

Prévention des impayés et des expulsions locatives

État des lieux de l'activité du réseau ANIL/ADIL et perspectives

Juin 2022

**anil & adil**



Étude réalisée par :

Conception / réalisation : Elvire Tribalat, ANIL
Cartographie : Laura Delorme, ANIL

Sous la direction d'Odile Dubois-Joye, ANIL

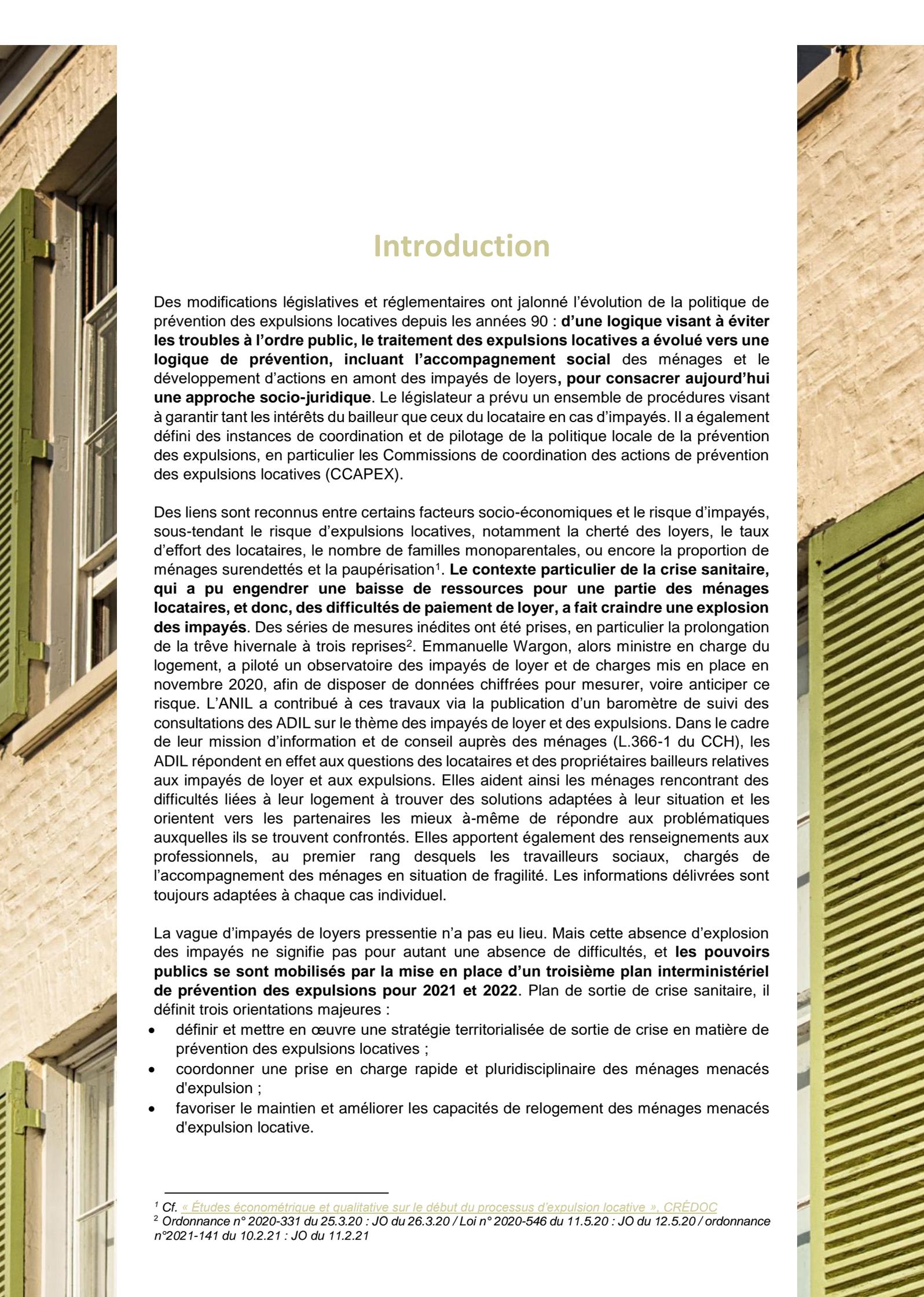
Comité de relecture :

Roselyne Conan, ANIL
Louis du Merle, ANIL
Ariane Laederich, ANIL
Camille Flaszewski, ANIL
Yves Maurel, ADIL du Gard
Cécile Martinet-Perinetti, ADIL de l'Isère
Emmanuel Poulard, ADIL des Alpes-Maritimes

L'équipe remercie l'ensemble des ADIL qui ont contribué à cette étude.

Sommaire

CADRE ET CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES	3
1) Une politique multidimensionnelle et multi-partenariale	3
Une politique dont l'approche a évolué	3
Un vocable de « prévention des expulsions » qui englobe des actions diverses	6
3) Une politique multi-acteurs et multidimensionnelle, source de complexité	9
Une dimension transversale porteuse d'importants besoins de coordination	9
Une approche psychologique incontournable	11
2) Cartographie de la prévalence du risque d'expulsion	14
Les territoires sont inégalement confrontés au risque d'expulsion locative	14
LES CONSULTATIONS DELIVREES EN ADIL : BILAN ET ENSEIGNEMENTS	18
1) Des consultations fortement marquées par la saisonnalité	18
2) Quelle évolution du profil des ménages consultant les ADIL ?	21
Une augmentation de la part des consultations des locataires et une diminution de celle des bailleurs	21
Un impact de l'évolution des statuts d'occupation sur la structuration par âge des ménages	22
Une part importante de ménages modestes consultant les ADIL	24
3) Une évolution de l'origine et de la nature des consultations	25
Un conseil qui se renforce en phase amont, en même temps qu'en phase aval	25
Une évolution de l'origine des consultations qui témoigne d'une évolution des missions des ADIL	26
Un conseil des professionnels majoritairement réalisé en direction des travailleurs sociaux, mais qui se diversifie sur la période récente.	29
ÉTAT DES LIEUX DE L'INTERVENTION DES ADIL AU SERVICE D'UNE POLITIQUE MULTI-ACTEURS	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
1) État des lieux des missions réalisées par le réseau en matière de prévention des expulsions	32
Des ADIL autant mobilisées au stade aval de la procédure qu'au stade amont	32
Des actions qui concernent toujours les locataires du parc privé, mais qui sont également associées à des actions en direction du parc social (près de 3 ADIL sur 4)	33
Un réseau engagé de longue date dans la prévention des impayés et des expulsions, dont la mobilisation s'est accrue dans la période récente	33
Des équipes et des compétences qui se diversifient	34
Des partenariats qui se diversifient, engagés avec une multiplicité d'acteurs	36
2) Typologie des actions réalisées par le réseau en matière de prévention des expulsions	39
Des actions variées en matière de prévention des expulsions	39
Un positionnement des ADIL qui se confirme en matière d'animation	45
Une participation hétérogène des ADIL aux CCAPEX	46
Des actions de formation au service de la structuration de la politique locale de la prévention des expulsions	48
CONCLUSION	50
1) Principaux enseignements	50
2) Quelles contributions du réseau ANIL/ADIL à la structuration de la politique de prévention des expulsions ?	52



Introduction

Des modifications législatives et réglementaires ont jalonné l'évolution de la politique de prévention des expulsions locatives depuis les années 90 : **d'une logique visant à éviter les troubles à l'ordre public, le traitement des expulsions locatives a évolué vers une logique de prévention, incluant l'accompagnement social** des ménages et le développement d'actions en amont des impayés de loyers, **pour consacrer aujourd'hui une approche socio-juridique**. Le législateur a prévu un ensemble de procédures visant à garantir tant les intérêts du bailleur que ceux du locataire en cas d'impayés. Il a également défini des instances de coordination et de pilotage de la politique locale de la prévention des expulsions, en particulier les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX).

Des liens sont reconnus entre certains facteurs socio-économiques et le risque d'impayés, sous-tendant le risque d'expulsions locatives, notamment la cherté des loyers, le taux d'effort des locataires, le nombre de familles monoparentales, ou encore la proportion de ménages surendettés et la paupérisation¹. **Le contexte particulier de la crise sanitaire, qui a pu engendrer une baisse de ressources pour une partie des ménages locataires, et donc, des difficultés de paiement de loyer, a fait craindre une explosion des impayés**. Des séries de mesures inédites ont été prises, en particulier la prolongation de la trêve hivernale à trois reprises². Emmanuelle Wargon, alors ministre en charge du logement, a piloté un observatoire des impayés de loyer et de charges mis en place en novembre 2020, afin de disposer de données chiffrées pour mesurer, voire anticiper ce risque. L'ANIL a contribué à ces travaux via la publication d'un baromètre de suivi des consultations des ADIL sur le thème des impayés de loyer et des expulsions. Dans le cadre de leur mission d'information et de conseil auprès des ménages (L.366-1 du CCH), les ADIL répondent en effet aux questions des locataires et des propriétaires bailleurs relatives aux impayés de loyer et aux expulsions. Elles aident ainsi les ménages rencontrant des difficultés liées à leur logement à trouver des solutions adaptées à leur situation et les orientent vers les partenaires les mieux à même de répondre aux problématiques auxquelles ils se trouvent confrontés. Elles apportent également des renseignements aux professionnels, au premier rang desquels les travailleurs sociaux, chargés de l'accompagnement des ménages en situation de fragilité. Les informations délivrées sont toujours adaptées à chaque cas individuel.

