



Lutte contre l'inadéquation des logements et les expulsions en Europe

Catherine Collombet *Mission des relations européennes, internationales et de la coopération*

Mots-clés : logement – expulsion – insalubrité - inadéquation

Juin 2018

1 La lutte contre l'inadéquation des logements

1.1 Un sujet majeur de politique publique au niveau de l'UE

Le logement est un important sujet de politique publique tant pour les différents Etats-membres qu'au niveau Union-Européenne, avec trois axes prioritaires :

- l'accès à un logement abordable ;
- l'accès au logement pour les groupes vulnérables ;
- la durabilité des habitations et leur efficacité énergétique.

La qualité du logement est également un sujet dont l'Union européenne s'est récemment saisie.

Alors que la qualité du logement s'est progressivement améliorée, des insuffisances, comme l'absence de sanitaires intérieurs ou l'incapacité à garder un logement suffisamment chaud, affectent encore une part non négligeable de la population dans les Etats-membres (un cinquième de la population dans certains Etats-membres pour l'absence de sanitaires intérieurs).

Du côté de la commission européenne, le paquet investissement social de 2013 appelle ainsi à ce que l'investissement social joue un rôle majeur pour les personnes qui sont affectées de façon disproportionnée par un mauvais logement notamment (*bad housing*). Le paquet note que le caractère abordable et de bonne qualité du logement est crucial pour le bien-être et la participation sociale.

La recommandation « Investir dans les enfants : briser le cercle des inégalités » de 2013 (Commission européenne) appelle à ce qu'un logement adéquat et sûr soit fourni aux enfants.

Le comité protection sociale a appelé également en 2014¹ à des mesures ciblées pour améliorer la qualité du logement et notamment en direction des jeunes parents et des familles défavorisées dans les zones les plus désavantagées.

Des recommandations sur le logement sont aussi faites régulièrement par la commission aux Etats membres dans le cadre du semestre européen.

Pour ce qui concerne le parlement européen, il a appelé, dans sa résolution de 2013 sur le logement social dans l'UE, l'organisme Eurofund à examiner le coût de l'inaction en matière de logement inadéquat, beaucoup d'Etats-membres rencontrant des enjeux similaires dans ce domaine.

Il a également donné une attention particulière au logement social².

L'organisation Housing Europe pointe quant à elle régulièrement, dans ses rapports annuels, les sujets du coût du logement, du surpeuplement dans le logement et du fait que les logements peuvent être partagés par plusieurs générations.

¹ Social Europe : Many Ways, one Objective, Annual Report of the Social Protection Committee on the Social Situation in the European Union

² Resolution of 11 June on Social Housing in the European Union

L'organisation *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA) a enfin soulevé régulièrement le sujet du caractère inadéquat des logements dans ses rapports.

1.2 Le logement inadéquat : éléments de définition

Différents termes sont utilisés pour faire référence au logement inadéquat. Deux définitions peuvent notamment être retenues :

-Celle des Nations Unies³ : la définition des Nations Unies classe les logements sur la base d'une liste de caractéristiques universelles : un logement est défini comme une pièce ou un ensemble de pièces, situé dans un bâtiment permanent avec un accès séparé de l'extérieur, fait pour être occupé par un seul ménage et équipé des facilités de base incluant une cuisine ou autre espace pour cuisine, une baignoire ou douche, des toilettes et eau courante. Un logement est inadéquat s'il ne répond pas à ces standards.

-La typologie ETHOS (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*) de la FEANTSA : cette définition est plus précise et distingue entre un logement insécure et un logement inadéquat. Le premier fait référence à des personnes vivant dans un logement sans certitude de pouvoir y rester (vivant chez des amis ou dans de la famille, sans bail légal ou avec une occupation illégale), personnes vivant sous la menace d'une éviction ou personnes vivant sous la menace de violence ; Le logement inadéquat est défini comme la situation de personnes vivant dans des structures temporaires ou non conventionnelles, de personnes vivant dans un logement insalubre ou dans un logement en surpeuplement sévère.

L'OMS Europe a également travaillé à la morbidité associée à un logement inadéquat⁴.

Enfin, Eurofund a fait une revue de littérature sur le logement inadéquat⁵.

1.3 l'inadéquation du logement et la santé

On constate dans les 50 dernières années un intérêt croissant pour la relation entre conditions de logement et santé des occupants. Parmi les déterminants de la santé figurent les conditions dans lesquelles les personnes grandissent, vivent, travaillent et vieillissent, avec un impact à la fois sur la santé physique et la santé mentale (déterminants sociaux de la santé). IL y a consensus pour considérer le logement comme un déterminant social fondamental de la santé.

Les éléments ayant un impact sont les suivants : humidité moisissures, faible efficacité énergétique et faibles températures intérieures, faible ventilation, bruit et accidents domestiques.

Le centre américain pour le logement adéquat propose 7 caractéristiques pour un logement adéquat :

³ UN-OHCHR, United Nation, High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Housing, Fact Sheet, 2009

⁴ WHO 2011, Environmental burden of disease associated with inadequate housing A method guide to the quantification of health effects of selected housing risks in the WHO European Region Matthias Braubach David E. Jacobs David

⁵ Eurofound (2016), *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- sec
- propre
- absence de parasite
- sûreté du logement
- absence de polluant
- ventilé
- bien entretenu

En 2003, l'OMS Europe a coordonné une large étude visant à mettre en évidence les liens entre conditions de logement et santé et bien-être : l'étude *Large Analysis and Review of European housing and health Status* (LARES).

1.4 Les données sur le logement inadéquat au niveau de l'UE

Deux sources fournissent des données au niveau UE sur les caractéristiques des logements :

- l'enquête EU-SILC dans laquelle le logement inadéquat est mesuré par le surpeuplement et les éléments suivants concernant les caractéristiques du logement : fuite dans le toit, absence de baignoire ou douche ; absence de toilette à l'intérieur ; logement trop sombre.

