liées à l'extension de la précarité et de la pauvreté en France, très présentes au moment de l'invention de la politique de prévention et toujours dans certains argumentaires militants, sont elles aussi de plus en plus souvent considérées, dans les travaux législatifs et gouvernementaux, comme des phénomènes

inéluçtables, et sont de moins en moins mises en avant. En outre, la démarche adoptée repose sur la mise en place de filets de secours qui se superposent les uns aux autres, sur la base du constat de la défaillance du précédent, tout en autorisant in fine le déclin des dispositifs antérieurs. Le type d'approche du problème des expulsions locatives et des impayés de loyer tend donc à le naturaliser au lieu d'en questionner les causes, cette tendance étant de plus en plus marquée au fil des ans.

Par ailleurs, les usages locaux actuels des dispositifs de prévention observés dans deux villes et départements français, montrent que la démarche d'accompagnement du risque, déjà envisagée comme relativement limitée dans les textes, s'avère en fait très restreinte sur le terrain. En effet, les acteurs judiciaires, sociaux et administratifs concernés par le traitement des procédures, sont inégalement et généralement faiblement mobilisés. Les juges disposent par exemple d'une information généralement restreinte, sur la base de laquelle ils prennent des décisions de manière plus ou moins automatique, la fiction de la « bonne foi » leur permettant une grande latitude d'appréciation, employée de manière différenciée selon les cas de figure et la « posture » judiciaire des professionnels du Droit. De même, les services sociaux et administratifs sont diversement et généralement peu mobilisés, et exercent leur rôle de manière hétérogène, selon leur proximité aux logiques du travail social d'un côté, ou de l'ordre public de l'autre, et entre les deux leur dosage entre logique réglementaire et logique sociale au sein de l'univers administratif. Dans ce cadre, les bailleurs et leurs auxiliaires de justice, les huissiers, conservent un rôle primordial tout au long de la procédure, dont l'exercice dépend de la gestion des impayés et des expulsions, propre à chaque organisme ou propriétaire.

L'investissement réduit des acteurs locaux aboutit à laisser fonctionner la procédure d'expulsion comme un processus de tri des ménages, méconnaissant les causes sociales des impayés, déclenché de plus en plus précocement et activé de plus en plus systématiquement, n'enrayant pas la passivité des locataires et le fatalisme institutionnel. Le traitement social et judiciaire tend donc à se réduire à une incitation au paiement ou au départ, fortement normalisatrice, le dénouement se réduisant toujours à l'alternative entre apurement et expulsion.

Finalement, les modalités pratiques de construction du risque d'expulsion, les ambiguïtés de ses fondements, ses déplacements successifs, et ses usages sur le terrain, aboutissent à une individualisation du risque et un transfert de responsabilité sur les victimes elles-mêmes, tandis que la symbolique de la « prévention », du fait de l'illusion d'un évitement maximal des poursuites, tend à légitimer la répression accrue des impayés et la prégnance croissante des impératifs gestionnaires des bailleurs. Cette banalisation du risque d'expulsion locative peut être comparée à des phénomènes sociaux plus larges, et en

particulier aux évolutions de la protection et des politiques sociales liées à l'émergence et aux transformations des dispositifs d'insertion et de lutte contre l'exclusion. A cet égard, on peut souligner que l'extension de la notion de « risque social » au delà de sa définition traditionnelle dans le cadre de la Sécurité sociale à la française, loin d'être un outil heuristique, s'avère porteuse de brouillages voire d'un danger banalisation libérale de l'insécurité sociale. De la même manière, l'application de la notion de « prévention » à de nouveaux risques sociaux semble davantage un piège porteur de dérives normalisatrices et culpabilisantes, qu'un apport idéologique ou théorique. Le processus de banalisation du risque et d'accommodement à sa prolifération, qui est en jeu ici, peut être rapproché des mécanismes homologues qui se sont joués pour les risques environnementaux, et qui ont abouti à une légitimation de la marchandisation de leur gestion.

Sur un plan plus théorique, cette recherche repose sur plusieurs paris, que l'on espère avoir remplis :

- déconstruire les catégories de l'action publique pour mieux les comprendre, en l'occurrence ici les notions de « risque » ou de « prévention », malgré la tentation permanente de redoubler les catégories mêmes de l'Etat, qui modèlent nos propres schèmes de perception.
- articuler analyse diachronique et synchronique, de la genèse et des usages des dispositifs publics, sans naturaliser l'histoire ni en majorer le produit, en conservant à l'autonomie de chacune de ces deux dimensions.
- penser l'interaction entre le cadrage national des dispositifs et leur inscription locale à travers les pratiques et représentations des divers acteurs sur le terrain, sans présupposer une application immédiate et intégrale de la règle, en partant de l'analyse de l'activité des professionnels administratifs, de leur travail, pratiques et routines.
- questionner les rapports entre les enjeux idéologiques ou théoriques liés à une problématique, et les pratiques et représentations des acteurs sociaux, en évitant toute confusion entre ces différents niveaux d'analyse mais sans s'interdire de mener la réflexion sur chacun de ces axes.
- penser à la fois les contraintes qui pèsent sur les individus, dans leur travail notamment, en particulier le poids des institutions et des organisations sur l'activité de leurs membres, et les usages différentiels que les personnes peuvent faire de leurs marges de jeu en fonction de leur position et de leurs dispositions (à travers l'analyse des contours de leur « posture »).

ANNEXES

Liste des abréviations utilisées

AL : Allocation logement gérée directement par la CAF, regroupant l'allocation à caractère familial (liée à des conditions de composition du ménage et de ressources) et celle à caractère social (condition de ressources uniquement).

APL : Aide personnalisée au logement, réservée aux logements sociaux et aux logements conventionnés du parc privé

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCAS : Centre communal d'action sociale

CDAPL (ex SDAPL) : Commission (ex Section) départementale des aides personnalisées au logement

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDE : Direction départementale de l'équipement

FSL : Fonds de solidarité pour le logement, accordant des aides financières et des mesures d'accompagnement.

HLM : Habitation à loyer modéré

RMA : Revenu minimum d'activité

RMI : Revenu minimum d'insertion

Liste des tableaux et graphiques

Procédures d'expulsions locatives en France (1997-2004)	31
Evolution du nombre de procédures d'expulsion (1997-2004, graphique)	32
Evolution du ratio jugements/assignations (1997-2004, graphique)	33
Proportion de procédures exécutoires par rapport aux jugements d'expulsion	34
Evolution du ratio accords du concours de la FP/demandes (1997-2004, graphique)	34
Evolution du ratio interventions de la FP/accords (1997-2004, graphique)	35
Procédures d'expulsion à Nantes Habitat et à l'Office départemental HLM de Vendée	65
Données générales concernant la population des deux départements étudiés	86
Données concernant l'activité du FSL en Loire Atlantique (2000-2005)	86
Données concernant l'activité du FSL en Vendée (2000-2005)	87
Données concernant l'activité de la CDAPL dans les deux départements étudiés (2000-2005)	87
Procédures d'expulsions locatives en Loire Atlantique (2000-2004)	96
Procédures d'expulsions locatives en Vendée (2000-2004)	96
Evolution comparée du nombre de procédures (2000-2004)	97