La vague d'impayés de loyers pressentie n'a pas eu lieu. Mais cette absence d'explosion des impayés ne signifie pas pour autant une absence de difficultés, et **les pouvoirs publics se sont mobilisés par la mise en place d'un troisième plan interministériel de prévention des expulsions pour 2021 et 2022**. Plan de sortie de crise sanitaire, il définit trois orientations majeures :

- définir et mettre en œuvre une stratégie territorialisée de sortie de crise en matière de prévention des expulsions locatives ;
- coordonner une prise en charge rapide et pluridisciplinaire des ménages menacés d'expulsion ;
- favoriser le maintien et améliorer les capacités de relogement des ménages menacés d'expulsion locative.

¹ Cf. « *Études économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative* », CRÉDOC

² Ordonnance n° 2020-331 du 25.3.20 : JO du 26.3.20 / Loi n° 2020-546 du 11.5.20 : JO du 12.5.20 / ordonnance n°2021-141 du 10.2.21 : JO du 11.2.21



Il est adossé à deux nouveaux dispositifs nationaux prévus sur deux ans : le déploiement de 73 chargés de mission en charge de la coordination des dispositifs de sortie de crise et l'expérimentation des « équipes mobiles » sur 26 départements :

- **les chargés de mission « sortie de crise »** ont pour objectif de **renforcer la coordination** des dispositifs en appuyant temporairement les CCAPEX ;
- **les équipes mobiles de prévention des expulsions** assurent quant à elles des visites à domicile auprès des ménages du parc privé, en amont et en aval de la procédure d'expulsion. **Elles pratiquent un « aller vers »** pour délivrer des informations juridiques et un accompagnement social auprès des locataires en impayés inconnus des services sociaux ou ne répondant pas aux sollicitations traditionnelles. Elles accompagnent également le traitement de situations d'impayés plus anciennes. Leurs missions varient d'un territoire à l'autre.

Ces deux dispositifs sont financés sur les crédits de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le réseau des ADIL s'inscrit fortement dans ces deux dispositifs : 45 chargés de mission « sortie de crise » ont été recrutés par les ADIL et 14 ADIL sont intégrées dans le dispositif des équipes mobiles. Il convient de rappeler que le réseau est investi de longue date dans la prévention des expulsions, à travers la mission d'information rappelée ci-avant et que, dès les années 90, des ADIL ont mené des missions spécifiques dans ce domaine (1996 pour la plus ancienne). L'année 2017 et la parution du premier plan interministériel de prévention des expulsions locatives, accompagné de sa circulaire de mise en œuvre datée du 22 mars 2017 identifiant les ADIL comme antennes de prévention des expulsions, a également contribué au développement de missions renforcées au sein de certaines ADIL, avec l'aide de soutiens financiers locaux.

La forte mobilisation des pouvoirs publics dans le contexte de la sortie de crise sanitaire réaffirme les enjeux de coordination d'une politique territoriale transversale faisant appel à une grande diversité d'acteurs ; elle reconnaît l'importance du binôme socio-juridique dans l'accompagnement des ménages ; elle expérimente l'aller-vers. Ces dispositifs, qui font écho aux préconisations du rapport d'évaluation réalisé par une mission d'inspection en 2014³, **renouvellent le cadre de définition et de mise en œuvre des stratégies locales de prévention des expulsions et offrent une opportunité de structuration de cette politique**, dans lesquelles le réseau des ADIL est un acteur fortement impliqué.

Dans ce contexte inédit, plusieurs questions se posent :

- **Quels enseignements peut-on tirer de l'évolution des consultations délivrées en ADIL ces dernières années ?** L'année 2020 est-elle atypique ou porteuse d'évolutions durables ?
- Comment se positionne le réseau des ADIL ? Quelles sont leurs missions ? Comment évoluent-elles ? **Qu'est-ce que cette radioscopie des missions des ADIL raconte des enjeux locaux** de mise en œuvre de la politique de prévention des expulsions ?
- **Comment le réseau peut-il contribuer à la structuration de la politique ?**

Après avoir posé le cadre actuel de mise en œuvre de la politique de prévention des expulsions en France, l'étude analyse l'évolution des consultations menées en ADIL sur cette thématique, puis réalise un état des lieux de leurs missions. Elle ouvre en conclusion plusieurs pistes de réflexion sur la manière dont le réseau ANIL/ADIL peut contribuer à la structuration de cette politique.

Afin de réaliser cette étude, l'ANIL a exploité les données issues de l'outil de suivi des consultations du réseau ANIL/ADIL et a mené une enquête auprès des 79 ADIL présentes dans 85 départements, qu'elle a complétée de plusieurs campagnes d'entretiens qualitatifs.

³ Rapport d'évaluation de la prévention des expulsions locatives, CGEDD, IGA, IGAS, IGJSJ, août 2014

Cadre et contexte de mise en Oeuvre de la politique de prévention des expulsions locatives

1) Une politique multidimensionnelle et multi-partenariale

Une politique dont l'approche a évolué

— L'évolution du cadre législatif et réglementaire

Des modifications législatives et réglementaires ont jalonné l'évolution de la politique de prévention des expulsions. Sont rappelés ci-après les principaux textes qui ont structuré cette trajectoire législative et réglementaire.

À la suite de la loi « Quilliot » du 22 juin 1982, et de la loi « Méhaignerie » du 23 décembre 1986, la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs est le texte de référence qui régit les contrats de location portant sur des biens mis à disposition à titre de résidence principale. Depuis sa publication, ce texte a fait l'objet de nombreuses modifications.

La loi du 31 mai 1990, dite loi « Besson », a posé le droit au logement comme un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation (art. 1) : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir ». En outre, elle prévoit des outils à dimension sociale :

- **les Fonds de solidarité pour le logement (FSL)**⁴, permettant notamment de soutenir financièrement les ménages confrontés à des impayés ;
- **les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)**⁵, copilotés par l'État et le Département, ayant pour objet de planifier et de coordonner les actions liées au logement en direction des personnes défavorisées, parmi lesquelles figurent les ménages menacés d'expulsion.

Ce premier cadre légal a été complété **par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions** (cf. [Habitat Actualité n° 68](#)), **afin de mieux structurer l'accompagnement social** des ménages fragiles. Par ailleurs, cette loi **consacre le vocable de « prévention » des expulsions**. Dans l'esprit du législateur, seules les personnes de mauvaise foi devraient faire l'objet d'une expulsion ; les autres situations devant être réglées, soit par l'obtention d'aides financières telles que le FSL et / ou la mise en place d'un plan d'apurement, soit par un relogement. Cette réforme reposait notamment sur :

- la modification des modalités de mise en jeu de la clause de résiliation de plein droit des baux pour défaut de paiement du loyer et des charges. Les pouvoirs du juge sont élargis : celui-ci peut désormais prendre l'initiative d'accorder au locataire des délais de paiement et suspendre, à tout moment, les effets de la clause résolutoire ;
- la coordination des procédures administratives et judiciaires. Le Préfet est informé des assignations en résiliation de bail ; il dispose d'un délai de deux mois pour fournir au juge des éléments sur la situation sociale et financière du locataire. Ce délai doit être mis à profit pour réunir les aides susceptibles de solvabiliser le locataire et pour mettre au point un plan d'apurement ou, si cela s'avère impossible, pour rechercher un logement adapté ;
- une mobilisation accrue des dispositifs d'aide :

⁴ Les FSL venaient prendre le relais d'outils déjà existants, notamment les FAIL (Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer), et les FARG (Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie)

⁵ Devenus PDALHPD (plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) depuis la loi ALUR du 24 mars 2014

- préalablement à une assignation en résiliation de bail pour impayés de loyers, les bailleurs sociaux doivent saisir la SDAPL⁶ ou la CAF. Un délai de trois mois est institué entre la saisine de l'organisme et l'assignation ;
- la situation des ménages menacés d'une résiliation de bail doit être traitée en priorité par le FSL ;
- enfin, afin de mieux organiser les relogements, le Préfet peut être informé des décisions de justice relatives à l'expulsion.

Parallèlement, la loi prévoit la **mise en place de chartes départementales pour la prévention des expulsions**.

Un bilan de cette loi a été réalisé en 2001 par l'ANIL⁷. Il souligne que **la politique de prévention des expulsions se heurte à des difficultés liées à la lisibilité et à la coordination d'actions mises en place par des acteurs appartenant à des institutions diverses**. D'une part, les acteurs sociaux sont en effet nombreux compte tenu de la diversité des publics confrontés à des impayés de loyer (allocataires ou non des CAF/MSA ; logés ou non dans le parc social ; accompagnés ou non par un travailleur social...). Et **ces actions doivent par ailleurs s'articuler avec la procédure judiciaire**.

La loi du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, dite loi « ENL » (cf. [Habitat Actualité, juillet 2006](#)), crée une instance opérationnelle, la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (**CCAPEX**), chargée de coordonner et de piloter la politique locale de prévention des expulsions. Son installation étant alors simplement facultative et ne faisant pas l'objet d'octrois de crédits spécifiques, elle n'est mise en place sur aucun territoire. **La loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre les Exclusions** (cf. [Habitat Actualité n° 108](#)) **la rend alors obligatoire**. Si la loi ne dédie pas de financements spécifiques à leur déploiement, elle acte néanmoins le **caractère fondamental de la coordination** des acteurs et des actions en matière de prévention des expulsions.

Par la suite, **la loi du 24 mars 2014 pour un Accès au logement et à un urbanisme rénové**, dite « loi ALUR » (cf. [Habitat Actualité numéro spécial « Loi ALUR »](#)) reprend les deux principaux objectifs relevés par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions, à savoir :

- traiter les impayés le plus en amont possible ;
- **accroître le rôle des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)**.