Eurostat se sert de ces données pour construire un indicateur de carence sévère du logement (*Severe housing deprivation*) défini comme le taux de personnes vivant en surpeuplement et ayant au moins une des inadéquations mentionnées.

L'enquête *European Quality of Life Survey* (EQLS) menée par Eurofound en 2011 inclut 9 items pour mesurer l'inadéquation du logement. Ces 9 items sont organisées en 4 groupes :

Tab 1 : Les items de l'enquête EQLS sur l'inadéquation du logement:

Equipements de base	Absence de toilettes intérieures
	Absence de baignoire ou douche
Caractère abordable	Arriéré de loyer ou de prêt
	Arriérés d'énergie
Problèmes structurels	Humidité ou fuite
	moisissure
	Incapacité à maintenir une température adéquate
Manque d'espace	Manque d'espace extérieur
	Manque d'espace

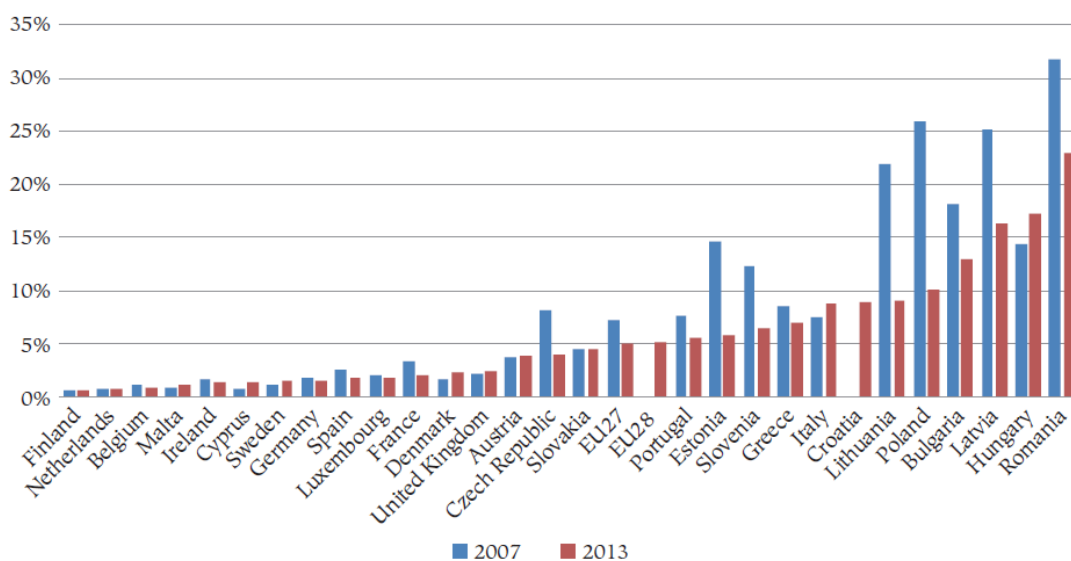
Pour ce qui concerne les équipements de base, cela affecterait seulement 3% de la population UE (mais 22% en Roumanie).

Concernant les problèmes structurels du logement, les problèmes d'humidité ou fuite affecteraient 12% des européens et les problèmes de moisissure 9%.

Le manque d'espace est le plus commun des problèmes d'inadéquation dans le logement (15% des européens).

Concernant la carence sévère du logement qui est suivi par Eurostat sur la base des données EU-SILC, (2013), 5% des européens en souffrent mais avec de forts écarts selon les pays : 23% en Roumanie, 17% en Hongrie.

Graphe 1 : carence sévère dans le logement, 2007 et 2013 :

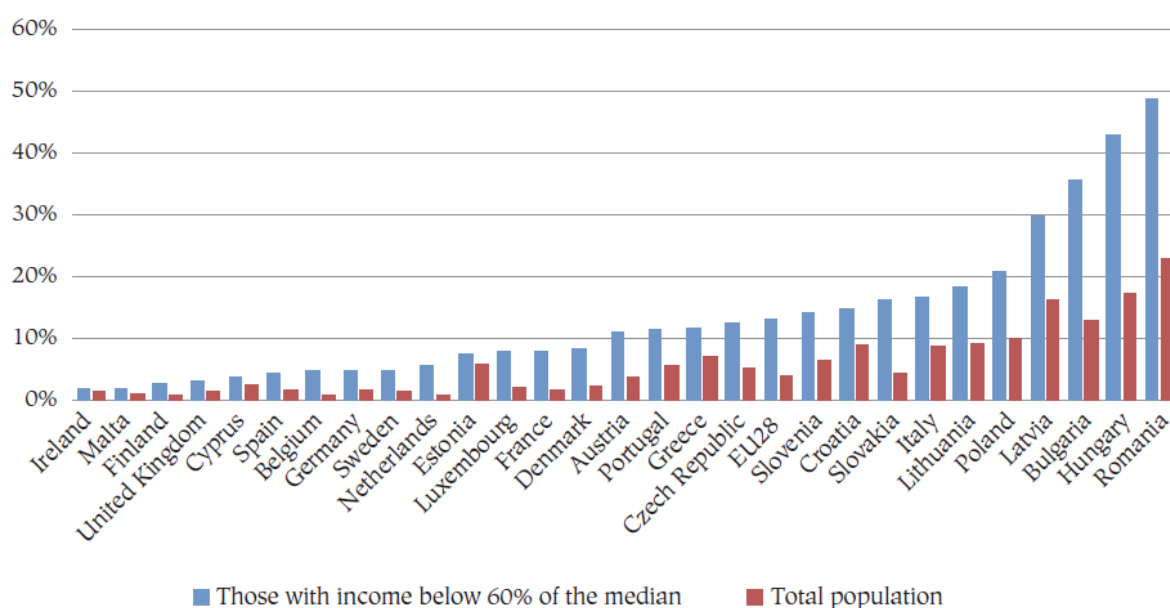


Source : Eurostat

Cet indicateur de carence sévère dans le logement a cependant connu une amélioration sur la dernière période, en perdant 2 points entre 2007 et 2013.