Grille de questionnement de la procédure d'expulsion

Phase de la procédure	Acteurs concernés	Questions posées
1. Constitution de l'impayé		
Constitution de l'impayé	baillleurs sociaux, bailleurs privés, associations de locataires	Principales causes des impayés ? Pourquoi en augmentation ? Types de ménages concernés ? Procédures de détection et traitement des impayés ? délais ? effets de la loi de lutte contre les exclusions ? Fréquence des demandes reconventionnelles ? des plaintes de locataires justifiant leurs impayés ?
Tentatives de recouvrement amiable	idem	Recherche d'aides non versées ? lesquelles ? Quels usages et effets des fonds de garanties (Locapass, garantie FSL) ? Changements introduits par ces dispositions ? Proposition de mutation à l'intérieur du parc en cas de changements familiaux ou pertes de revenus ? Proposition de plans d'apurement ? réalistes ? Demande d'accompagnement social ?
2. Phase précontentieuse		
Saisine de la SDAPL	DDE	De quelle information dispose l'organisme ? Situation personnelle, changements ou ruptures, perspectives d'avenir... ? Quel mode de traitement ? Systématisé ? Personnalisé ? Quel délai ? Quelle articulation avec le FSL ? Avec la commission de surendettement ? Recherche systématique de financements complémentaires ? Récupération d'aides non demandées ou d'arriérés non versés ? Quelle influence des bailleurs ? des représentants de locataires ? Proportion de maintien conservatoire des aides ? durée du maintien ? En cas de proposition d'un plan d'apurement, qui le propose ? Comment est évaluée et prise en compte la capacité du ménage à rembourser ?
Saisine de la CAF	CAF	idem
Délivrance du commandement de payer	huissier de justice	A quel moment est-il délivré ? Pourquoi ? Sous quelle forme concrète ? Quelles informations sont présentes ? Quelle est la langue utilisée ?
Délivrance de l'assignation	huissier de justice	A quel moment est-il délivré ? Pourquoi ? Sous quelle forme concrète ? Quelles informations sont présentes ? Quelle est la langue utilisée ? Comment est-elle remise au ménage ? En main propre ou en mairie ? Quel effort des huissiers pour rencontrer les personnes ? Quelles explications orales sont données le cas échéant ?
3. Phase contentieuse		
Enquête sociale préparatoire à	Préfecture, services sociaux (SSD, CAF, CCAS) et associations (ADIL,	A qui sont confiées les enquêtes sociales ? Comment sont-elles réparties ? Comment sont pris en charge les « non-

l'audience	associations locales ?) sollicités pour les enquêtes	connus » par les services sociaux ? Des enquêtes sont-elles confiées aux services sociaux des bailleurs sociaux ? Quels effets cela a-t-il le cas échéant ? Quelle forme prennent-elles ? fiche ou grille standardisée ? conventions avec les partenaires ? initiative de ceux-ci ? Comment sont contactés les ménages ? Courrier de convocation ? de mise à disposition ? relances ? appels téléphoniques ? visites ? Pourquoi certains ménages ne répondent-ils pas ? Isolement ? Peur ? Mauvaise foi ? Perception de ce refus ? Quelle articulation entre le travail d'enquête sociale et le conseil aux ménages ? Recherche d'aides ? Elaboration de plans d'apurement ? Recherche de solutions de relogement ? Rôle actif de médiation vis-à-vis du bailleur ? Incitation à se rendre à l'audience ? A prendre un avocat ? à demander l'aide juridictionnelle ? Comment le ménage est-il associé à l'enquête proprement dite ? informé des éléments transmis ? signataire ? Quel est le rôle de la préfecture ? Simple transmission, synthèse ou évaluation ? Contact direct avec le ménage ?
Communication de l'enquête au juge	préfecture, juge d'instance, juge des référés	part d'enquêtes transmises ? délai de transmission ? lecture préalable à l'audience ? contact direct en la préfecture et le juge préalable à l'audience ?
4. Phase judiciaire		
Audience	juge d'instance, juge des référés	Fréquence des abandons de procédure ? Motifs (apurement de la dette, départ furtif...) ? Fréquence des autres motifs de demande d'expulsion (défaut d'assurance, troubles du voisinage, congés pour vente, occupation dans droit ni titre...) ? Fréquence de la présence du locataire ? effets de sa présence, de sa représentation par un tiers et de son absence ? Comment interviennent les locataires ? Fréquence de la présence d'un avocat ? effets ? Lecture orale de l'enquête ? A quoi sert-elle ? Prise en compte en cas de présence et d'absence ? Fréquence des demandes de délai formées par les locataires eux-mêmes ? Fréquence et motifs de l'octroi de délais d'office par les juges ? Réactions des bailleurs ?
Jugement rendu	juge d'instance, juge des référés	Types de jugement (prononcé immédiat de la clause résolutoire et de l'expulsion, mise en place d'un plan d'apurement, délai de paiement, délai d'expulsion...) ? Fréquence ? A quel type de situation cela correspond-t-il ? Comment est évaluée la bonne foi des ménages ? Qui propose le plan d'apurement ? Comment est évalué son réalisme ? L'expulsion est-elle systématiquement prévue en cas de non respect ? Transmission du jugement au préfet ?
Demande de délais	juge d'instance ou des référés avant le commandement de quitter les lieux juge de l'exécution après le commandement	Fréquence des demandes de délais ? Motifs invoqués ? Cas typiques acceptés et refusés ?
5.a. Phase d'apurement de la dette		
Pendant le plan d'apurement		Respect du plan d'apurement ? Causes des échecs ? Quels cas de figure ? En cas de reprise de la procédure d'expulsion, quelles

		<p>suites ? Possibilités de nouveaux délais ?</p> <p>En cas de respect du plan d'apurement, quel suivi ?</p> <p>Conditions de signature d'un nouveau bail ? A quel moment ? Quel risque d'impayé futur ? Amélioration de la connaissance des dispositifs par le ménage ?</p>
5.b. Phase d'expulsion		
Commandement de quitter les lieux	huissier de justice	<p>Document remis ?</p> <p>Mode de remise par l'huissier ?</p> <p>Part des locataires qui évacuent à ce stade ?</p> <p>Recherche de logement par la préfecture ? Possibilité de mutation dans le parc du bailleurs ? Echanges entre bailleurs ?</p> <p>Recouvrement des indemnités d'occupation par le bailleurs après le jugement ? Sinon, quelles poursuites ? Abandon des créances ?</p> <p>Maintien ou suppression des aides au logement ?</p> <p>Réclamation de l'intégralité du loyer ?</p> <p>Intervention du FSL pour apurer la dette avant relogement ?</p> <p>Pour remettre les lieux en état ?</p> <p>Attitude des bailleurs publics et privés ? priorité à l'expulsion effective ou à la récupération des créances ?</p>
Tentative d'expulsion simple (deux mois après le commandement, en dehors de la trêve hivernale)	huissier de justice	<p>Part des constats de reprise des lieux (départ préalable du locataire), des procès verbaux d'expulsion et des procès verbaux de tentatives d'expulsion ? Cas typiques ? Témoins employés ?</p> <p>Incitation au départ de la part des services sociaux ?</p> <p>Des pressions sont-elles exercées directement par les propriétaires ? Respect de la défense du bailleur d'assister à l'exécution ?</p> <p>Comment les huissiers mènent-ils cette action ? Comment essaient-ils de « convaincre » le ménage de partir ? Leur expose-t-il les aides et recours possibles ? Leur propose-t-il des interlocuteurs pour trouver des solutions de logement ?</p> <p>Comment réagissent les locataires ? Cas de figure ?</p> <p>Combien de tentatives d'expulsion sont généralement effectuées avant la demande de concours ?</p> <p>Dans quels cas l'huissier demande-t-il directement le concours des forces de l'ordre (sans requérir la force publique auprès du préfet) ? Dans quels cas celle-ci est-elle accordée ? Comment se déroule alors l'expulsion ? Cas de figure ?</p>
Demande de concours de la force publique	huissier de justice, bailleurs, préfecture	<p>Initiative de la demande ? huissier ou bailleur ? délais ?</p> <p>Délai de réponse du préfet ? (respect du délai de deux mois ?)</p> <p>Enquête sociale menée à ce moment-là ? Par qui ? Quelle action est alors menée par les services sociaux ? Quels critères d'appréciation de la famille et de la situation ?</p> <p>Quelle participation de la municipalité ?</p> <p>Enquête auprès des services de police concernés ? Sous quelle forme ? Quel contenu ? Quels critères sont mis en oeuvre ?</p> <p>Quelle prise en compte de ces différents éléments par la préfecture ? Comment évalue-t-on encore la « bonne foi » des ménages ? Comment évalue-t-on le risque de « trouble à l'ordre public » ? Comment est-on « attentif aux situations difficiles » ? Cas de figure ?</p>
Absence ou refus de concours de la force public	préfecture, huissier, juge de l'exécution	<p>En cas de refus de concours, celui-ci est-il notifié au bailleur ? Ou attente du délai de deux mois ?</p> <p>Combien de recours gracieux de la part des bailleurs ?</p> <p>Quelle proportion des recours gracieux aboutissent à un</p>