En ce sens, la loi ALUR :

- renforce l'information de la CCAPEX, au stade du commandement de payer et de l'assignation (notamment, l'huissier de justice doit obligatoirement signaler à la CCAPEX les commandements de payer délivrés pour le compte des bailleurs personnes physiques et des sociétés civiles à caractère familial qui entrent dans un double seuil, défini pour chaque département par arrêté préfectoral) ;
- implique davantage les organismes payeurs des aides au logement dans le traitement de l'impayé (notamment, si l'allocataire ne règle pas son loyer résiduel, le bailleur (privé ou social) auprès duquel l'aide est versée doit signaler la situation de l'allocataire défaillant à la CAF ou à la CMSA) ;
- allonge les délais pouvant être accordés par le juge, pour le paiement de la dette ou pour quitter le logement.

Les missions de la CCAPEX sont également renforcées : elle constitue une instance de coordination, d'évaluation et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives défini par le Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)⁸ et la charte de prévention des expulsions ; elle est également chargée de l'examen des situations individuelles.

⁶ Section Départementale des Aides Publiques au Logement, disparue aujourd'hui

⁷ [Le dispositif de prévention des expulsions : bilan des ADIL](#), octobre 2001

⁸ La loi ALUR opère une fusion des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI)

Une circulaire du 22 mars 2017 met en œuvre un premier plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives et identifie les ADIL comme des acteurs pouvant animer des antennes de prévention des expulsions (cf. le paragraphe suivant).

La loi du 21 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a organisé une transmission par voie électronique de différentes formalités liées à la procédure, via un système d'information dit « Exploc » : les échanges entre les bailleurs, les huissiers, la CCAPEX et le préfet peuvent ainsi être dématérialisés (cf. [Habitat Actualité, numéro spécial « Loi égalité et citoyenneté »](#))

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN » (cf. [Habitat Actualité numéro spécial « loi ELAN »](#)) complète les mesures de prévention, notamment :

- en articulant mieux les procédures de traitement du surendettement et celles portant sur les impayés et l'expulsion ;
- en simplifiant le contenu des commandements de payer ;
- en organisant une refonte du diagnostic social et financier à réaliser avant l'audience. Celle-ci a été précisée par un décret du 5 janvier 2021, un arrêté est attendu pour fin juin 2022.

— La réaffirmation de l'accompagnement socio-juridique et des enjeux de coordination de la gouvernance locale

En 2017 paraît le Premier plan interministériel de prévention des expulsions porté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Ce plan s'accompagne pour sa mise en œuvre de la **circulaire du 22 mars 2017, qui identifie les ADIL comme des structures pouvant porter des antennes de prévention des expulsions et préconise la réalisation d'un diagnostic social et juridique dès le commandement de payer**. Il reconnaît ainsi l'approche juridique du traitement des impayés et de la prévention des expulsions, mis en œuvre par le réseau des ADIL dès l'origine dans le cadre de leur mission d'information des usagers.

La circulaire souligne la nécessité de recentrer la prévention en amont du jugement afin de limiter au maximum le recours à l'expulsion. En termes de stratégie, ce texte fixe deux objectifs opérationnels. Tout d'abord, identifier les ménages menacés d'expulsion le plus en amont possible et leur assurer une prise en charge socio-juridique adaptée. Il s'agit en l'occurrence de faire en sorte que la CCAPEX puisse s'appuyer sur un réseau coordonné d'acteurs, afin d'orienter les personnes signalées vers un premier diagnostic partagé de la situation entre travailleur social et juriste. Pour cela, il est préconisé de mettre en place une ou des antennes de prévention des expulsions, pouvant être animées notamment par l'ADIL, sous l'égide de la CCAPEX, et qui pourraient assurer des permanences d'accès aux droits. La circulaire recommande également la mise en place d'un processus coordonné des signalements entre les services sociaux et ces antennes de prévention des expulsions. Le second objectif opérationnel consiste à permettre l'apurement de la dette et à garantir le maintien ou le relogement avant l'audience des personnes signalées. Un [guide](#) (annexe à la circulaire) est publié en complément afin d'apporter un appui méthodologique aux acteurs concernés par la mise en œuvre de cette politique.

L'approche juridique est désormais reconnue comme indispensable en matière de prévention des expulsions, aux côtés de l'approche sociale, ce dont témoigne l'Appel à manifestation d'intérêt (AMI) « Équipes mobiles » lancé par la Dihal fin 2020 ; ces équipes « s'appuyant sur une démarche d'« aller vers » devant en effet être constituées de binômes travailleur social / conseiller juriste.

Enfin, le déploiement de chargés de mission « sortie de crise » en 2021 met l'accent sur les enjeux conséquents qui demeurent en matière de coordination des acteurs et des actions.

Dans son rapport⁹, remis le 8 janvier 2021 à la ministre déléguée chargée du logement, le député Nicolas Démoulin, grâce aux retours de terrain des acteurs locaux, parmi lesquels figuraient les ADIL, propose d'améliorer la politique de prévention des expulsions locatives dans un contexte de crise sanitaire et de **renforcer le pilotage stratégique et la coordination opérationnelle**.

⁹ « *Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19)* »

Les textes législatifs et réglementaires déploient donc les outils de gouvernance locale nécessaire à la mise en œuvre de la prévention des expulsions, mais sans pour autant y associer des moyens budgétaires spécifiques, excepté pour le financement de dispositifs expérimentaux tels que les équipes mobiles et les chargés de mission de sortie de crise, limités dans le temps.

Un vocable de « prévention des expulsions » qui englobe des actions diverses

La prévention des expulsions démarre dès la formation du contrat de location, via la sécurisation juridique du bail, la mise en place de garanties, la mobilisation des aides financières (dont les aides au logement), voire le recours à l'intermédiation locative¹⁰.

Dès les premiers signaux d'impayés, il convient de réagir vite : plus la situation est traitée en amont, plus le risque d'expulsion diminue. En cas d'impayés de loyers, des aides souvent méconnues des ménages peuvent être mobilisées pour résorber ou échelonner leur dette afin d'éviter le déclenchement de la phase contentieuse qui peut aboutir à l'expulsion du logement. Le ménage peut également bénéficier d'un accompagnement dans sa gestion budgétaire ou son parcours de relogement.

Enfin, lorsque la phase contentieuse est enclenchée, les ménages menacés d'expulsion peuvent disposer d'un accompagnement renforcé, à la fois social et juridique, tout au long de la procédure.

Aussi, le vocable unique « prévention des expulsions » renvoie à l'intégralité de ces étapes, auxquelles sont rattachées différentes typologies d'actions. On peut ainsi parler de prévention des expulsions pour désigner des actions en réalité palliatives ou curatives. Le même vocable recouvre des réalités qui s'inscrivent dans un chaînage allant du préventif au curatif.

Il convient donc de mettre à plat cette chaîne d'actions, avec une dénomination des objectifs rattachés à chacune des séquences. Celles-ci comportent en effet un certain nombre d'actions spécifiques et font appel à des acteurs et des actions à coordonner, en phase avec le temps de la procédure.

¹⁰ Cf. *Étude de l'ANIL parée en 2019 « Sécuriser sa mise en location locative face aux risques d'impayé : pratiques et appétences des bailleurs ayant consulté une ADIL »*

Définition d'une typologie des actions de la politique de prévention des expulsions au regard de la chaîne d'intervention¹¹

D'un vocable unique : prévenir les impayés et les expulsions

Prévenir les impayés et les expulsions													
Difficultés de paiement du loyer	Impayé	CDP*	2 MOIS minimum	Assignation	2 MOIS minimum	Audience / décision	CQL*	2 MOIS minimum	Demande CFP*	2 MOIS maximum**	Octroi CFP*	Expulsion avec CFP*	Post expulsion
			* Commandement de payer			* Commandement de quitter les lieux			* Concours de la force publique				
<small>**Toute décision de refus de l'autorité compétente d'accorder le CFP doit être motivée. Le défaut de réponse dans un délai de 2 mois équivaut à un refus (1 C. pr. exéc., art. R. 153-1)</small>													

...à la dénomination des différents objectifs de la chaîne d'intervention

Prévenir le risque d'impayé	Faire face à l'impayé : Régulariser l'impayé Préparer le relèvement			Prévenir la décision d'expulsion			Prévenir l'expulsion avec concours de la force publique			Prévenir les conséquences de l'expulsion pour les ménages			
Difficultés de paiement du loyer	Impayé	CDP*	2 MOIS minimum	Assignation	2 MOIS minimum	Audience / décision	CQL*	2 MOIS minimum	Demande CFP*	2 MOIS maximum	Octroi CFP*	Expulsion avec CFP*	Post expulsion
			* Commandement de payer			* Commandement de quitter les lieux			* Concours de la force publique				

...et à la définition d'une typologie des actions

Prévenir le risque d'impayé	Faire face à l'impayé : Régulariser l'impayé Préparer le relèvement			Prévenir la décision d'expulsion			Prévenir l'expulsion avec concours de la force publique			Prévenir les conséquences de l'expulsion pour les ménages			
Difficultés de paiement du loyer	Impayé	CDP*	2 MOIS minimum	Assignation	2 MOIS minimum	Audience / décision	CQL*	2 MOIS minimum	Demande CFP*	2 MOIS maximum	Octroi CFP*	Expulsion avec CFP*	Post expulsion
			* Commandement de payer			* Commandement de quitter les lieux			* Concours de la force publique				
Informier	Prendre contact / aller vers DSJ			Prendre contact / aller vers DSF			Prendre contact / aller vers			Prendre contact / aller vers			
Garantir l'accès aux droits	Rétablissement des liens entre locataires et			Préparer à l'audience			S'assurer du respect du plan apurement			Préparer le relèvement			
Mobiliser le parc privé	Mettre en place un plan d'apurement			Préparer le relèvement			OU			Préparer le relèvement			
Produire / maintenir une offre abordable	Mobiliser / coordonner les partenaires						Préparer le relèvement						
Observer / repérer	Préparer le relèvement						Demander des délais pour le relèvement						
			* Commandement de payer			* Commandement de quitter les lieux			* Concours de la force publique				

La procédure judiciaire et administrative encadre et rythme l'action des parties. La loi impose des délais entre les actes de la procédure pouvant aboutir à l'expulsion dans l'objectif d'organiser l'accompagnement nécessaire auprès des ménages entre les étapes. En pratique, **le temps de la procédure est plus long que l'application stricte des délais, en raison notamment des difficultés d'accès aux juridictions avant audience et de la mise en œuvre de la trêve hivernale après audience.**

Il reste que ce délai est relativement court, que ce soit en amont de la décision du juge, puisqu'il s'agit alors de faire adhérer les parties prenantes à la résolution des difficultés, de mobiliser les dispositifs d'aides financières existants si la dette est résorbable et d'accorder les parties sur un plan d'apurement, de récupérer les informations nécessaires pour éclairer la décision du juge et préparer à l'audience ou **en aval de la décision du juge**, pour proposer des solutions de sortie, notamment la préparation du relèvement.