L'amélioration moyenne de la qualité du logement n'a pas touché l'ensemble de la population et il y a des différences marquées par exemple entre les groupes de revenus, la carence sévère dans le logement étant fortement aggravée pour les personnes en dessous du seuil de revenu de 60% du revenu médian.

Graphe 2: carence sévère dans le logement – population totale et personnes en dessous du seuil de revenu de 60% du revenu médian :



Source : Eurostat

Concernant le coût de l'inadéquation dans le logement, une étude menée par Eurofound en 2016⁶ estime, en prenant en compte les coûts de santé évités, que le bénéfice serait de 2 euros pour 3 euros investis chaque année.

⁶ Eurofound (2016), Inadequate housing in Europe: Costs and consequences, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Eurofound (2016), Inadequate housing in Europe: Costs and consequences, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Exemples de bonnes pratiques : la lutte contre le surpeuplement dans le logement social à Londres et contre la précarité énergétique à Liverpool:

La lutte contre le surpeuplement dans le logement social à Londres:

Les autorités locales ont choisi depuis 2010 de faire porter leurs efforts en matière de logement sur la lutte contre le surpeuplement qui est devenu une priorité dans les stratégies de logement local de Grand Londres.

Elles ont fait le choix de cibler les ménages qui n'étaient pas surpeuplés au moment présent mais à risque de le devenir sans intervention. Cela découle du constat que le surpeuplement est devenu une cause importante de sans-abrisme à travers la prévalence d'enfants mariés restant chez leurs parents et y fondant leur famille et étant ensuite évincés du logement en raison de tensions croissantes.

L'enjeu de la démarche est celle du ciblage des ménages non techniquement surpeuplés mais à fort risque de l'être et à qui est proposée la même priorité de logement que les ménages sans-abri.

La démarche cible aussi les mesures de gains de place comme moyen de pallier les effets négatifs sur la santé et le bien-être du surpeuplement.

Les personnels municipaux font des visites aux familles qu'ils conseillent et aident à identifier des solutions de gain de place. Des fournitures permettant un meilleur usage de l'espace (lits superposés, table pliante, espaces de stockage) peuvent être offerts aux familles qui n'ont pas les moyens de se les offrir (ce qui est jugé plus rentable que des mesures d'extension des logements).

En parallèle, il est réservé des petits logements dans des localisations attractives sur lesquels ne peuvent se positionner que les ménages en sous-occupation, ce qui permet de libérer des logements plus grands pour les ménages surpeuplés. Des incitations financières peuvent exister pour les encourager à se reloger.

La lutte contre la précarité énergétique à Liverpool :

Liverpool a mené une action visant à lutter contre la précarité énergétique des ménages dont il a été constaté des conséquences importantes en matière de santé.

Le programme consiste dans le fait d'aller en direction des ménages dans les zones désavantagées et d'essayer de remédier aux conditions de vie à travers un ensemble de services. La démarche consiste en un ciblage des zones géographiques puis un contact avec des organisations/associations locales et un envoi de lettre aux familles, préalable aux visites à domicile.

Un suivi est notamment assuré des actions concernant l'application des droits des locataires : la réalisation par le propriétaire des travaux qui lui sont éventuellement demandés fait notamment l'objet d'un suivi. Si le propriétaire n'est pas en mesure de financer les travaux, un prêt peut lui être octroyé.

2. La prévention des expulsions du logement

2.1 Eléments de panorama

Le sujet des expulsions en Europe concerne, selon les pays et la structure de leur parc de logement, à la fois les locataires qui n'arrivent plus à payer leur loyer mais aussi les propriétaires accédant qui n'arrivent plus à rembourser leur emprunt et qui ont hypothéqué leur logement, et des occupants sans titre d'un local car ne parvenant pas à trouver de logement.

Une étude a été commandée par la Commission européenne et conduite par la FEANTSA, le Human European Consultancy et l'école de droit de la National University of Ireland Galway, qui met en lumière la réalité du phénomène et les moyens de prévention existants dans les différents pays⁷⁸.

La probabilité d'expulsions selon les pays

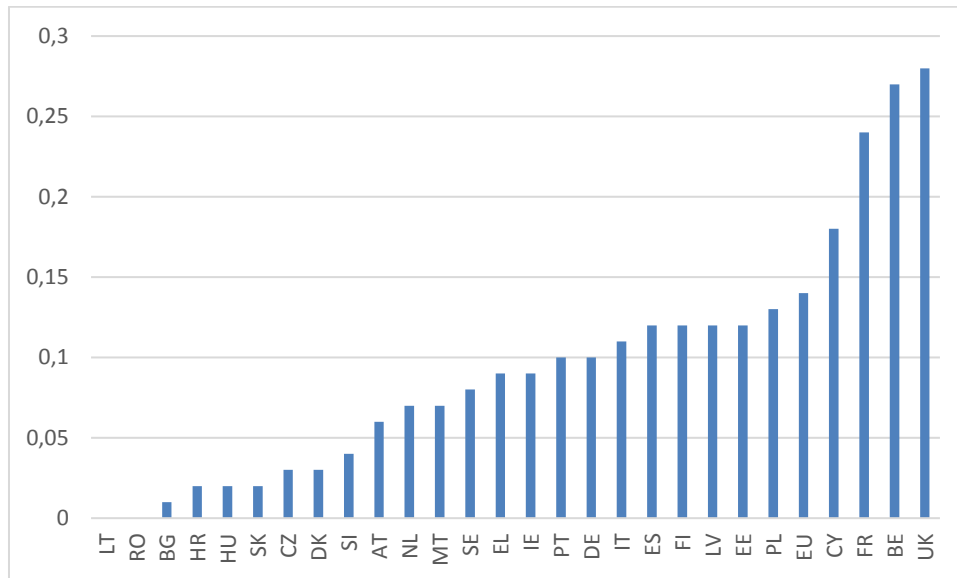
L'ampleur du sujet n'est pas facile à estimer car les données de chaque pays sur le nombre d'expulsions souvent lacunaires et mauvaise comparabilité.