		accord du concours ? Des recours contentieux ? Des référés-liberté ? Tous les bailleurs demandent-ils une indemnisation ? Cas de figure ? Arrive-t-il que le locataire paie les loyers courants ? Dans ce cas, l'indemnisation est-elle suspendue ?
Accord de concours de la force publique	préfecture, services sociaux, autorités de police et de gendarmerie	Comment est préparée et organisée l'expulsion ? Quel suivi est maintenu après l'accord de concours ? Des solutions de logement sont-elles proposées ? Les dispositifs de logement temporaire ou d'urgence sont-ils sollicités ? Par qui ? Les CHRS ? Le contingent préfectoral est-il parfois utilisé pour reloger les familles ? A chacun des stades précédents (depuis le commandement de quitter les lieux),
	juge de l'exécution	A chacun des stades précédents (depuis le commandement de quitter les lieux), combien de locataires saisissent le juge de l'exécution ? A quel stade ? En demandant quels délais ? Renouvelable ? Présence avocat ? Quels sont les critères d'appréciation du JEX ? En cas de délais de grâce, le propriétaire peut-il demander une indemnisation ?
Expulsion avec intervention de la force publique	huissier, forces de police ou de gendarmerie	Déroulement ? Cas de figure ? Sort du ménage ? Des enfants ? Accueil dans l'hébergement d'urgence ? Sort des meubles ?
5.c. Phase postérieure à l'expulsion		
		Quels sont les effets de l'expulsion sur le ménage ? La situation professionnelle de ses membres ? Les aides sociales ? Quelles sont les poursuites postérieures à l'expulsion destinées à récupérer les créances ? Abandon ? Saisie des revenus ? La qualification de ménage « expulsé » demeure-t-elle présente dans les fichiers des bailleurs sociaux ? Pendant combien de temps ? Effets ultérieurs ? Les propriétaires privés peuvent-ils en avoir connaissance ?

Présentation des personnes interrogées en Loire Atlantique

<i>Organisme</i>	<i>Titre de la personne</i>	<i>Résultat</i>	<i>Prise de contact et de rendez-vous</i>	<i>Profil de la personne interrogée</i>	<i>Remise de documents et demandes ultérieures</i>
Justice et forces de l'ordre					
Juge des référés	Présidente du TI	Assistance à l'audience des référés+ entretien	Après un contact téléphonique avec un greffier des référés, qui m'indique les dates d'audiences, j'envoie un courrier à la présidente, en chargé des référés, qui me répond très rapidement. J'assisterai donc à l'audience assise près d'elle (pour mieux entendre), suivie d'un entretien dans son bureau.	Femme, 47 ans, titulaire d'une maîtrise de Droit privé et d'un diplôme de l'Institut de sciences pénales et de criminologie d'Aix en Provence, auparavant magistrate au Parquet de Bordeaux, puis présidente du Tribunal pour enfants de Nantes, et enfin chargée de l'administration du TI.	Remise des trames de jugements. Suite à ma demande, renouvelée par courrier et mail, transmission des décisions rendues lors de l'audience observée. Demande de données statistiques sur l'activité du tribunal (nombre de demandes de résiliation de bail, issue des décisions, part des propriétaires et locataires défendus par un avocat...). Le greffier tente de mettre en place un comptage pour l'avenir.
Juge de l'exécution (JEX)	Vice-président du TGI	Entretien	Connaissant personnellement cette personne, je réalise l'entretien à son domicile, en dehors des horaires de travail.	Homme, 55 ans, titulaire d'une maîtrise et d'un DES de Droit privé, ayant débuté comme substitut (Rodez), puis juge d'application des peines (Cahors), président du tribunal des affaires de sécurité sociale (RSY), et vice président de TI.	Remise spontanée d'exemples de jugements rendus.
Huissier de justice	Huissier de justice associé	Entretien	Après avoir contacté une autre étude, j'ai été orientée vers l'un puis l'autre des huissiers par les secrétaires sans parvenir à les joindre. Un rendez-vous est finalement pris avec l'un, le rendez-vous ayant lieu avec l'autre.	Homme, 53 ans, huissier depuis une vingtaine d'années, titulaire d'un DESS.	Commentaire oral de trames d'actes.
Commissariat de police	Commissaire de police	Entretien	Après contact téléphonique et un courrier, l'entretien est facilement obtenu.	Homme, entre 35 et 40 ans	Remise du formulaire utilisé pour les enquêtes préfectorales (suivant la demande de concours de la force publique).
Administrations					
Préfecture DRLP Bureau des expulsions locatives	Chef du bureau des politique de lutte contre l'exclusion	Entretien	Après un contact téléphonique, l'accord est immédiat pour prendre rdv. Envoi d'une lettre de confirmation.	Femme, 40 ans, attachée, auparavant en poste dans d'autres préfectures puis au tribunal administratif et au ministère des affaires étrangères ; titulaire d'un DESS d'administration des collectivités locales.	Remise des dernières statistiques d'expulsions et des trames de courriers.
DDE CDAPL	Chef de l'unité aide sociale à l'habitat Adjoint au chef d'unité, chargée de la CDAPL	Entretien double	Après plusieurs appels téléphoniques, un délai pour demander l'accord de sa direction puis pour une formation, le rendez-vous est pris. L'entretien sera réalisé avec cette responsable et son adjointe. Ensuite, elles prendront le temps de recueillir et photocopier tous les documents nécessaires.	Femme, 35 ans, attachée des services déconcentrés, anciennement en poste au bureau des affaires foncières et domaniales, à l'animation du droit du sol puis à la MILOS (financement du logement social) ; titulaire d'une licence d'AES et du concours des IRA Femme, 51 ans, secrétaire administrative,	Remise de nombreux documents : décisions de la CDAPL et montants des aides, décret concernant la composition de la commission...

Organisme	Titre de la personne	Résultat	Prise de contact et de rendez-vous	Profil de la personne interrogée	Remise de documents et demandes ultérieures
				ancienne auxiliaire puis commis, en poste aux affaires générales de la Défense puis à la DDE de Nantes ; titulaire d'un Bac B.	
Conseil général Service social départemental	Responsable de la Délégation de l'agglomération nantaise	Entretien	Après des difficultés pour joindre un responsable, une rencontre personnelle me permet d'avoir un accès plus direct. Le contact téléphonique demeure difficile à obtenir et un rendez-vous avec une responsable du siège est fixé. Elle n'est cependant pas spécialiste des questions d'expulsion locative. La réorganisation des services (transversalité) rend difficile le repérage des compétences.	Femme, une quarantaine d'années, chef de service, ancienne assistante sociale.	Remise d'une ancienne note de service sur les expulsions, mais pas de statistiques disponibles. Nouveaux contacts pour obtenir le budget du FSL, auprès de la responsable de la cellule logement de la direction de la solidarité et de la famille. Elle sollicite l'accord du chef de service pour me le communiquer, diffère, puis réclame un nouveau courrier et finit par refuser. Seul un nouveau mail intransigeant parviendra à débloquer la situation à la dernière minute avant la remise du rapport.
FSL		Abandon	Après un contact téléphonique, j'envoie un courrier, pas de réponse.		Nouvelles démarches effectuées pour obtenir le budget du FSL (montants, nombre et répartition des aides), renvoyées vers le conseil général, dorénavant en charge du FSL.
CAF	Responsable du service d'intervention sociale, et deux coordonnatrices sociales	Entretien triple	Après un échange téléphonique et un courrier à la direction, ce responsable me répond par courrier et un rendez-vous est fixé, auquel participeront deux coordonnatrices, participant aux commissions FSL.	Homme, 56 ans, chef de service, ancien assistant social de polyvalence puis responsable de circonscription d'action sociale ; titulaire d'une maîtrise de Lettre modernes et d'un diplôme d'assistant de service social. Femme, 52 ans, coordinatrice sociale, ancienne AS de secteur (Vosges) puis coordinatrice ; titulaire d'un diplôme d'assistant de service social. Femme, 56 ans, coordinatrice ayant fait toute sa carrière à la CAF de Nantes	
CCAS ville de Nantes	Chargée de mission logement Assistante socio-éducative	Entretien double	Contact rapide avec la chargée de mission logement qui sert de ressource pour les AS dans le domaine du logement. Elle organise un rendez-vous comprenant une AS, assez mobilisée sur ce dossier.	Femme, 29 ans, attachée territoriale, auparavant attachée de préfecture, détachée puis intégrée dans la fonction publique territoriale ; titulaire d'une licence d'Histoire. Femme, 32 ans, assistante sociale, auparavant AS à Cholet puis au service social de la préfecture de police et enfin au CCAS de Nantes ; titulaire d'un diplôme d'Assistant socio-éducatif.	Remise de la fiche de présentation synthétique de la procédure, remise aux assistantes sociales du service.