Le relèvement, qui devrait pouvoir être anticipé dès le commandement de payer, arrive régulièrement en bout de chaîne de la procédure ; cet élément n'étant pas approché de la même manière au niveau local en fonction de la tension du marché locatif. Un maintien dans les lieux sera privilégié dans les secteurs de forte tension. La disponibilité du parc social est également un critère central qui va faciliter ou non les pistes de solution pour un relèvement.

La dénomination ci-dessus des différents objectifs de la chaîne d'action met également en évidence un **défaut d'investissement des dispositifs publics dans la prévention des conséquences de l'expulsion pour les ménages.** En effet, peu de dispositifs prévoient un accompagnement renforcé au relèvement, alors que la dette des ménages expulsés a pu s'accroître compte tenu des frais spécifiques engendrés par la procédure, et que leur expulsion les a stigmatisés auprès des bailleurs, notamment

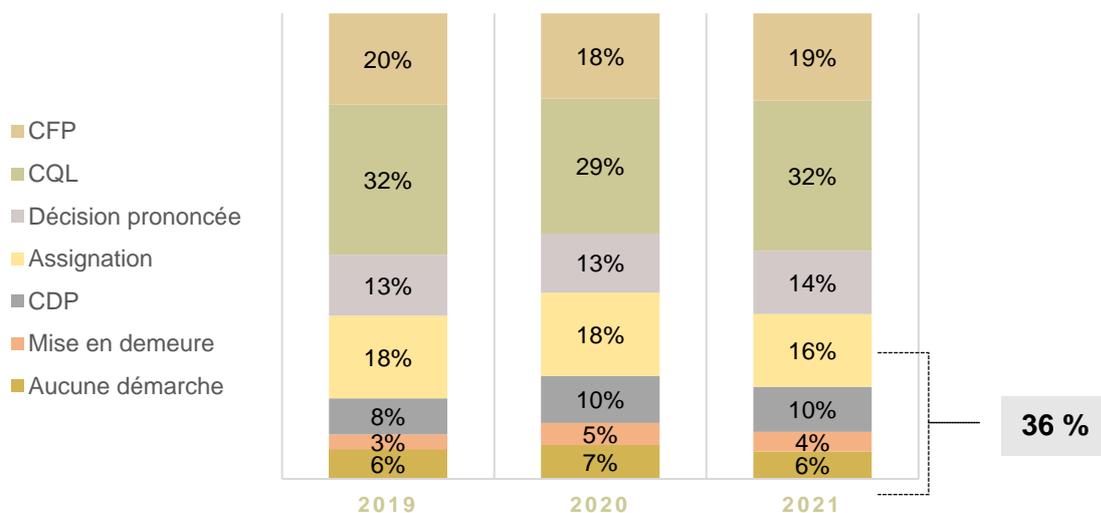
¹¹ Dans le cas d'une procédure aboutissant à l'expulsion (schéma simplifié de la procédure)

sociaux. **Ils intègrent également peu l'accompagnement psychologique.** Or, selon l'enquête de la Fondation Abbé Pierre « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées » parue en mars 2022, **71 % des ménages expulsés qui ont été enquêtés souffrent de problèmes de santé ou de difficultés psychologiques liées à l'expulsion** et « le manque de dispositifs proposant un soutien psychologique et moral est souligné par les personnes enquêtées. » Or, sans accompagnement adapté, ces ménages peuvent de nouveau se retrouver confrontés à une procédure d'expulsion. Les entretiens réalisés auprès des juristes et des conseillères en économie sociale et familiale ont ainsi pu évoquer certains ménages faisant l'objet de plusieurs procédures d'expulsion.

Graphique 1

Part des consultations abordant la question du relogement selon le stade de la procédure

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Lecture du graphique

En 2021, 36 % des consultations ayant abordé la question du relogement portaient sur des situations en amont de la décision de justice.

Les statistiques de consultations des ADIL des trois dernières années témoignent d'une part non négligeable d'entre elles qui abordent la question du relogement en amont de la décision de justice, jouant ainsi un réel rôle de prévention.

Par ailleurs, l'exemple du Gard peut être cité en matière d'anticipation des questions de relogement. L'ADIL du Gard intervient en appui de certains EPCI dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux. Elle est également un acteur actif au sein de la CCAPEX. Par ce double positionnement, elle a pu contribuer à l'élaboration d'une doctrine permettant la qualification de prioritaire pour un relogement social (au sens de l'article L.441-1 I) du CCH) des ménages menacés d'expulsion dès le stade du commandement de payer, via une inscription dans SYPLO (Système priorité logement), en anticipation d'un recours DALO (réservé par la commission de médiation gardoise, aux stades post jugement). **En effet, s'il est fait le constat d'un loyer inadapté aux ressources du ménage, le commandement de payer est déjà porteur d'un risque d'expulsion.**

Des actions plus curatives que préventives

Un certain nombre d'ADIL, ayant indiqué avoir pour objectif de prévenir les impayés de loyers autant que les expulsions se retrouvent *in fine* à intervenir en majorité auprès de ménages dont l'expulsion a été prononcée.

Les éléments d'explication apportés pour comprendre ces écarts sont les suivants :

- des difficultés pour identifier et capter les ménages en amont ;
- des difficultés pour mobiliser les propriétaires bailleurs du parc privé ;
- des moyens humains limités, ce suivi amont des ménages étant chronophage ;
- une tension au niveau de l'offre de logement et d'hébergement dans le département, qui freine la démarche de relogement faute de disponibilité de l'offre.

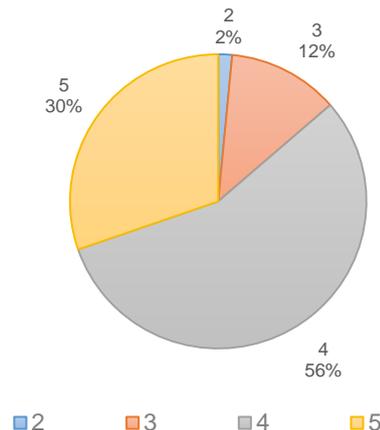
3) Une politique multi-acteurs et multidimensionnelle, source de complexité

Une dimension transversale porteuse d'importants besoins de coordination

Graphique 2

Présentation du degré de complexité de la mission « prévention des expulsions » perçu par les ADIL, sur une échelle de 1 à 5¹²

Source : ANIL, enquête réseau, avril 2022



Lecture du graphique

Sur une échelle de 1 à 5, 56 % des ADIL évaluent la complexité de la mission « prévention des expulsions » à 4.

La grande majorité des ADIL perçoit la mission de prévention des impayés et des expulsions comme étant complexe, voire très complexe pour 86 % d'entre elles ; cette politique appelle en effet des compétences et connaissances variées.

La mise en œuvre de la prévention des expulsions requiert une **expertise juridique complète** :

- Connaissance de la procédure et des délais ;
- Capacité à vérifier la légitimité de la dette (lecture du bail, vérification de la dette notamment à la lumière des règles de révision et d'évolution des loyers, régularisation des charges justifiée ou non...) ;
- Capacité à vulgariser la matière juridique et à faire preuve de pédagogie.

Elle nécessite **une connaissance des partenaires et des outils liés au logement et à l'accompagnement social** :

- connaissance du rôle précis des partenaires à tous les stades (CAF / MSA ; DDETS/DDTM ; Action Logement ; Conseil départemental ; CCAS ; Banque de France, conciliateurs de justice, points Conseils Budget ; associations porteuses de mesures ASLL/AVDL/IML...) ;
- connaissance des outils nationaux et locaux mobilisables (aides au logement, FSL, aides Action Logement...).

Et au-delà des seuls champs du logement et de l'accompagnement social, **elle s'appuie sur une connaissance fine des acteurs et des outils, au regard** :

- **des enjeux en matière d'articulation entre les dispositifs et de définition de la stratégie à mettre en place** en fonction du profil des ménages, notamment dans les cas de surendettement.