En dépit de cette mauvaise comparabilité, on remarque énormes variations de la probabilité d'être expulsé, de 1 à 10 entre Tchéquie et Danemark d'un côté et France et Chypre de l'autre.

⁷ European Commission, Human European Consultancy, School of Law, National University of Ireland Galway, FEANTSA, Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions, VT/2013/056 Full report - final version

⁸ Le rapport 2017 de la fondation Abbé Pierre et de la FEANTSA (2nd Review of Housing Exclusion in Europe 2017) s'est fait l'écho des résultats de cette étude.

Graphe 4 : Taux d'expulsion (en % de la population) :



Source : FEANTSA 2013

La probabilité d'être expulsé ne semble pas corrélée à l'ampleur respective des statuts de locataires et de propriétaires occupants. Ainsi la France qui a un taux élevé de locataires expulsé beaucoup, de même que Chypre et Pologne qui ont beaucoup de propriétaires occupants.

En revanche, au sein de chaque pays, la probabilité d'être expulsé est plus forte lorsqu'on est locataire que propriétaire.

L'effet de la crise

Il apparaît que la crise ne s'est pas forcément traduite par une augmentation massive des expulsions. En Grèce, la loi Katseli permet à des propriétaires endettés d'obtenir un moratoire sur le remboursement, un rééchelonnement des paiements ou un abandon des intérêts. Entre 2011 et 2013, 60 000 foyers se sont placés sous la protection de cette loi. En 2013, une nouvelle loi a suspendu les expulsions pour toutes les propriétés d'une valeur inférieure à 200 000 euros. En revanche, les expulsions de locataires sont passées de 11 000 à 14 500 par an (+ 32 %) sur la même période.

En Espagne, les saisies de propriétés sont montées à 50 000 par an et ont culminé à 75 000 en 2016. Mais toutes n'ont pas été exécutées.

En Irlande, les expulsions ont augmenté mais sont restées limitées. Beaucoup de locataires ont pu renégocier leur loyer compte tenu de la chute de la valeur des biens (-40 % dans les 4 premières années de crise) et des revenus (revenus des fonctionnaires ont diminué de 26 %).

La Finlande et l'Autriche ont été les pays les moins touchés en raison de politiques efficaces de prévention : médiations communautaires pour les locataires en difficulté ou rachat des propriétés des propriétaires en difficulté par des bailleurs sociaux (BAWO en Autriche cf infra).

Les 5 pays dont les expulsions ont le plus augmenté durant la crise sont l'Irlande (à partir d'un faible niveau), les Pays-Bas, la Lettonie, Chypre et la Bulgarie.

Le cadre légal propre à chaque pays

Le délai légal au-delà duquel un arriéré de paiement peut entraîner des procédures légales est variable selon les pays : 84 jours au Danemark, 6 à 12 mois en Roumanie, 8-24 mois en Estonie ; 10 mois en Espagne, 12-24 mois en Bulgarie ; jusqu'à 18 mois en Allemagne ; jusqu'à 4 ans en Hongrie.

Il en est de même pour la période moyenne entre le jugement et l'éviction physique. L'action est immédiate en Suède, de 3 jours en Hongrie, 4 à 8 jours à Malte ; 10 jours en Italie ; 15 en Tchéquie, 20 en Grèce ; 2 à 3 semaines aux PB ; 1 mois en Espagne ; 36 jours en Finlande ; 45 à 90 jours en Lettonie ; 30 à 45 jours en Lituanie.

La plupart des pays européens ont des lois permettant l'expulsion d'un conjoint violent et le maintien dans les lieux de la victime.

Les profils des personnes expulsées

Les données sur le profil des personnes expulsées sont relativement pauvres.

Dans la plupart des pays, les personnes seules sont le groupe le plus fréquemment expulsé, suivi des femmes seules avec enfants. En termes de tranches d'âge, il s'agit le plus souvent des 25-45 ans. Parmi les personnes expulsées, 23 % sont des personnes nées à l'étranger. Dans la grande majorité des cas, les personnes expulsées n'ont pas le travail comme principale source de revenu, ce qui témoigne de l'insuffisance de la protection sociale pour empêcher l'expulsion. La Suède fait exception, où 50 % des expulsés ont un revenu du travail. Cela s'explique par le fait que c'est le pays où le ratio prix du logement / revenus est le plus élevé.

Les facteurs de risque d'expulsion les plus importants apparaissent être les suivants : chômage, séparation, loyers élevés, difficultés psychosociales, absence de solution de repli moins coûteuse, addictions, isolement. Une combinaison de ces facteurs crée un risque très élevé.

Le Danemark et le Royaume-Uni ont fait des études économétriques pour identifier les facteurs de risque d'expulsion ou d'arriérés de loyers. Selon l'étude britannique, une rupture dans une situation (perte d'emploi, séparation conjugale) est plus corrélée avec les arriérés que le niveau de revenu. Souvent c'est un cumul de facteurs qui est en cause mais aussi des difficultés avec les organismes qui attribuent les prestations sociales ou les allocations chômage.

Au Royaume-Uni, la mise en place de la « Bedroom Tax » (mesure prise par le gouvernement Cameron, de réduction des prestations sociales pour les ménages ayant un logement social sous-occupé) a conduit à beaucoup d'arriérés, dans la mesure où elle met les ménages concernés en difficulté

financière sans que ceux-ci puissent trouver de logement abordable plus petit. Une étude de la *England's National Housing Federation* a conclu que les 2/3 des foyers concernés par la *Bedroom Tax* a eu des problèmes d'arriérés⁹. Par ailleurs, les contrats de bail à durée déterminée (*Assured Shorthold Tenancy*, de 6 à 12 mois) jouent un rôle important dans les expulsions. En 2013, 13 230 foyers ont déclaré qu'un AST avait été la cause de leur sans-abrisme, contre 6 150 en 2010.