Organisme	Titre de la personne	Résultat	Prise de contact et de rendez-vous	Profil de la personne interrogée	Remise de documents et demandes ultérieures
Bailleurs					
Nantes Habitat (O.P.H.L.M)	Responsable de l'unité quittancement-recouvrement	Entretien	Après un premier contact téléphonique et un courrier, de nombreuses relances sont nécessaires pour obtenir l'accord de la direction et un rendez-vous. Le sentiment de malaise de la responsable est palpable, et une certaine insistance (et l'exemple donné par l'office vendéen) est nécessaire pour obtenir les données chiffrées.	Femme, 44 ans, attachée contractuelle, responsable d'unité, anciennement chargée du quittancement chez un distributeur d'eau, responsable de service puis d'unité à Nantes Habitat (depuis deux ans) ; titulaire d'un DUT de gestion	Remise, après insistance de plusieurs documents statistiques sur les expulsions au sein de l'office.
SAMO		Abandon	Après un premier blocage au standard, surmonté par une forte instance (et une menace de publicité de cette obstruction) , on me demande d'envoyer un courrier au directeur du patrimoine. pas de réponse.		
Nantaise d'Habitations		Abandon	Après plusieurs tentatives et un premier contact avec une conseillère d'agence, elle m'indique que le service patrimoine me recontactera, ce qu'il ne fait pas.		
Chambre Syndicale Des Propriétaires Et Copropriétaires De Nantes	Président Secrétaire administrateur	Entretien double	Rendez-vous suite à un contact téléphonique rapide.	81 ans, retraité, ancien courtier d'assurances puis président de tribunal de commerce, titulaire du Baccalauréat 70 ans, retraité, ancien notaire, titulaire d'un diplôme d'études notariales	
Associations					
ADIL	Conseillère juriste, directrice adjointe	Entretien	Après un premier contact téléphonique où elle commence à me parler de certains cas reçus, puis un déplacement de rendez-vous suite à une urgence (audience de résiliation de bail), un long entretien est réalisé.	42 ans, cadre de statut privé, conseillère puis directrice adjointe, titulaire d'un DESS de Droit immobilier.	
Confédération nationale du logement	Président de la section Nantes-agglo	Entretien	Rendez-vous suite à plusieurs appels.	Homme, 76 ans, retraité, ancien chaudronnier salarié, délégué du personnel puis responsable syndical CGT ; titulaire du certificat d'études.	
Confédération générale du logement	Vice-présidente de la CGL 44	Entretien	Rendez-vous suite à plusieurs appels.	Femme, 66 ans, retraitée, ancienne ATSEM, syndicaliste CFDT puis militante et bénévole CGL, permanences dans les centres socio-culturels ; titulaire du certificat d'études.	
Assoc. insertion solidarité logement		Abandon	Quelques appels non fructueux, pas de contact		

Présentation des personnes interrogées en Vendée

<i>Organisme</i>	<i>Titre de la personne</i>	<i>Résultat</i>	<i>Prise de contact et de rendez-vous</i>	<i>Profil de la personne interrogée</i>	<i>Remise de documents et demandes ultérieures</i>
Justice et forces de l'ordre					
Tribunal d'instance	Juge d'instance, vice-présidente	Assistance à plusieurs audiences Entretien	Après un contact téléphonique avec la greffière, m'indiquant la date des audiences, j'écris à la vice-présidente, en lui signalant ma venue à une audience. Ayant été contrainte de repousser cette venue, et ayant assisté à l'audience de son collègue, le contact sera difficile à reprendre. Un nouveau courrier, précisant la liste des questions abordées, et plusieurs appels seront nécessaires, pour obtenir l'entretien.	Femme d'environ quarante ans.	Suite à ma demande renouvelée, communication des jugements rendus, dont les attendus ont été entièrement éliminés, ce qui les réduit à la décision de résiliation brute.
Etude d'huissier	Huissier de justice associé	Entretien	Fixation immédiate du rendez-vous.	Homme 35 ans, titulaire d'une maîtrise de Droit et d'une diplôme d'huissier, immédiatement installée puis associé.	
Commissariat de police		Abandon	Contact téléphonique et envoi d'un courrier au directeur pour rencontré un commandement en charge des expulsions. Sans réponse.		
Secteur administratif					
Préfecture DRLP Bureau des expulsions locatives	Chef du bureau des élections et de l'administration générale	Entretien	Lors du premier appel, après ma brève présentation, l'interlocutrice me dit qu'elle n'a pas le temps et raccroche. A la suite d'un courrier ultérieur, elle me signale qu'elle a reçu la lettre et l'a transmise au secrétaire général. Beaucoup plus avenante, elle envisage le rdv et les documents, devant rappeler après confirmation. Suite à une nouvelle relance, le rendez-vous est pris.	Femme, 45 ans, attachée, titulaire d'une maîtrise d'AES, auparavant en poste au contrôle de légalité puis chef du bureau des actions financières.	Remise des principales données statistiques globales sur les expulsions.
DDASS	Chargée de l'habitat indigne et des expulsions	Entretien	Après de nombreux appels infructueux (interlocutrice présente seulement à mi-temps), et suite à un courrier et une demande d'autorisation au chef de service, prise d'un rendez-vous. La personne étant depuis peu en poste et travaillant à temps très partiel sur le dossier, avec un simple rôle de transmission, l'entretien est rapide.	Femme, 41 ans, assistante sociale principale (temps partiel), titulaire d'un DE d'assistant de service social, auparavant AS de secteur en Vendée puis animatrice de CLI (RMI-DDASS), avant un retour au conseil général. Conseillère régionale.	Remise des trames de courriers et des formulaires utilisés, documents complets sur les expulsions locatives dans le département.

<i>Organisme</i>	<i>Titre de la personne</i>	<i>Résultat</i>	<i>Prise de contact et de rendez-vous</i>	<i>Profil de la personne interrogée</i>	<i>Remise de documents et demandes ultérieures</i>
DDE - CDAPL	Chef du bureau action sociale et habitat	Entretien double	Contact pris directement par la responsable du dossier en préfecture.	Femme, 55 ans, attachée des services déconcentrés, titulaire d'un BTS de secrétariat, auparavant contractuelle au cabinet ministériel puis en poste au bureau du personnel en Vendée.	Rencontre ultérieure à deux audiences du tribunal d'instance. Remise ultérieure de données statistiques sur l'activité de la CDAPL.
Conseil général Service social départemental	Chef du service social départemental	Entretien	Lors d'un premier contact avec la secrétaire du chef du SSD, un rdv avec un responsable de circonscription d'action sociale est envisagé. Expliquant que le dispositif fonctionne mal sur la Roche, elle préfère ne pas me mettre directement en contact avec eux, malgré mon insistance. Elle doit néanmoins demander aux personnes concernées qui rappelleront. En l'absence de réponse, nouvel appel, qui permet de prendre rdv avec le chef de service, qui doit chercher un AS pour participer à l'entretien, mais se présentera seul.	Homme, 57 ans, attaché territorial, titulaire d'un diplôme d'Etat d'assistant de service social, en poste comme assistant social, encadrant technique, chef de circonscription puis chef de service.	Remise des formulaires d'évaluation de la situation et de quelques données concernant les enquêtes effectuées par arrondissement.
CAF		Abandon	Suite à un appel au standard, on me demande de rappeler afin de trouver un interlocuteur. Suite à plusieurs rappels abandon.		Pour obtenir les statistiques de l'activité du FSL, la responsable de la DDE m'avait conseillé de les demander à la CAF (secrétariat FSL). Rapports d'activité obtenus dès le premier appel.
Bailleurs					
Office HLM de la Vendée	Chef du service juridique chargé du contentieux	Entretien double	Rendez-vous accepté immédiatement dès le premier appel.	Homme 34 ans, attaché, DESS de Droit immobilier public, précédemment en poste dans des services techniques de collectivités locales Homme, 54 ans, rédacteur principal, titulaire d'une capacité en Droit.	Remise de la trame utilisée pour l'évaluation des situations d'impayés et d'une synthèse statistique sur les expulsions.
Oryon		Abandon	Difficulté à prendre contact avec le bon interlocuteur. Envoi d'un courrier. Pas de réponse.		
Le Foyer Vendéen	Agent de contentieux (employé) Assistante de direction	Entretien double	Suite à contact téléphonique favorable, envoi d'un courrier et acceptation suite à l'autorisation de la hiérarchie. Présence d'une assistante de direction défendant l'image de l'entreprise.	Homme, 46 ans, titulaire d'une DESS de juriste d'affaires, auparavant en poste au service de facturation et service technique. Femme 43 ans, titulaire d'un DESS de droit des entreprises et droit social, auparavant mandataire de justice et administratrice judiciaire d'entreprises en difficulté.	Pas de statistiques écrites remises.