Dans ces cas-là, l'accompagnement du ménage nécessite de disposer de compétences juridiques pointues. Opter pour la solution la plus favorable au ménage implique une bonne

¹² 5 étant le degré de recoupement le plus important

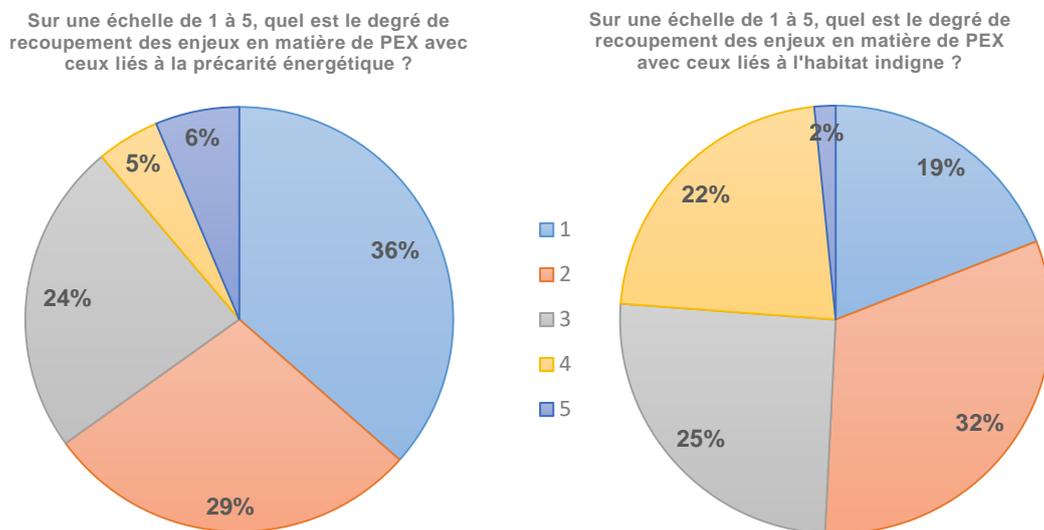
connaissance de la procédure, des délais et de l'articulation entre les décisions de la commission de surendettement et du juge.

- **d'un champ des acteurs très large** : par exemple, la CCAPEX plénière des Bouches-du-Rhône s'est saisie de la question de l'accompagnement des personnes âgées et de celles en proie à des troubles psychologiques.
- **d'une approche transversale en lien avec différents champs du logement** (précarité énergétique, habitat indigne...). Par exemple, les conditions d'occupation du logement peuvent conduire à une suspension de l'exigibilité du loyer, lorsque l'insalubrité a fait l'objet d'une décision administrative. Ou, encore, les difficultés de paiement des dépenses d'énergie peuvent constituer un signe avant-coureur d'une précarisation du ménage, augurant d'un risque d'impayé locatif.

Graphique 3

Degré de recoupement identifié par les ADIL entre les enjeux en matière de PEX et ceux en matière de précarité énergétique et de lutte contre l'habitat indigne

Source : ANIL, enquête réseau, avril 2022



Lecture des graphiques

11 % des ADIL identifient un degré de recoupement important voire très important sur leur territoire entre les enjeux liés à la PEX et ceux liés à la précarité énergétique et 24 % entre ceux liés à la PEX et ceux liés à l'habitat indigne.

Pour près d'un territoire d'ADIL sur quatre¹³, les enjeux entre la prévention des expulsions et l'habitat indigne se recourent fortement¹⁴, ce qui laisse supposer l'existence d'impayés locatifs utilisés comme moyen pour faire pression auprès du propriétaire bailleur afin qu'il réalise des travaux dans le logement. Sur ces territoires, il est important de pouvoir repérer ces ménages en amont afin de pouvoir les informer suffisamment tôt des conséquences d'une rétention du loyer.

Enfin, une orientation pertinente des ménages par l'ensemble des acteurs suppose une coordination entre les différents intervenants : il est indispensable que les relais se fassent bien et au bon moment.

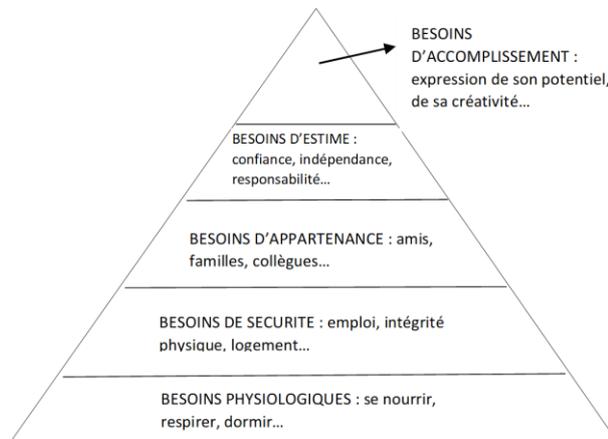
Pour aider à cette coordination, **des plateformes collaboratives ont pu être mises en place, comme la plateforme Résana utilisée par plusieurs territoires**. C'est un outil à destination des services de l'État et de leurs partenaires qui « offre un espace numérique complet pour faciliter le stockage, le partage et la coédition de documents, mais aussi le travail en équipe et en mode projet, y compris en mobilité grâce à une application dédiée ». Il s'agit d'un outil « très simple à prendre en main » et « [homologué] au titre du référentiel général de sécurité (RGS). »

¹³ Parmi les ADIL répondantes

¹⁴ Les ADIL concernées sont les suivantes : 24 ; 29 ; 30 ; 40 ; 42-43 ; 47 ; 48 ; 70 ; 74 ; 82 ; 83 ; 2B ; 61

Une approche psychologique incontournable

Le logement, un besoin répondant à l'ensemble des typologies définies par la pyramide de Maslow



Le logement, bien plus qu'un toit

La pyramide de Maslow, encore appelée pyramide des besoins, donne une vision simplifiée et hiérarchisée des besoins des individus. Le logement, qui répond de manière évidente aux besoins physiologiques et de sécurité satisfait également les besoins des trois autres étages de la pyramide, jusqu'au besoin d'accomplissement. Ainsi, Martin Heidegger, dans une conférence intitulée « Bâtir, habiter, penser » donnée en 1951 auprès d'architectes et d'ingénieurs chargés de la reconstruction, affirme qu'« habiter est le trait fondamental de l'être ». Sans nier l'enjeu quantitatif en matière de reconstruction – plus de 40 % des logements furent détruits dans la seule ville de Berlin – il interpelle son audience sur la dimension qualitative des logements qui doit également être pensée en réponse à la crise du logement. De la même manière, le philosophe Emmanuel Lévinas, dans son essai « Total et infini » paru en 1961 affirme que « le rôle privilégié de la maison ne consiste pas à être la fin de l'activité humaine, mais à en être la condition et, dans ce sens, le commencement. »

Des ménages confrontés à des difficultés multiples et paralysantes

L'annonce de l'expulsion, véhiculée comme une menace, vient ainsi questionner l'intimité de l'individu et sa capacité à être au monde, de manière consciente ou inconsciente. Face à une telle perspective, **les ménages ne sont ainsi pas nécessairement en capacité de « se fondre » dans le temps judiciaire. L'état d'insécurité que provoque la perspective d'expulsion leur confère des sentiments d'impuissance et de peur qui les mettent en situation d'incapacité à agir.** D'autant plus qu'ils sont souvent confrontés à des difficultés multiples, dont l'imbrication peut, elle aussi, conduire à entraver cette capacité à agir (impayés de loyer, surendettement, précarité énergétique, habitat indigne, problématiques de santé...). **Les ménages développent alors des mécanismes inconscients de défense** parmi lesquels, notamment, **la tétanie et la fuite** – pouvant expliquer en partie que les tentatives de contact des ménages par courrier puissent rencontrer une part importante d'échec ; les ménages ne lisant pas les courriers lorsque leur mécanisme psychologique de défense est la fuite.

Rassurer les ménages

Un des leviers pour mobiliser les ménages va ainsi porter sur la capacité des acteurs à les « rassurer » : ce vocable est omniprésent dans le cadre des entretiens réalisés auprès des ADIL. *« Souvent, c'est le courrier qui fait peur. Ils nous appellent parce qu'ils ont peur. Ils pensent qu'ils vont être expulsés du jour au lendemain. »*

Les conséquences en jeu en matière de prévention des expulsions sont telles qu'**une approche psychologique se révèle souvent nécessaire** dans l'accompagnement des ménages. Des juristes et CESF enquêtées peuvent ainsi décrire des stratégies de conduite d'entretien adaptées aux ressentis des ménages¹⁵ :

¹⁵ Les postures ne sont néanmoins pas toujours aussi marquées, ni figées dans le temps, et les professionnelles adoptent le plus souvent une combinaison de différentes stratégies.

- rassurer les ménages (en réponse à la peur) ;
- provoquer un électrochoc (en réponse à l'inertie) ;
- s'identifier et faire preuve d'empathie (en réponse à la honte).

La honte, également fréquemment ressentie par les ménages, peut conduire de son côté à des mécanismes de défense d'**autocensure** (« je ne suis pas un assisté ») conduisant les ménages à ne pas mobiliser les dispositifs d'aide qui s'adressent à eux. A noter que la honte ressentie peut émerger à la suite de propos tenus par des professionnels et à certaines formes de violence institutionnelle (« *ils ont demandé de l'aide et on les a jugés* »). **Ainsi, informer les ménages de leurs droits ne garantit pas qu'ils s'en saisissent.**

Le réseau ANIL/ADIL a mis en place une plateforme téléphonique nommée « **SOS loyers impayés** », pour donner la possibilité à des ménages d'entrer en contact avec un conseiller juriste de son territoire, de manière **simple et anonyme**. Cette plateforme a reçu entre décembre 2020 et décembre 2021 en moyenne 2 400 appels par mois émanant de locataires ou de bailleurs.

Un accompagnement des professionnels à ne pas négliger

Afin d'accompagner au mieux les ménages, **il s'agit également d'accompagner les acteurs de la prévention des impayés et des expulsions, au premier rang desquels les travailleurs sociaux**. À ce titre, dans le cadre de son enquête sur le devenir des ménages menacés d'expulsion¹⁶, la Fondation Abbé Pierre, note que l'accompagnement des travailleurs sociaux est perçu par les ménages tantôt « comme facilitateur ou au contraire comme une entrave au relogement ». Est citée pour expliquer le deuxième cas de figure une **relation interpersonnelle avec l'accompagnant qui peut être conflictuelle**, du fait notamment du manque de moyens humains dans les services sociaux et de l'insuffisante formation de certains travailleurs sociaux sur les questions de logement.