Dans les pays du Sud de l'Europe, le chômage est impliqué dans 70 % des incidents de paiement en Espagne. En Grèce, c'est le niveau des revenus qui est en cause, quand il est disproportionné par rapport aux charges de logement.

Les conséquences des expulsions

Concernant les conséquences des expulsions, seuls quelques pays (par exemple Danemark, Suède et Pays-Bas) ont fait une étude sur le devenir des personnes expulsées. Celles-ci montrent qu'un quart demeure sans abri.

En France¹⁰, une étude sur une centaine de personnes expulsées montre qu'1 an après, 5 % étaient sans abri et 15 % en hébergement.

2.2 Les moyens de prévention

On ne dispose que de peu d'évaluation scientifique sur l'efficacité et l'efficience des mesures de prévention existant dans les pays européens.

Les arguments en général évoqués en faveur de la prévention sont les suivants : coût de la protection de l'enfance ; coût de la prise en charge des sans-abris.

Concernant ce deuxième argument, une étude sur l'Allemagne et l'Autriche a montré qu'1 euro dépensé sur la prévention des expulsions (conseil et prise en charge des impayés de loyers) pouvait en économiser 7 de logement temporaire et de réinsertion des ménages sans logement. On peut contester cependant le manque de rigueur scientifique de cette étude ancienne. Plus récemment la ville de Bielefeld en Allemagne a calculé les dépenses économisées grâce à cette politique de prévention, qui ont été évaluées à 1,6 millions d'euros.

A Vienne, le FAWOS (*Fachstelle für Wohnungssicherung*, ou office spécialisé pour l'assurance logement), a estimé le coût unitaire de conseil et de prise en charge des impayés en 2012 de 242 € par personne par mois, alors que coût de relogement et de réinsertion était de 600 € par personne et par mois, ce qui met en évidence l'efficience de la prévention dans ce domaine. Aux Pays-Bas, une étude a conclu à 2,2 € économisés pour 1 € dépensé.

⁹ <http://www.housing.org.uk/media/press-releases/two-thirds-of-households-hit-by-bedroom-tax-are-in-debt-as-anniversary-appr/>.

¹⁰ Adil du Gard (2012), *Comment en arrive-t-on à l'expulsion?* Paris, ADIL.
<http://en.calameo.com/read/003334394467c6ac86792?authid=oBaKtqCp2v2G>.

Un rapport OCDE de 2015¹¹ concluait également sur le niveau bien plus élevé des dépenses pour un sans-abri que celles tendant au maintien à domicile.

Trois niveaux de prévention peuvent être mobilisés :

- la prévention primaire : qui prévient le risque d'expulsion pour l'ensemble de la population ou une large part d'entre elle. Cela passe par la mobilisation de la politique générale du logement et de la protection sociale.

- la prévention secondaire : qui passe par des interventions ciblées sur des personnes à fort risque, ou en situation de crise (procédure d'expulsion en cours ou séparation conjugale).

- la prévention tertiaire : qui passe par des mesures ciblées sur des personnes déjà sans-abri. L'idée est de reloger les personnes expulsées aussi vite que possible pour éviter qu'elles restent sans-abri.

La prévention primaire

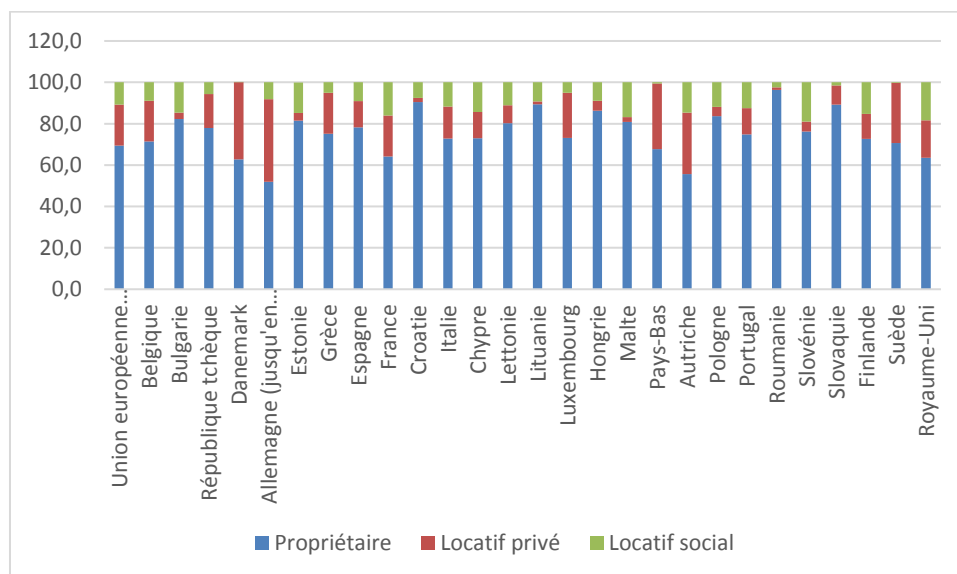
Elle repose d'abord sur la capacité des systèmes sociaux à prévenir les expulsions : caractère adéquat du revenu garanti (pourcentage du revenu médian qu'il représente), niveau de couverture des systèmes sociaux, rapport entre le niveau du revenu garanti et celui des loyers ; ce dernier facteur s'est aggravé au cours des dernières années, notamment dans les grands centres urbains.