<i>Organisme</i>	<i>Titre de la personne</i>	<i>Résultat</i>	<i>Prise de contact et de rendez-vous</i>	<i>Profil de la personne interrogée</i>	<i>Remise de documents et demandes ultérieures</i>
Chambre syndicale de la Propriété Immobilière			La faible utilité de l'entretien réalisé avec l'organisme homologue de Loire Atlantique a amené à renoncer à cet entretien.		
Secteur associatif					
ADIL			Contact téléphonique : pas de véritable rôle en Vendée		
Confédération nationale du logement			Principale association de locataires active en Vendée, représentée à l'office départemental HLM. Pas de local mais permanences dans une maison de quartier.		
Confédération générale du logement			Pas de structure active en Vendée.		
AVAL PACT ARIM (Association Vendéenne Amélioration Logement)			Association ayant essentiellement un rôle technique de conseil auprès des locataires et propriétaires, prestataire d'accompagnement social lié au logement et gestionnaire de logements adaptés. N'intervient pas directement dans le cadre des expulsions locatives.		

Bibliographie

Logement et expulsions locatives

- « Logement : aspects économiques et sociaux », **Economie et statistique** (numéro spécial), n°381-382 (2005), p.3-206.
- « Nouvelle crise du logement », **Informations sociales**, n°77, 1999, CNAF.
- « Villes et logements », **Recherches et prévisions**, n°62, décembre 2000, CNAF.
- ASCHER François (dir.), **Le logement en questions : l'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures**, La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, (Collection « Essai ») 1995.
- BALLAIN René et BENGUIGUI Francine (dir.), **Loger les personnes défavorisées**, Paris, La Documentation française, 1995.
- BALLAIN René, « Regard sur la politique du logement en faveur des plus défavorisés », **Recherches et prévisions**, n°62, décembre 2000, pp. 3-12.
- DEBORDEAUX Danièle, « Evaluation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées », **Recherches et prévisions** n°62, décembre 2000, pp. 19-32.
- FRISQUE Cégolène, « Les dispositifs locaux d'accès au logement : empilement de mesures ou prémisses d'un nouveau droit ? », à paraître dans les actes du colloque « **La construction historique des politiques sociales locales en France et en Allemagne** » (Andernach, 22-24 avril 2002), Paris : La Documentation française, 2003.
- FRISQUE Cégolène, **Le rôle des cadres administratifs intermédiaires dans l'inscription locale des politiques sociales du logement**, La Rochelle, MSHS, rapport pour la MIRE, novembre 2003.
- LACAZE Jean-Paul, « La crise du logement en France : les raisons de l'insuffisance quantitative de logements », **Futuribles**, n°317 (2006-03), p.5-24.
- LEONHARDT Frédéric, « Urgence sociale : la France urbaine à la dérive », **Pour**, n°188 (2005-12), p.93-102.
- MICHEL Hélène, « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs 1982-1986 », in LABORIER Pascale et TROM Danny (dir.), **Historicités de l'action publique**, pp. 183-206.
- PECHU Cécile, **Droit au logement : genèse et sociologie d'une mobilisation**, Paris : Dalloz : Nouvelle bibliothèque des thèses, 2006.
- Promouvoir le droit au logement. contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990**, Paris : La Documentation française (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction), 1998.
- PRUD'HOMME Nicole, **Accès au logement : droits et réalités**, Journal officiel de la République française. Avis et rapports du Conseil économique et social, n°1 (2004-01-19), I, p.1-66, II, p.1-196.

PUCA (Plan urbanisme, construction, architecture), « Mettre en œuvre le droit au logement », colloque des 29 et 30 janvier 2002.

RADIGON Jean-Louis et HORVATH Sylvie, **Expulsion et Droit au logement**, Paris : Delmas-Dalloz, 2002.

ZITTOUN Philippe, **La politique du logement, 1981-1995. Transformations d'un politique publique controversée**, Paris : L'Harmattan (Coll. « Logiques politiques »), 1998.

Problématique du risque

« Les usages de la précaution », **Revue européenne des sciences sociales et Cahiers Vilfredo Pareto** (numéro spécial), n°130, 2004.

« **Risque et précaution** », *Projet* (numéro spécial), n°261, mars 2000.

AMALBERTI René, « Approche ergonomique des erreurs et du risque », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 187-198.

BARTHE Yannick, « De la décision à l'exploration. Les transformations de l'expertise dans le domaine des déchets nucléaires », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 129-144.

BECK Ulrich, **La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité**, Paris : Flammarion (coll. « Champs »), 2001 (1ère édition allemande : 1986).

BORRAZ Olivier et SALOMON Danielle, « Reconfiguration des systèmes d'acteurs et construction de l'acceptabilité sociale : le cas des épandages de boues d'épuration urbaines », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 145-160.

BOURRIER Mathilde, « La fiabilité organisationnelle : morceaux choisis d'un état des lieux », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 199-216.

CHABBAL Jeanne, « Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public », **Politix**, vol. 18, n°70, 2005.

DECROP Geneviève, « Expertise et négociation des risques : les "scènes locales de risques" ont-elles une quelconque pertinence ? », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 251-266.

DOURLENS C. GALLAND JP.THEYS T. VIDAL NAQUET PA., **Conquête de la sécurité et gestion des risques**, Paris : L'Harmattan (coll. « Logiques sociales »), 1991.

DOURLENS Christine, « La dynamique du dépliement : la mise sur agenda du saturnisme infantile », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 65-78.

GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales**, Paris : L'Harmattan (coll. « Risques collectifs et situations de crise »), 2002.

GODARD Olivier, HENRY Claude, LAGADEC Patrick, MICHEL –KERJAN Erwann, **Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance**, Paris : Gallimard (coll. « Folio Actuel »), 2002.

NOIVILLE Christine, « Qu'est-ce qu'un "risque acceptable" ? Quelques réflexions juridiques », in GILBERT Claude (dir.), **Risques collectifs et situations de crise** (op. cit.), pp. 279-293.

PADIOLEAU Jean-Gustave, « La société du risque, une chance pour la démocratie », **Le Débat**, n°109, 2000-03/04, p.39-54.

PERRETTI-WATEL P., **Sociologie du risque**, Paris : Armand Colin, 2001.