La différente perception de la temporalité par les ménages et par les travailleurs sociaux peut également venir s'ajouter à ces éléments d'explication. Les ménages, qui peuvent être tétanisés par la peur et dans l'incapacité d'agir, ne perçoivent alors pas l'injonction de s'inscrire dans la temporalité de la procédure judiciaire. Les travailleurs sociaux qui, eux, en ont conscience, se voient alors confrontés à une incapacité d'agir alors même qu'ils en perçoivent les conséquences dramatiques pour les ménages qu'ils accompagnent. **Cette réalité peut alors être difficile à vivre pour les professionnels qui se retrouvent alors dans une situation d'impuissance dans un contexte d'urgence à agir**. Au-delà, il peut également arriver que les ménages, confrontés à des difficultés multiples et sans solution idéale qui puisse leur être apportée, s'en prennent aux professionnels avec lesquels ils se retrouvent en ligne directe (et notamment aux travailleurs sociaux). Peuvent alors émerger des **situations conflictuelles, voire d'agressivité, qui peuvent, elles-aussi, abîmer le lien ménage-professionnel**.

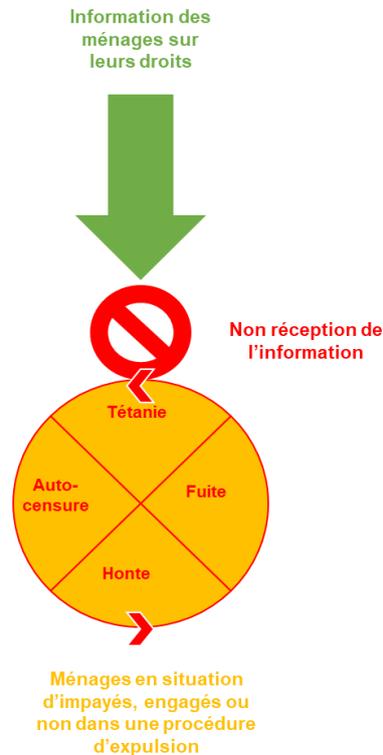
Des conseillères en économie sociale et familiale du réseau abordent précisément ces questions dans le cadre de **sessions mensuelles d'analyse des pratiques, animées par une psychologue**. « La chance que l'on a au sein du pôle social de l'ADIL, c'est que l'on est accompagnées par une psychologue une fois par mois pour **parler des situations sur lesquelles on bute**. » ; « **Elle nous donne des techniques** pour gérer les pleurs des personnes que l'on reçoit ; pour faire parler les gens, questionner leur histoire et recueillir suffisamment d'informations pour pouvoir les orienter correctement. » ; « Cela nous permet aussi de parler des situations d'agressivité auxquelles on peut être confrontées et donc de **pouvoir continuer d'intervenir auprès des ménages**. »

La professionnelle apporte aux CESF de la **théorie afin qu'elles puissent comprendre le fonctionnement des ménages**, qui ont souvent des polytraumas. « **L'accompagnement psychologique des professionnelles est très important** car, au-delà du lien de confiance qu'elles développent, elles rencontrent de nombreux freins qui bloquent la résolution positive de situations parfois très complexes ». La question de la temporalité, notamment, est récurrente et la psychologue accompagne les professionnelles pour **faciliter une prise de distance effective** entre ce qui relève de leur champ d'action et ce qui n'en relève pas. L'identification des mécanismes défensifs qui s'activent chez les ménages accompagnés aide ainsi les professionnelles à relativiser le sentiment d'impuissance

¹⁶ « *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées* », Fondation Abbé Pierre, mars 2022

qu'elles peuvent rencontrer, tout en garantissant une qualité d'écoute indispensable pour **remettre les ménages en mouvement**.

Les freins à la bonne réception de l'information en matière d'accès aux droits



Plusieurs facteurs peuvent entraver la mobilisation des dispositifs d'aide par les ménages et conduire à la mise en œuvre de démarches plus curatives que préventives, ce qui interroge la question du repérage des situations suffisamment tôt.

La question du repérage est donc un enjeu fort en matière de prévention, et plusieurs ADIL sont ainsi engagées dans une démarche d'« aller vers », qu'elles soient inscrites ou non dans le cadre du dispositif des « Équipes mobiles » financé par l'État à la suite de l'Appel à Manifestation d'Intérêt paru en fin d'année 2020. L'« aller-vers » apparaît en effet comme la meilleure façon de prendre attache avec les ménages qui sont hors radars. Toutefois, faute de moyens suffisants, les « Équipes mobiles de prévention des expulsions » sont parfois mobilisées au stade du commandement de quitter les lieux, lorsqu'aucun contact n'a pu être pris avec les ménages avant ce stade.

L'ANIL a doté les ADIL inscrites dans cette démarche d'un outil de suivi des ménages unique qui permettra de recueillir des informations fiables et homogènes à l'échelle des territoires mobilisés pour en tirer les enseignements utiles et contribuer à améliorer la mise en œuvre de cette action.

2) Cartographie de la prévalence du risque d'expulsion

Les territoires sont inégalement confrontés au risque d'expulsion locative

Afin d'en identifier les facteurs de risques structurants, le CREDOC a conduit en 2017 une « étude économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative »¹⁷ pour le compte de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

Il a pu collecter dans ce cadre 200 variables explicatives potentielles provenant d'un nombre important d'organismes (INSEE, DREES, CNAF, SOeS, Filocom, CRÉDOC...)¹⁸, qu'il a ensuite regroupées en six grandes familles :

- densité urbaine, part du rural ;
- structure du parc de logements ;
- emploi ;
- situation financière des ménages ;
- aides sociales ;
- population.

Les résultats de l'étude ont conclu à la possibilité d'expliquer en partie les disparités territoriales en matière de risque d'expulsion locative. L'étude indique ainsi que « la cherté des loyers, l'importance du taux d'effort des locataires, l'importance des familles monoparentales, la proportion de ménages surendettés et la paupérisation croissante sur un territoire accentuent grandement le risque d'expulsion locative. ».

Néanmoins, l'étude indique que « l'impact de la crise économique, du renchérissement du coût du logement n'est toutefois pas évident. Les corrélations entre les taux d'assignation et l'évolution du chômage, du taux de pauvreté ou du niveau de vie ne sont pas immédiates ».

L'étude précise ainsi qu' « une part du risque d'expulsion locative échappe à l'approche économétrique à partir de données agrégées au niveau départemental ». 35 % de la variance entre 2007 et 2014 reste en effet inexpliquée.

Un phénomène appréhendable jusqu'en 2019 grâce aux données du ministère de la Justice

Jusqu'en 2019, le Ministère de la Justice transmettait annuellement à l'ANIL les indicateurs suivants relatifs aux expulsions pour impayés de loyer et défaut d'assurance :

- nombre de décisions d'expulsions ;
- nombre de décisions d'expulsions pour 1 000 logements locatifs ;
- nombre de décisions contradictoires ;
- nombre de décisions fermes ;
- nombre de décisions conditionnelles ;
 - dont nombre de décisions conditionnelles quand contradictoires,
 - dont nombre de décisions conditionnelles quand non contradictoires.

Ces données permettaient à l'ANIL d'éditer un « **Quatre pages Expulsions** » décliné localement afin de **communiquer auprès des partenaires**, et notamment des collectivités, sur le risque d'expulsion existant sur leur territoire.

Ce document pouvait également être mobilisé par les juristes en ADIL pour **sensibiliser les ménages** menacés d'expulsion à l'importance de se présenter à l'audience. En effet, il mettait en lumière le **nombre plus important de décisions octroyant des délais rendues par le juge lorsque le locataire est présent à l'audience**.

En l'absence de données pour les années 2020 et 2021¹⁹, **les données disponibles pour l'année 2019 ont été utilisées pour permettre d'appréhender le risque d'expulsion à l'échelle départementale**.

Sont ainsi commentées ici les données suivantes :

¹⁷ Cf. « *Études économétrique et qualitative sur le début du processus d'expulsion locative* », CRÉDOC

¹⁸ « Les données collectées concernent la période 2007-2014. La maille géographique de l'analyse se situe principalement au niveau du département. »

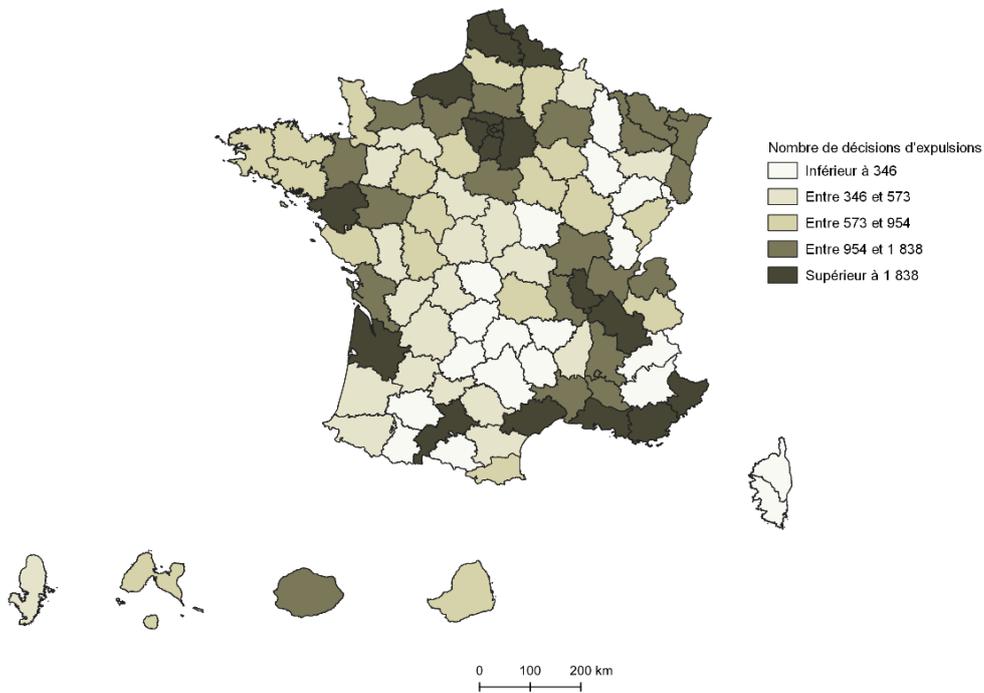
¹⁹ En raison de la réforme des juridictions judiciaires entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020, les outils statistiques de la Chancellerie ne sont pas en mesure de communiquer des données fiables pour les années 2020 et 2021

- nombre de décisions d'expulsions en 2019 ;
- taux de décisions d'expulsions locatives pour 1000 logements en 2019 ;
- nombre de décisions contradictoires en 2019 ;
- taux de décisions contradictoires en 2019.