Autre moyen de prévention primaire, plusieurs pays ont mis en place des systèmes pour décourager la vacance des logements. En Espagne, où il y a 3,5 millions de logements vacants, les amendes pour absence de vente ou de location de logements vacants peuvent aller jusqu'à 900 000 euros. En Catalogne, une loi sur le logement de 2007 permet la réquisition pour 5 ans d'un logement vacant.

L'équilibre entre marché locatif et propriété est aussi un moyen de prévention primaire. Sur l'ensemble de l'Union européenne, en 2012 (chiffres Eurostat), 7 ménages sur 10 sont propriétaires occupants, 18,5 % sont locataires en locatif privé et 10 % en logement social. Beaucoup de pays européens ont fait de l'accès à la propriété le principal objectif de leur politique de logement : PECO, Royaume-Uni, Espagne (où le taux de location est passé de 51,4 % en 1950 à 12 % aujourd'hui). Pourtant, les pays avec le marché locatif le plus développé (Allemagne, Autriche) ont mieux supporté la crise. L'Espagne aujourd'hui essaie en conséquence de relancer la location.

¹¹ OECD (2015) Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery, OECD Publishing, Paris

Graphe 5 : Pourcentage de la population selon le statut d'occupation dans le logement



Source : Eurostat 2016

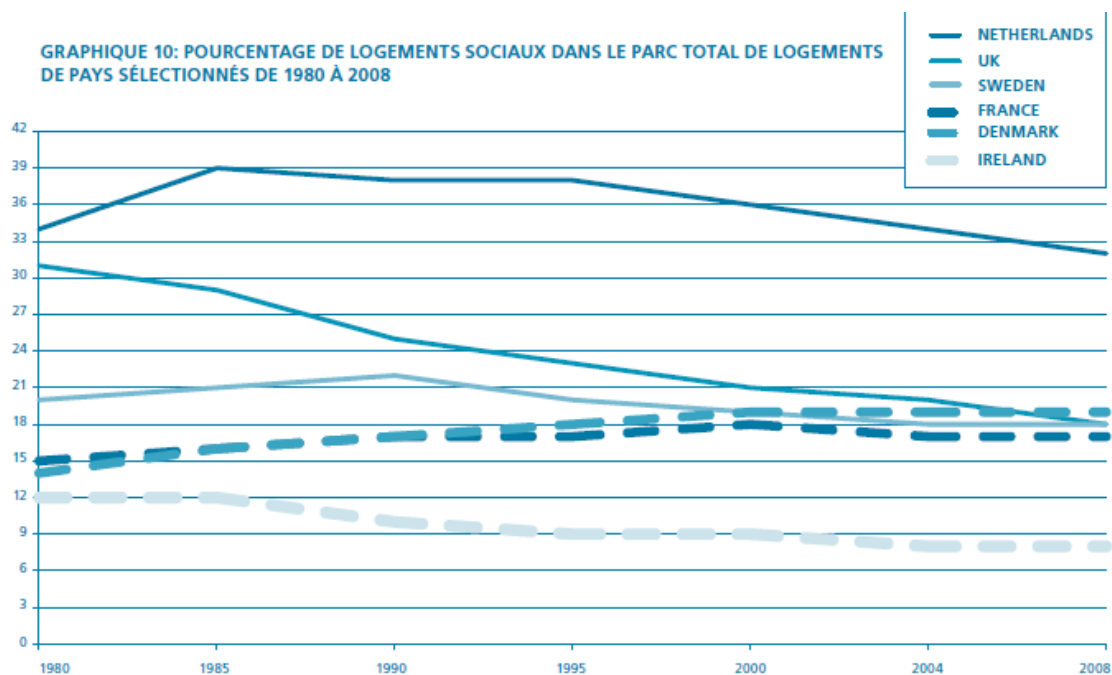
De plus, si on a pu constater des politiques d'encouragement au crédit hypothécaire dans de nombreux Etats afin de favoriser l'accès à la propriété, suite à la crise, les politiques d'encadrement du crédit hypothécaire sont plus strictes, la solvabilité des emprunteurs devant être plus rigoureusement évaluée.

Concernant le marché locatif privé, il y a des débats sur la meilleure politique entre une forte protection du locataire (comme en Allemagne et en Autriche) ou un libéralisme qui favoriserait la flexibilité du marché.

Le logement social joue un rôle important dans la prévention primaire, mais il existe une tension entre sa focalisation sur les très pauvres et le besoin d'assurer la soutenabilité financière des bailleurs sociaux et la mixité sociale de leur parc.

Durant plusieurs décennies, la tendance à la réduction du parc social a été poussée notamment par Commission européenne (modèle résiduel). Mais depuis la crise, on constate la relance du logement social dans plusieurs pays : Tchéquie, Lituanie, Portugal, Espagne.

Graphe 5 : Pourcentage de logements sociaux dans le parc total de logements (panel de pays), de 1980 à 2008 :



Source: Statistiques du logement dans l'Union européenne. Editions 2004, 2006 et 2010

Source : Housing Europe 2012

Autre moyen de prévention primaire, une politique de protection de l'emprunteur, notamment par une information plus détaillée avant la souscription de l'emprunt. Ce moyen est mobilisé par des pays comme l'Allemagne, la Lettonie, Malte, l'Espagne. Ainsi en Catalogne, tous les prêteurs doivent insérer dans leurs publicités une phrase selon laquelle un crédit hypothécaire peut conduire à la perte de sa maison.

En Irlande, un code de conduite pour les arriérés de crédit hypothécaire prévoit qu'avant d'en venir à saisie, les prêteurs doivent rechercher avec emprunteur un accord sur le rééchelonnement, un moratoire, etc. La Cour suprême d'Irlande a fait de ce temps de recherche d'accord une condition avant qu'un tribunal ne délivre un ordre de saisie.