Politiques et action publiques

- « L'analyse politique de l'action publique : confrontation des approches, des concepts et des méthodes », **RFSP** (numéro spécial), vol. 55 n°1, février 2005, pp. 5-188.
- BALME Richard et BROUARD Sylvain, « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », **RFSP**, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 33-50.
- BALME Richard, FAURE Alain, MABILEAU Albert (dir.), **Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique**, Paris : Presses de la FNSP, 1999.
- BEZES Vincent, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. quelques exemples français (1988-1997) », **Revue Française de Science Politique**, vol. 50 n°2, avril 2000, pp. 307-332.
- BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », **RFSP**, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 73-112.
- BOURDIEU Pierre, « La démission de l'Etat », **La misère du monde**, Paris : Editions du Seuil (Coll. « Libre examen »), 1993, pp. 219-228.
- BOURDIEU Pierre, **La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps**, Paris : Editions de Minuit, 1989.
- DE MAILLARD Jacques, « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'Etat », in NAY et SMITH (dir.), **Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique** (op. cit.), pp. 87-110.
- DUBOIS Vincent, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in LABORIER et TROM (dir.), **Historicités de l'action publique**, pp. 347-364.
- DUMONS Bruno et POLLET Gilles, « Espaces politiques et gouvernements municipaux dans la France de la III^e République. Eclairage sur la sociogenèse de l'Etat contemporain », **Politix**, vol. 14 n°53, 2001, pp. 15-32.
- GAUDIN Jean-Pierre, **L'action publique : sociologie et politique**, Paris : Presses de Sciences Po : Dalloz (coll. « Amphi »), 2004.
- GREMION Pierre, **Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français**, Paris : Le Seuil (Coll. « Sociologie »), 1976.
- HASSENTUEFEL Patrick (dir.), « Think social, Act local. La territorialisation comme réponse à la « crise de l'Etat-Providence » », **Politiques et management public**, vol. 16 n°3 (« Politiques sociales et territoires »), sept 1998, pp. 1-12.
- JOBERT Bruno et MULLER, Pierre, **L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes**, Paris : Presses universitaires de France (coll. « Recherches politiques »), 1987.
- JOBERT Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de l'Etat en action » », **Pôle Sud**, n°21 (2004-11), p.43-54.
- LABORIER Pascale et TROM Danny (dir.), **Historicités de l'action publique**, Paris : Presses universitaires de France (coll. « CURAPP »), 2003.
- LABORIER Pascale, « Historicité et sociologie de l'action publique », in LABORIER et TROM (dir.), **Historicités de l'action publique**, pp. pp. 419-462.
- LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (dir), **Gouverner par les instruments**, Paris : Presses de la FNSP (coll. « Gouvernances »), 2004.
- LE GALES Patrick, THATCHER Mark (dir.), **Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks**, Paris : L'Harmattan (Coll. « Logiques politiques »), 1995.
- LECAS Jean, « La « gouvernance » de la France sous la Cinquième République. Une perspective de sociologie comparative », in D'ARCY François et ROUBAN Luc (dir.), **De la Ve République à l'Europe**, Paris : Presse de la FNSP, 1996.

- MULLER Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 154-188.
- MULLER Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 n°2, avril 2000, pp. 189-208.
- MUSELLA Luigi, « Réseaux politiques et réseaux de corruption à Naples », *Politix*, n°45 (« Liaisons politiques »), 1^{er} trimestre 1999, pp. 39-56.
- MUSSELIN Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques ; deux approches pour un même objet ? », *RFSP*, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 51-72.
- NAY Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris : Economica (coll. « Etudes politiques »), 2002.
- NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », in NAY et SMITH (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique* (op. cit.), pp. 1-22.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris : Presses universitaires de France, (Collection « Sociologies »), 1982.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris : Presses universitaires de France, (Collection « Sociologies »), 1982.
- PALIER Bruno et SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action », *RFSP*, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 7-32.
- PAPADOPOULOS Yannis, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », in LABORIER et TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, pp. 119-136.
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) historique(s) ? », *RFSP*, vol. 55 n°1, février 2005, pp. 73-112.
- RADAELLI Claudio, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 n°2, avril 2000, 255-276.
- RAYNER Hervé, « Le point de vue aérien de Robert Putnam. A propos de Making Democracy Work », *Politix*, n°42 (« Définir l'intérêt général »), 2^{ème} trimestre 1998, pp. 179-204.
- SABATIER Paul A., SCHLAGER Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 n°2, avril 2000, pp. 209-234.
- WAGNER Peter, « L'Etat, le langage et le politique. L'Etat de la sociologie historique », in LABORIER et TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, pp. 223-240.
- WARIN Philippe, « Les « ressortissants » dans les analyses des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49 n°1, février 1999, pp. 51-122.
- WELLER Jean-Marc, *L'Etat au guichet, Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer (coll. « Sociologie économique »), 1999.
- ZIMMERMANN Bénédicte, « Eléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique », in LABORIER et TROM (dir.), *Historicités de l'action publique*, pp. 241-258.

Protection sociale, travail social, précarité

- APPAY Béatrice et THEBAUT-MONY Annie (dir.), *Précarisation sociale, travail et santé*, Paris, IRESO, 1997.
- AUMONT Françoise, GLABI Raphaël, LORRE François-Xavier, *Revenu minimum et insertion. Manuel des intervenants dans les dispositifs d'insertion*, Rennes : Editions ENSP, 2000.

- AUTES Michel, « Travail social et principes de justice », in ION Jacques (dir.), **Le travail social en débat(s)**, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005, pp. 50-70.
- AUTES Michel, **Les paradoxes du travail social**, Paris : Dunod (Coll. « Action sociale »), 1999.
- BARREAU Marie-Thérèse, « Le rôle du droit de la protection sociale en droit communautaire », in HASSENTEUFEL et HENNION-MOREAU (dir.), **Concurrence et protection sociale en Europe** (op. cit.), pp. 15-40.
- BEC Colette et PROCACCI Colette (dir.) **De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui**, Paris : Syllepses, 2003.
- BEC Colette, **L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles**, Paris : Belin (coll. « Socio-histoires »), 1998.
- BERLIOZ Gilbert, « La prévention spécialisée entre logique d'engagement et logique de prestation... », in BOUQUET Brigitte (dir.), **La prévention : concept, politiques, pratiques en débat**, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005, pp. 87-98.
- BERTAUX Roger, SCHLERET Yvon, BERNARDI Sylvain, « Logiques professionnelles, logiques institutionnelles, logiques de mission », in CHOPART Jean-Noël (dir.), **Les mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel**, Paris : Dunod (Coll. « Action sociale »), 2000, pp. 215-228.
- BORGETTO Michel et LAFORE Robert, **Droit de l'aide et de l'action sociales**, Paris : Montchrestien (Coll. « Domat Droit Public »), 2000, 520 p. *
- BORGETTO Michel, « La solidarité, l'égalité et la responsabilité faces aux transformations de l'Etat providence », in BEC et PROCACCI (dir.) **De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui**, pp. 35-50.
- BOUQUET Brigitte (dir.), **La prévention : concept, politiques, pratiques en débat**, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005.
- BOUQUET Brigitte, « Prévention, risques et principe de précaution dans le travail social », in BOUQUET Brigitte (dir.), **La prévention : concept, politiques, pratiques en débat**, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005, pp. 45-60.
- CALVEZ Marcel, « Les modèles culturels dans la prévention du sida », in BOUQUET Brigitte (dir.), **La prévention : concept, politiques, pratiques en débat**, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005, pp. 33-44.
- CASTEL Robert et HAROCHE Claudine, **Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne**, Paris : Fayard-Hachette (coll. « Pluriel-sociologie »), 2001.
- CASTEL Robert, « Devenir de l'Etat providence et travail social », in ION Jacques (dir.), **Le travail social en débat(s)**, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005, pp. 27-49.
- CASTEL Robert, **L'insécurité sociale. qu'est-ce qu'être protégé ?**, Paris : Le Seuil (coll. « La République des idées »), 2003.
- CASTEL Robert, **Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat**, Paris : Fayard (Coll. « Folio-Essais »), 1995.
- CATTACIN Sandro, LUCAS Barbara, « Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau : les transformations de l'Etat social en Europe (le cas du VIH/Sida, de l'abus d'alcool et des drogues illégales », **Revue Française de Science Politique**, vol. 49 n°3, juin 1999, pp. 379-398.
- CHOPART Jean-Noël (dir.), **Les mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel**, Paris : Dunod (Coll. « Action sociale »), 2000.
- CURAPP, **Le social transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »**, Paris : PUF (Coll. « Publications du CURAPP »), 1990.
- DEJOURS Christophe, **Souffrance en France : la banalisation de l'injustice sociale**, Paris : Seuil, (Coll. « L'histoire immédiate »), 1998.