Carte 1

Nombre de décisions d'expulsion

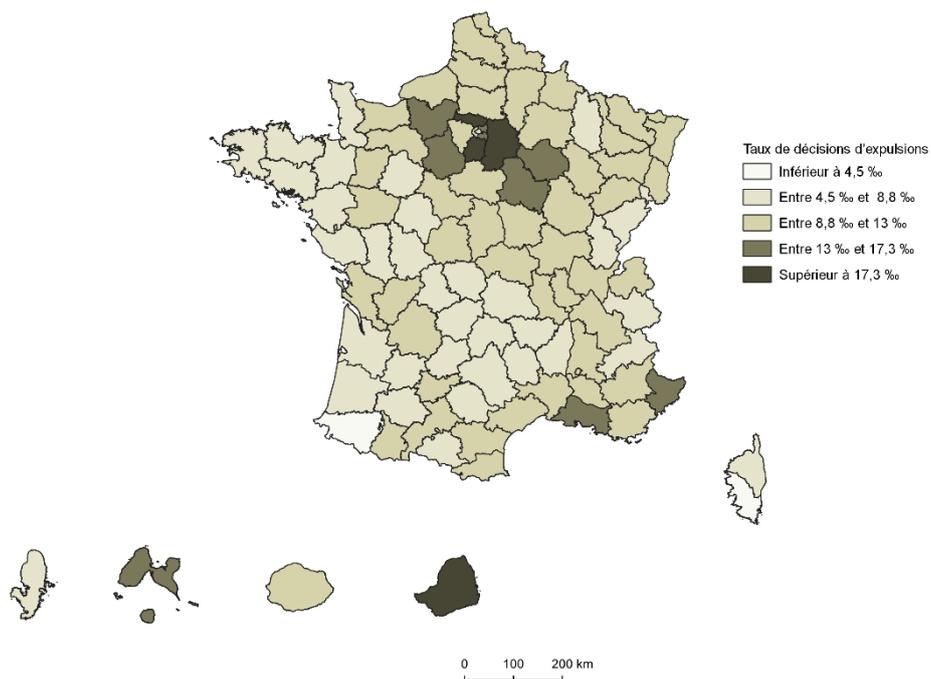
Source : ministère de la Justice

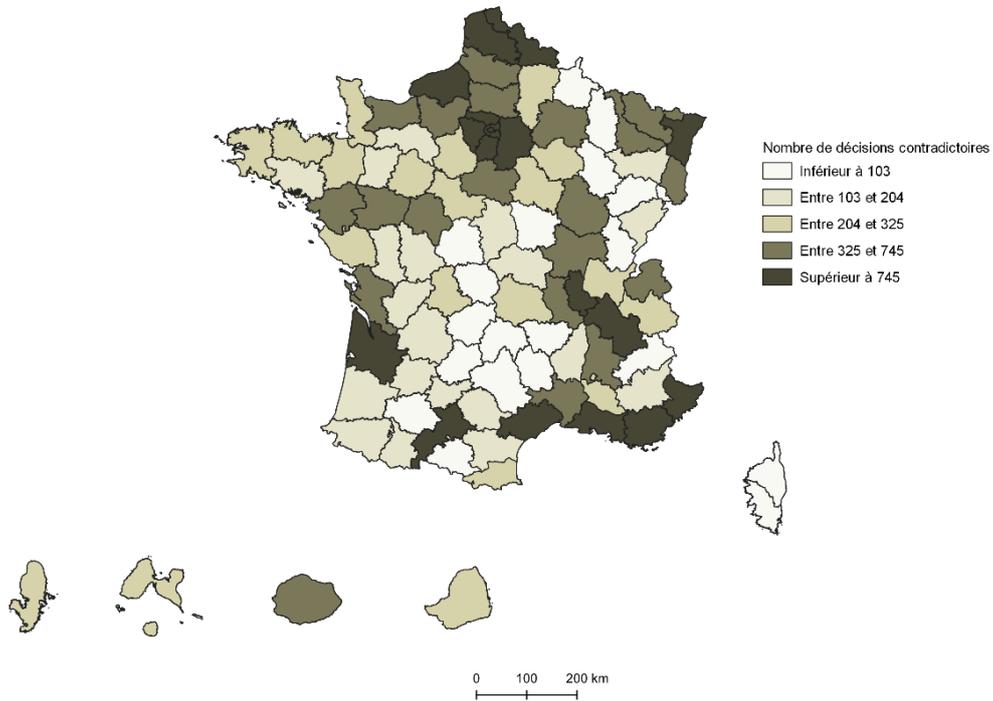
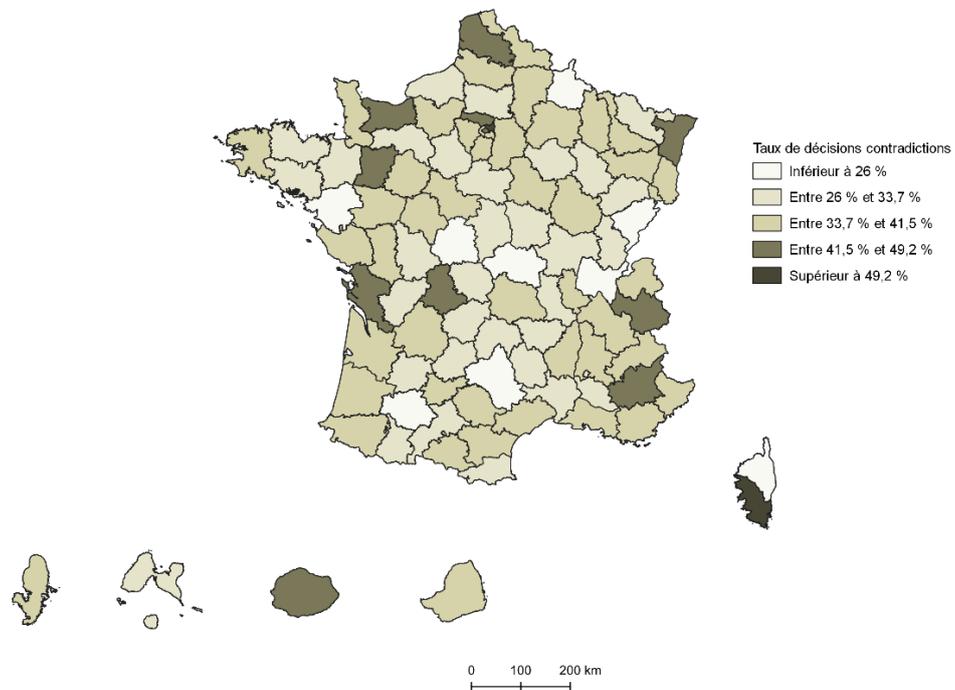


Carte 2

Taux de décisions d'expulsion pour 1 000 logements locatifs en 2019

Source : ministère de la Justice



Carte 3**Nombre de décisions contradictoires en 2019***Source : ministère de la Justice***Carte 4****Taux de décisions contradictoires en 2019***Source : ministère de la Justice*

Les départements les plus fortement confrontés au risque d'expulsion sont ceux qui présentent un nombre important de décisions d'expulsions, ainsi qu'un taux élevé de décisions d'expulsions pour 1 000 logements. **L'ensemble des départements d'Ile-de-France sont ainsi concernés (à l'exception de Paris et des Yvelines), ainsi que les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône.** Plusieurs départements limitrophes de l'Ile-de-France, bien qu'ils n'affichent pas un nombre de décisions d'expulsions parmi les plus élevés, présentent néanmoins un taux de décisions d'expulsions pour 1 000 logements au-dessus de la moyenne. Il s'agit des départements de **l'Aube, de l'Yonne, de l'Eure et de l'Eure-et-Loir.**

Ces départements ont par ailleurs en grande majorité des taux de décisions contradictoires faibles ou moyens, amplifiant ainsi le phénomène. Cette observation vaut notamment pour l'ensemble des départements de région parisienne, à l'exception de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise, ainsi que pour les départements de l'Aube, de l'Yonne, de l'Eure, de l'Eure-et-Loir, des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône. A noter néanmoins que dans le cadre du dispositif marseillais de prévention des expulsions, l'action de l'ADIL 13 permet d'atteindre un taux de décisions contradictoires de 100 % pour les ménages accompagnés.

Certains départements, à l'inverse, ont un taux de décisions d'expulsion faible à moyen associé à un taux de décisions contradictoires plus élevé que la moyenne, diminuant ainsi le risque d'expulsion sur ces territoires. Les départements de la Gironde, de la Savoie, de la Haute-Vienne ou encore de la Corse du Sud sont dans ce cas de figure.