En Espagne, il existe un système d'obligation de recherche d'accord avant expulsion depuis 2012, avec notamment l'obligation d'accepter le *datio in solutum* (transfert de la propriété du logement de l'emprunteur au prêteur, ce qui transfère sur celui-ci le risque de dépréciation de l'actif) comme mode de paiement. C'est un mécanisme restrictif, réservé aux familles en risque d'exclusion et faute d'autre solution type rééchelonnement. 8 000 familles en avaient bénéficié en mi-2014. Après transfert de propriété, le ménage est autorisé à rester comme locataire pendant 2 ans en payant comme loyer 3 % du montant de la propriété.

Il existe des codes de conduite du crédit hypothécaire également au Royaume-Uni, en Grèce, à Chypre, aux Pays-Bas, en Hongrie et en Lettonie.

L'Agence bancaire européenne a édicté des lignes directrices sur les impayés et les saisies, recommandant aux Etats membres d'encourager les prêteurs à attendre un délai raisonnable avant d'engager une procédure d'expulsion.

Alors que plusieurs mois de loyer (*rent deposit*) sont souvent réclamés au début d'un bail, ce qui peut être un obstacle pour l'accès au marché locatif, des dispositifs de prêt ont été développés dans plusieurs pays pour couvrir le montant de la caution: Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, France, Irlande.

Le contrôle des loyers est également un outil de prévention primaire. Les mesures de contrôle en la matière sont variées : évaluation indépendante des loyers, encadrement de la revalorisation annuelle d'après un indice, gel des loyers, loyers administrés. Dans certains pays, coexistent stock de logements à loyers encadrés et nouveaux logements à loyers libres, ce qui pose un problème d'équité : Espagne, Portugal notamment.

En Allemagne, il existe un système de régulation souple des loyers dans les zones tendues. Les nouveaux loyers ne doivent pas dépasser de plus de 10 % le loyer de référence (*Ortsübliche Vergleichsmiete*).

En Suède, les bailleurs qui louent au moins deux logements doivent négocier les loyers avec une organisation de locataires. Les loyers sont fixés selon la moyenne des logements comparables dans la zone.

Le principe du *emptio non tollit locatum* (la vente ne met pas fin au bail) est appliqué aux Pays-Bas et en Lettonie (alors qu'en France, la vente du logement est un motif de non-renouvellement du bail).

Enfin dans certains pays, les associations de locataires jouent un rôle important dans la prévention des expulsions : c'est le cas de l'association des locataires *Woonbond* aux Pays-Bas qui joue un rôle de conseil auprès des locataires en cas de menace d'expulsion.

La prévention secondaire

Il peut y avoir mesures de prévention secondaire à différents stades : avant l'impayé, après l'impayé mais avant l'engagement de la procédure judiciaire, en cours de procédure et après que la décision d'expulsion a été prise.

Plusieurs pays ont des fonds nationaux, régionaux ou municipaux pour prendre en charge des impayés de loyers : Autriche, Tchéquie, Espagne, Finlande, France et Pologne. En Allemagne, la prise en charge peut prendre la forme d'un prêt (qui peut être remboursable notamment par prélèvement sur les prestations sociales à venir) ou d'une subvention non remboursable. La prise en charge est une faculté pour les autorités locales mais une obligation en cas de menace imminente de sans-abrisme.

Des dispositifs équivalents peuvent concerner les impayés de remboursements de crédit.

L'aide aux ménages en impayés peut aussi être assurée par des ONG. En Espagne, Caritas Barcelona (équivalent du Secours catholique) a payé 2 millions € en 2013 en secours à des locataires ou des propriétaires accédants.

Dans plusieurs pays (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède), il y a un non-lieu automatique de la procédure judiciaire d'expulsion si les loyers sont remboursés.

Mais cette prise en charge des impayés de loyers est confrontée à un problème de non-recours car elle implique une demande et des démarches.

Dans plusieurs pays, il existe des services de conseil fournis par les municipalités ou les gouvernements régionaux et visant à accompagner les ménages qui sont dans des situations complexes avec plusieurs dettes : Autriche, Tchéquie, Danemark, Finlande, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, Slovaquie, Suède et le Royaume-Uni.

En Autriche, il existe un service rendu par des ONG et financé par les Länder, sauf à Vienne où c'est la municipalité elle-même qui le fait. Des travailleurs sociaux contactent les ménages endettés et en situation complexe dès que possible et examinent avec eux la soutenabilité du logement, voient si d'autres sources de revenus peuvent être mobilisées (prestations sociales non demandées) et assurent la médiation avec les bailleurs pour, le cas échéant, un rééchelonnement de la dette. A Helsinki, cela mobilise 14 conseillers à plein temps dans les services municipaux.

En Allemagne, le service est rendu par les municipalités qui assurent la prise en charge des impayés et la médiation.

Au Royaume-Uni, le conseil fourni par les autorités locales est une obligation pour elles en cas de risque de sans-abrisme. Le service est aussi fourni par le *Money Advice Service*, qui est un service d'aide à la gestion du budget financé par le gouvernement. D'importantes ONG interviennent également comme *Shelter* ou *MyHome Finance*, qui financent du crédit abordable pour les ménages exclus des circuits bancaires classiques.

Il existe aussi la possibilité de rééchelonner les mensualités pour rendre le paiement mensuel moins important dans de nombreux Etats (Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Lettonie, Malte, Suède, Slovaquie, Royaume-Uni). Cependant cela fonctionne pour les propriétaires accédants et non pour les locataires. En France cela passe par la commission de surendettement qui peut imposer la restructuration de la dette. Une des limites de l'efficacité est que si les difficultés sont durables (chômage de longue durée), cela ne fait que les prolonger.

Certains pays ont développé le schéma de « *mortgage to rent* » : la propriété et l'emprunt sont transférés à une tierce partie et le ménage peut rester dans le logement en tant que locataire. Plusieurs Etats (BG, HU, IE, LV and UK) les ont mis en place. En Finlande, une banque d'hypothèques d'Etat a été créée. En Hongrie, la *National Asset Management Company* a prévu ainsi de racheter 25 000 logements. Une variante est le « *mortgage to shared equity* », où le ménage conserve une part de la propriété de son bien, l'autre part étant acquise par des institutions de prêt (Catalogne) ou des organismes publics ou de logement social (Royaume-Uni).