- DUBECHOT Patrick, LE QUEAU Pierre, MESSU Michel, « Les emplois de l'insertion et du local », in CHOPART Jean-Noël (dir.), **Les mutations du travail social. Dynamiques d'un champ professionnel**, Paris : Dunod (Coll. « Action sociale »), 2000, pp. 139-154.
- DUBOIS Vincent, « Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres », in ION Jacques (dir.), **Le travail social en débat(s)**, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005, pp. 205-218.
- DUBOIS Vincent, **La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère**. Paris : Economica, 1999.
- DURAND-ZALEVSKI Isabelle, CAMPRON Danièle (dir.), **Les politiques de prévention**, Paris : Flammarion, 2003.
- ESTEBE Philippe, « La responsabilisation comme instrument de gouvernement : l'exemple de la solidarité urbaine », in BEC et PROCACCI (dir.) **De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui**, pp. 183-196.
- FONTAINE Joseph et HASSENTUEFEL Patrick (dir.), **To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain**, Rennes : Presses universitaires de Rennes (coll. « Res Publica »), 2002.
- FRIOT Bernard, **Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française**, Paris : La Dispute, 1998.
- GAXIE Daniel, « Des points de vue sociaux : la distribution des opinions sur es questions « sociales », et « Les contradictions de la représentation politique », in CURAPP, **Le social transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupation « sociales »**, Paris : PUF (Coll. « Publications du CURAPP »), 1990, pp. 141-192 et pp. 193-199.
- GUIENNE Véronique, **L'injustice sociale. L'action publique en questions**, Ramonville : Editions Erès (coll. « Sociologie clinique »), 2006.
- HARRIS Jose, « Le compromis de Beveridge. Contrat et citoyenneté dans la protection sociale, 1934-1948 », **Revue Française de Science Politique**, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 596-609.
- HASSENTEUFEL Patrick et HENNION-MOREAU Sylvie (dir.), **Concurrence et protection sociale en Europe**, Rennes : Presses universitaires de Rennes (coll. « Res Publica »), 2003.
- HASSENTUEFEL Patrick, « L'eupéanisation par la libéralisation ? Les réformes des systèmes de protection maladie dans l'Union européenne », in HASSENTEUFEL et HENNION-MOREAU (dir.), **Concurrence et protection sociale en Europe** (op. cit.), pp. 209-232.
- ION Jacques (dir.), **Le travail social en débat(s)**, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005.
- ION Jacques et RAVON Bertrand, « Institutions et dispositifs », in ION Jacques (dir.), **Le travail social en débat(s)**, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005, pp. 71-85.
- ION Jacques, **Le travail social à l'épreuve du territoire**, Toulouse, Privat, 1990.
- KERSCHEN Nicole, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 », **Revue Française de Science Politique**, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 570-595.
- KOKOREFF Michel, RODRIGUEZ Jacques, **La France en mutations. Quand l'incertitude fait société**, Paris : Payot, 2004.
- KORPI Walter, « Un Etat-providence contesté et fragmenté. Le développement de la citoyenneté sociale en France. Comparaisons avec la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et la Suède », **Revue Française de Science Politique**, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 632-667.
- LAZUECH Gilles, **Sortir du chômage, trouver un emploi. Ethnosociologie d'une entreprise d'insertion par l'économie**, Paris : L'Harmattan (coll. « Le travail du social »), 2005.
- LECA Jean et PALIER Bruno, « Protection sociale : l'intérêt d'une analyse politique », **Revue Française de Science Politique**, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 539-544.
- LECHEVALIER Arnaud, « Union économique et monétaire et politiques de protection sociale : une mise en perspective », in HASSENTEUFEL et HENNION-MOREAU (dir.), **Concurrence et protection sociale en Europe** (op. cit.), pp. 85-110.

- LEHINGUE Patrick, « représentation et relégation : « Le social » dans les débats politiques locaux », in CURAPP, **Le social transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »**, Paris : PUF (Coll. « Publications du CURAPP »), 1990, pp. 111-140.
- LIMA Léa, « De la prévention vers la prudence : la gestion des populations à risque social au Québec », in BOUQUET Brigitte (dir.), **La prévention : concept, politiques, pratiques en débat**, Paris : L'Harmattan (coll. Logiques sociales/Cahiers du GRIOT), 2005, pp. 73-86.
- MESSU Michel, « Solidarité-responsabilité ou comment faire vivre ensemble ? », in BEC et PROCACCI (dir.) **De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui**, pp. 233-246.
- MIRE-TEN, **Le RMI à l'épreuve des faits. Territoires, insertion et société**, Paris, Syros, 1993.
- OUTIN Jean-Luc, « Les politiques de lutte contre la pauvreté : entre solidarité et responsabilité », in BEC et PROCACCI (dir.) **De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui**, pp. 169-182.
- PALIER Bruno et BONOLI Giuliano, « Entre Bismarck et Beveridge. « Crises » de la sécurité sociale et politique(s) », **Revue Française de Science Politique**, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 668-698.
- PALIER Bruno, **Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945**, Paris : PUF (coll. « Quadrige »), 2005 (1^{ère} éd : 2002).
- PAUGAM Serge et RACHEDI Nadia, **Intégration, précarité et risque d'exclusion des salariés**, Paris : Observatoire sociologique du changement (Coll. « Cahiers de l'Observatoire sociologique du changement »), 1997.
- PAUGAM Serge, **La société française et ses pauvres : l'expérience du revenu minimum d'insertion**, Paris : Presses universitaires de France, (coll. « Recherches politiques »), 1993.
- PAUGAM Serge, **Le salarié de la précarité**, Paris : PUF, 2000.
- POIRMEUR Yves, « Emblème, repère, enjeu : le social au parti socialiste », in CURAPP, **Le social transfiguré. Sur la représentation politique des préoccupations « sociales »**, Paris : PUF (Coll. « Publications du CRAPP »), 1990, pp. 55-110.
- POLLET Gilles et RENARD Didier, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19^e – milieu du 20^e siècle », **Revue Française de Science Politique**, vol. 45 n°4, août 1995, pp. 545-569.
- SIMONIN Bernard, « Indemnisation, placement, activation : la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité », in BEC et PROCACCI (dir.) **De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui**, pp. 127-148.
- SOULET Marc-Henry, « Une solidarité de responsabilisation ? », in ION Jacques (dir.), **Le travail social en débat(s)**, Paris : La Découverte (coll. « Alternatives sociales »), 2005, pp. 86-103.
- TROM Danny, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », **Revue Française de Science Politique**, vol. 49 n°1, février 1999, pp. 31-50.
- VIET Vincent et RUFFAT Michèle, **Le choix de la prévention**, Paris : Economica, 1999.
- WACQUANT Loïc, **Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale**, Paris : Agone (coll. « Contre-feux »), 2004.

Territoires et administrations locales

- « Le temps des mairies », **Politix**, n°53, avril 2001.
- « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », **Sciences de la société** (numéro spécial), n°65 (2005-05), p.3-163
- « Optiques et niveaux d'analyse », **Sciences de la société**, n°53 (2001-05), p.11-83

- BRIQUET Jean-Louis, « Des amitiés paradoxales. Echanges intéressés et morale du désintéressement dans les relations de clientèle », *Politix*, n°45 (« Liaisons politiques »), 1^{er} trimestre 1999, pp. 7-20.
- BRIQUET Jean-Louis, *La tradition en mouvement, Clientélisme et politique en Corse*, Paris : Belin, 1997.
- BUCHET de NEUILLY Yves, « Mobilisations autour de l'aménagement urbain. Lutttes territoriales et prégnance des logiques sectorielles », in GAXIE Daniel (dir.), *Lutttes d'institutions. enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan (Coll. « Logiques juridiques »), 1997, pp. 165-194.
- DE BARROS Françoise, « Secours aux chômeurs et assistance durant l'entre-deux-guerres. Etatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, n°53, 2001, pp. 117-144.
- FONTAINE Joseph et LE BART Christian, *Le métier d'élu local*, Paris : L'Harmattan, 1994.
- GAUDIN Jean-Pierre, « Pouvoirs locaux et territoires. Une approche des espaces politiques », *Etudes rurales*, n°101-102, janvier-juin 1986, pp. 21-34.
- GAXIE Daniel (dir.), *Lutttes d'institutions. enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan (Coll. « Logiques juridiques »), 1997.
- GAXIE Daniel, « Des lutttes institutionnelles à l'institution dans les lutttes » et « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », in GAXIE Daniel (dir.), *Lutttes d'institutions. enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan (Coll. « Logiques juridiques »), 1997, pp. 9-22 et 271-295.
- HASSENTUEUFEL Patrick, LE BIHAN-YOUIYOU Blanche, LONCLE MORICEAU Patricia et VION Antoine, « L'émergence problématique d'une nouvelle santé publique. Forums d'action publique et coalitions de projets à Rennes et à Brest », in FASSIN Didier (dir.), *Les figures urbaines de la santé publique. enquête sur les expériences locales*. Paris : La Découverte (Coll. « Recherches »), pp. 84-109.
- JOANA Jean, « L'action publique municipale sous la IIIe République (1884-1939). Bilan et perspectives de recherche », *Politix*, n°42 (« Définir l'intérêt général »), 2^{ème} trimestre 1998, pp. 151-178.
- JOUBE Bernard et LEFEVRE Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanences ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49 n°6, décembre 1999, pp. 835-854.
- LASCOURMES Pierre, LE BOURHIS Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42 (« Définir l'intérêt général »), 2^{ème} trimestre 1998, pp. 37-66.
- LE CROM Jean-Pierre, RETIERE Jean-Noël, *Nourrir, Vêtir. Socio-histoire de la solidarité d'urgence à Nantes (1930-2000)*, Rapport MIRE-Fondation de France, 2000.
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45 n°1, février 1995, pp. 57-89.
- LE LIDEC Patrick, « Egalité et droit à la différence. Territoires en quête de reconnaissance », in GAXIE Daniel (dir.), *Lutttes d'institutions. enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan (Coll. « Logiques juridiques »), 1997, pp. 109-138.
- LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région », *Revue Française de Science Politique*, vol. 49 n°4-5, août-oct 1999, pp. 573-600.
- MABILEAU Albert (dir.), *A la recherche du « local »*, Paris : L'Harmattan, 1993.
- NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage de rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, n°38, 2^e trimestre 1997, pp. 18-46.
- NAY Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris : L'Harmattan (Coll. « Logiques politiques »), 1997.

- NEVERS Jean-Yves, Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », **Revue Française de Science Politique**, vol. 33 n°3, juin 1983, pp. 428-454.
- PALIER Bruno, « La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales », **Politiques et management public**, vol. 16 n°3 (« Politiques sociales et territoires »), sept 1998, pp. 13-42.
- RACINE Samuel, « Le préfet contre les notables. le grand débat sur l'aménagement du territoire dans les méandres institutionnels locaux », in GAXIE Daniel (dir.), **Luttes d'institutions. enjeux et contradictions de l'administration territoriale**, Paris, L'Harmattan (Coll. « Logiques juridiques »), 1997, pp. 49-78.
- SAWICKI Frédéric, **Les réseaux du PS : sociologie d'un milieu partisan**, Paris : Belin (Coll. « Socio-histoires »), 1997.

Table des matières

Introduction	3
Une palette variée de méthodes d'enquête : entretiens, observations, analyse documentaire	6
Comprendre l'ensemble du cycle de production des dispositifs publics : de l'élaboration à l'inscription locale	12
Catégories de l'action publique, discours, pratiques et représentations	16
Une problématisation de la notion de « risque » intégrant de multiples champs disciplinaires	18
Première partie : La genèse de la « prévention » des expulsions : émergence et transformations d'un nouveau « risque »	21
Chapitre I. Invention et déplacement de la « prévention » des expulsions	22
1. Réglementation de la procédure et protection juridique du locataire	23
L'affirmation progressive des droits du locataire	23
Réforme des procédures civiles d'exécution et codification	24
2. Invention de la « prévention » et traitement social du « risque » en amont	25
Les ambitions sociales de la loi Aubry de lutte contre les exclusions	26
Les premières inflexions des textes de mise en œuvre de la loi	28
3. Constat d'échec et déplacement de la « prévention » vers l'aval	31
Un regain rapide et durable des procédures	31
Des constats convergents sur les carences du dispositif	36
Des correctifs réglementaires et législatifs limités	40
Chapitre II. Des cadres explicatifs hétérogènes, évolutifs et naturalisants	45
1. Les tensions sur le marché du logement	45
Dysfonctionnements et insuffisance du parc social	46
Renchérissement et dérégulation du marché privé	50
2. Précarité, pauvreté et endettement	52
L'augmentation tendancielle des impayés de loyer	52
L'extension de la précarité et de la pauvreté	54
Le développement du surendettement	55
3. Défaillances et dépérissement des aides et filets de secours	56
La multiplication des aides et dispositifs correctifs	57
Contraction des moyens et restriction des dispositifs	58

Deuxième partie : Les usages locaux de la « prévention » des expulsions : limites et variations de l'accompagnement du « risque » **61**

Chapitre III. Pratiques hétérogènes et faible mobilisation des acteurs locaux **62**

1. Le rôle primordial des bailleurs et de leurs auxiliaires **62**
 - Maîtrise du processus par les bailleurs et modes de gestion des impayés **63**
 - Le rôle d'exécution des huissiers **69**
2. Le fonctionnement clos de l'institution judiciaire **71**
 - Limites et variabilité de l'information du juge **71**
 - Fiction de la « bonne foi » et rigueur de l'évaluation **75**
 - Des décisions qui peuvent être plus ou moins automatiques **77**
 - L'usage différentiel des marges de manœuvre de l'exécution **81**
 - « Posture judiciaire », engagement professionnel et rapport au Droit **82**
3. La mobilisation limitée et inégale des services administratifs concernés **85**
 - Les difficultés de l'articulation avec les organismes d'aide **85**
 - La variabilité des pratiques des services sociaux **90**
 - Le rôle nodal de la préfecture **94**
 - Maîtrise de la violence et paradoxes de l'intervention des forces de l'ordre **100**
 - « Posture administrative », dispositions institutionnelles et individuelles **101**

Chapitre IV. Un processus irréductible de tri des ménages **108**

1. La constitution de l'impayé : défaut de paiement et enclenchement de la procédure **108**
 - L'amnésie des causes sociales **109**
 - La précocité croissante des relances **110**
 - L'activation de plus en plus rapide de la procédure judiciaire **110**
2. Passivité des locataires et fatalisme institutionnel **111**
 - Anxiété et dénuement des locataires **112**
 - Les failles des systèmes de prise en charge **113**
 - De rares stratégies revendicatives **114**
 - L'absence de prise en charge collective **116**
3. Le traitement social et judiciaire : une incitation au paiement ou au départ **118**
 - Les effets paradoxaux du travail social : injonction et normalisation **118**
 - Nécessité de la sanction et défense de l'ordre public **120**
4. Le dénouement : apurement ou expulsion **121**
 - Les difficultés des plans d'apurement **121**
 - Relogement et départs furtifs **123**
 - L'avenir méconnu des expulsés **124**

Troisième partie : Les enjeux de la construction sociale du « risque » d'expulsion : « prévention » et banalisation	127
Chapitre V. Construction et implications du « risque » d'expulsion	128
1. Les présupposés de la notion de « risque » appliquée à l'expulsion locative	128
Risque d'impayé, risque de résiliation de bail, risque de « mise à la rue » et mécanismes d'exclusion	129
Individualisation du risque et transfert de responsabilité	130
2. Les effets de légitimation de la répression des impayés	132
L'illusion d'un évitement maximal des procédures	132
La légitimation du renforcement des impératifs gestionnaires des bailleurs	133
Chapitre VI. Un dispositif accompagnant et révélant les transformations de la protection et des politiques sociales en France	136
1. Prise en charge des risques sociaux et évolutions de la protection et des politiques sociales	136
Construction et transformations contemporaines de la protection sociale	136
Dispositifs d'insertion et mutations du travail social	142
Thématique du « risque », naturalisation de la précarité et destruction des protections	145
L'application de la notion de « prévention » aux risques sociaux	147
2. Des enjeux homologues au débat sur les risques environnementaux	151
La banalisation des risques	151
Prévention, précaution et nouveaux marchés	152
Conclusion	155
ANNEXES	158
Liste des abréviations utilisées	159
Liste des tableaux et graphiques	160
Grille de questionnement de la procédure d'expulsion	161
Bibliographie	171
Logement et expulsions locatives	171
Problématique du risque	172
Politiques et action publiques	173
Protection sociale, travail social, précarité	174
Territoires et administrations locales	177
Table des matières	180