Un dispositif de médiation préalable obligatoire entre propriétaire et locataire endetté existe en Italie, en Catalogne depuis 2015 et en Belgique. Leur efficacité est controversée. Le problème rencontré est celui du déséquilibre entre les parties, notamment lorsque le ménage en difficulté est migrant ou illettré. Il est difficile pour le ménage en difficulté de prendre en charge, en partie au moins, le coût de la médiation, et si le coût est pris en charge en totalité par le bailleur ou prêteur, cela pose un problème d'impartialité.

Le *Datio in solutum* (transfert de la propriété du logement de l'emprunteur au prêteur, ce qui transfère sur celui-ci le risque de dépréciation de l'actif) existe en France, Italie, Portugal et Espagne et est discuté au niveau de l'Union Européenne. La difficulté est que le transfert de propriété peut être un remède excessif pour des défauts de paiement mineurs. La législation espagnole le subordonne en conséquence à l'absence d'autre solution telle que le rééchelonnement. Certaines législations, comme la législation italienne, interdisent les clauses prévoyant que l'inexécution d'une obligation civile entraîne automatiquement un transfert de propriété. L'avantage du datio in solutum ou des mécanismes équivalents est que l'emprunteur peut prendre un nouveau départ sans dette subsistante après la perte de sa propriété.

L'existence d'une garantie d'un minimum insaisissable n'empêche pas les expulsions mais laisse au débiteur un minimum vital qui peut aider à se reloger. Le minimum insaisissable est souvent fixé à un niveau bas par rapport au revenu médian.

Le rapport de *London Economics* (London Economics 2012¹²) sur les moyens de protéger les consommateurs en difficultés financières préconise des modalités non stigmatisantes, non juridictionnelles de restructuration des dettes et cite en exemple la France (et ses commissions de surendettement) et la Suède. IL mentionne :

-l'importance d'un dialogue précoce avec les services sociaux. Ce dialogue se fait souvent mieux lorsque le bailleur est un bailleur social qu'un bailleur privé. Ainsi, les bailleurs sociaux néerlandais envoient brochure d'information sur les services sociaux et la prise en charge des impayés dès la première notification d'un impayé. En Allemagne, il existe des accords entre les municipalités et les bailleurs privés pour information précoce des services sociaux.

-l'importance des visites des services sociaux au domicile des personnes endettées, un simple envoi de courrier ne suffisant souvent pas. Le risque est cependant que les visites ne soient pas toujours bien acceptées (vécues comme intrusives, avec confusion avec un service de recouvrement de la dette).

Selon une étude de Holl et al. (2015)¹³, les mesures les plus efficaces dans la prévention des expulsions des locataires sont le conseil et l'assistance ainsi que la médiation avec le bailleur avant que la procédure judiciaire n'ait commencé.

Des études allemandes ont montré qu'un tiers des locataires en impayés n'avaient besoin que d'une intervention courte, tandis que les autres ont besoin d'un soutien de plus long terme. Une étude du

¹² London Economics (2012) *Study on means to protect consumers in financial difficulty: personal bankruptcy, datio in solutum of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices*, (Final Report, London).

¹³ Holl, M., van den, Dries, L. and Wolf, J. R. L. M. (2015), Interventions to prevent tenant evictions: a systematic review. Health Soc Care Community. doi:10.1111/hsc.12257.

Land de Rhénanie du Nord-Westphalie a montré que 40 % des cas avaient besoin d'un soutien pour surmonter des problèmes sociaux, d'addiction ou mentaux (Busch-Geertsema et al. (2014)¹⁴).

En Autriche, les services de prévention restent en contact après une intervention ponctuelle réussie afin d'éviter la rechute.

Lorsque la procédure judiciaire a débuté, il y a obligations de notification de la juridiction ou de l'huissier aux services sociaux ou de la protection de l'enfance dans de nombreux Etats (Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Estonie, Lituanie, Pologne, Portugal and Royaume-Uni).

En France, depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, les bailleurs doivent notifier les arriérés d'au moins 2 mois à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), sinon l'action en justice est irrecevable. Lorsqu'il y a aide au logement, le bailleur doit aussi informer la commission départementale des aides au logement dans les 3 mois suivant le premier impayé. L'huissier doit informer le préfet deux mois avant l'audience sur l'expulsion.

L'accès à l'aide juridictionnelle est déterminante pour les ménages menacés par une procédure judiciaire d'expulsion, elle existe dans la majorité des Etats membres.

La prévention tertiaire

Les agences de location sociale (*Social rental agencies*) jouent un rôle important de prévention tertiaire pour servir d'intermédiaire entre le bailleur et le ménage en difficulté afin que le bailleur accepte de s'engager pour le relogement de ménages expulsés. L'agence de location sociale est le locataire du bailleur privé et le bailleur du ménage. Les agences de location sociale doivent être subventionnées pour couvrir la différence entre le loyer dû et le loyer effectivement payé par le ménage. Les agences de location sociale bien développées en Belgique et dans certaines municipalités allemandes.

Au Royaume-Uni, il existe un modèle proche dit de la *Local letting agency*, qui inclut l'identification du locataire, la garantie du loyer et le soutien en cas de difficulté de gestion du bien.

Il faut noter enfin l'essor de l'approche « Logement d'abord » (*Housing First*) en Europe, pour les personnes en grande difficulté. Le logement n'est plus considéré comme la dernière étape d'un parcours commençant par l'hébergement, le fait de trouver un relogement et le soutien social sont menés conjointement.

¹⁴ Busch-Geertsema, V. (2014a) *Housing First Europe. Final Report* (Bremen, GISS),