Les consultations délivrées en ADIL : bilan et enseignements

Les ADIL sont des associations sans but lucratif, régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles sont créées à l'initiative conjointe d'un ou plusieurs départements, d'une métropole et de l'État. Elles sont agréées dans le cadre de l'article L.366-1 du CCH (Code la construction et de l'habitation), qui définit leurs missions.

Elles ont ainsi pour objet « d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif et sur les aspects juridiques et financiers de leur projet d'accession à la propriété, ceci à l'exclusion de tout acte administratif, contentieux ou commercial » (extrait de l'article L.366-1 du CCH).

Elles favorisent l'accès au droit des ménages en matière de logement et assurent ainsi un rôle de prévention, notamment en direction des publics fragilisés, en permettant à chacun de mieux connaître le cadre juridique et les solutions adaptées à sa situation personnelle, et de faire ainsi des choix éclairés.

L'information et le conseil auprès du public sur l'ensemble des thématiques liées au logement constituent leur mission socle, mise en œuvre par l'ensemble des ADIL du réseau. En fonction des enjeux qui se posent aux territoires et des partenariats développés localement, certaines ADIL ont également développé des missions spécifiques en matière de prévention des impayés et des expulsions. Au global, **plus de 50 000 consultations sont réalisées annuellement à l'échelle du réseau sur cette thématique**.

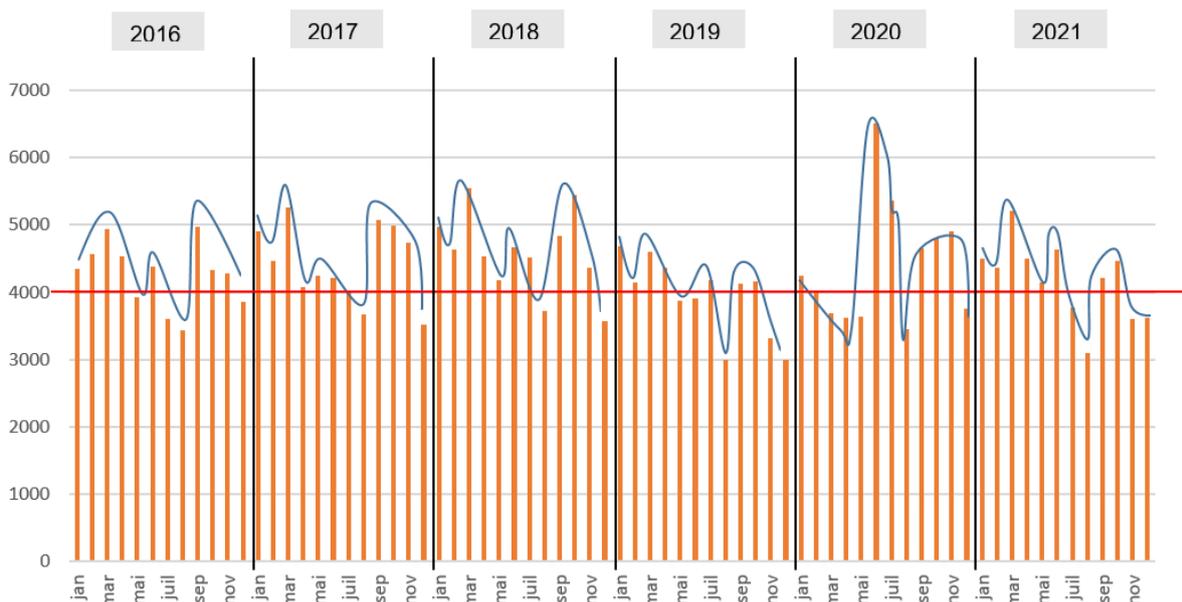
Cette partie s'appuie sur l'exploitation des données de consultation recueillies via l'outil de suivi des consultations du réseau ANIL/ADIL.

1) Des consultations fortement marquées par la saisonnalité

Graphique 4

Nombre mensuel de consultations dans le réseau des ADIL – 2016/2021

Source : Adilstat, réseau des ADIL



Entre 2016 et 2021, le nombre moyen de consultations par mois s'élève à plus de 4 000. Néanmoins, cette moyenne lisse les évolutions qui s'observent tout au long de l'année selon une récurrence pouvant faire l'objet d'une modélisation. L'analyse du nombre de consultations mensuel sur une période de cinq ans permet en effet de mettre en lumière une saisonnalité des consultations selon le schéma suivant :

- hausse en début d'année, qui marque une reprise des consultations après la baisse observée dans le cadre des congés de fin d'année ;
- hausse en mars, en anticipation de la fin de la trêve hivernale ;
- hausse en juin, avant les congés d'été ;
- baisse en juillet et en août, liée à la période estivale ;
- hausse à l'automne, en anticipation du début de la trêve hivernale ;
- baisse en fin d'année, liée à la période de congés et à l'application de la trêve hivernale.

L'année 2020, atypique du fait d'un pic de consultations inédit lié à la crise sanitaire, s'inscrit, elle aussi, dans cette même saisonnalité. Enfin, on observe également que **le niveau des consultations en ADIL reste durablement élevé**, malgré la sortie de la crise sanitaire.

Bilan du baromètre des consultations pour impayés locatifs en ADIL pendant la crise sanitaire

En 2020, près de 55 000 consultations avaient porté sur les impayés et la procédure d'expulsion. L'année 2020 avait été marquée par un pic de sollicitations record à la sortie du premier confinement (prise d'informations en anticipation d'éventuelles difficultés).

Avec un peu plus de 52 000 consultations au cours de l'année 2021, dont 71 % émanent de locataires et 27 % de propriétaires bailleurs privés, le niveau de sollicitation est demeuré soutenu, bien qu'il n'y ait pas eu de pics comparables à ceux enregistrés en juin-juillet 2020, qui étaient liés à un contexte inédit.



2) Quelle évolution du profil des ménages consultant les ADIL ?

Tableau 1

Répartition du nombre de consultations annuel entre professionnels et particuliers

Source : AdilStat, réseau des ADIL

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Particuliers	93%	92%	92%	93%	93%	92%
Professionnels	7%	8%	8%	7%	7%	8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

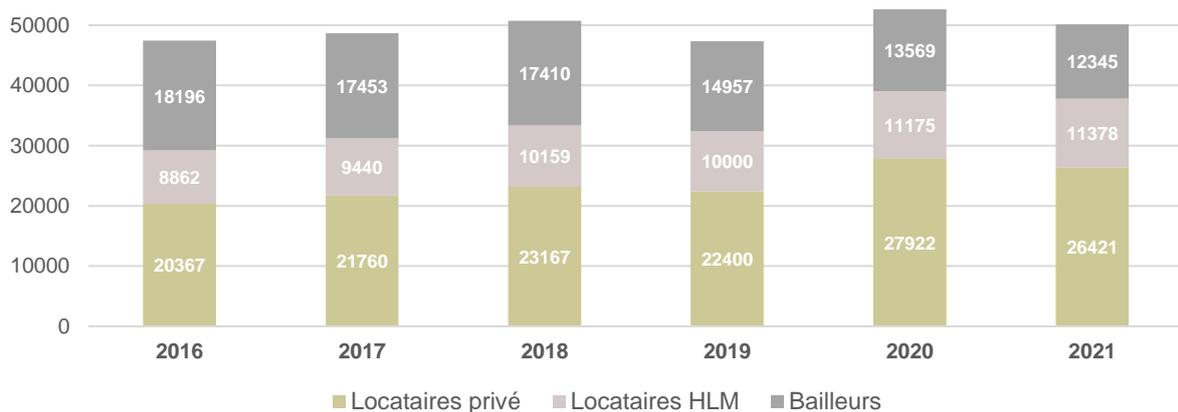
Le cœur de mission des ADIL est l'information du grand public, ce qui se traduit par une très large majorité de consultations à destination des particuliers, avec une grande stabilité dans le temps.

Une augmentation de la part des consultations des locataires et une diminution de celle des bailleurs

Graphique 5

Nombre de consultations par statut d'occupation (particuliers) entre 2016 et 2021

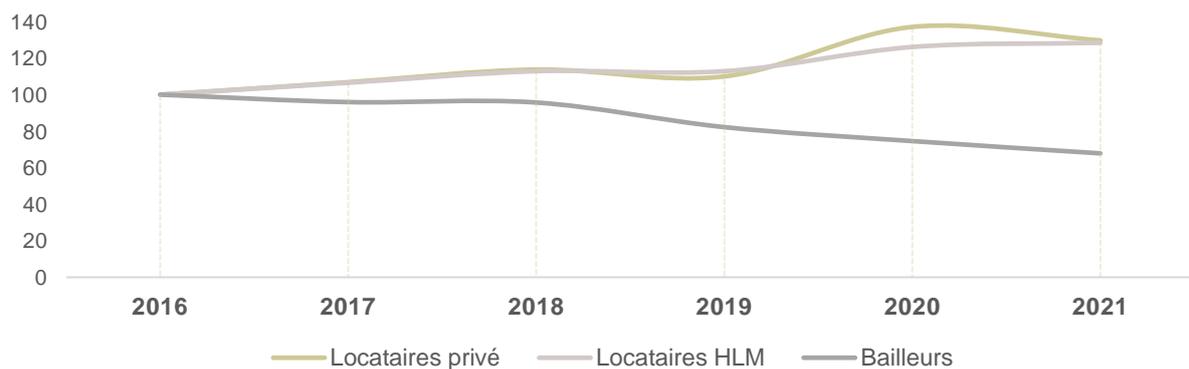
Source : AdilStat, réseau des ADIL



Graphique 6

Évolution du nombre de consultations par statut d'occupation (base 100 = 2016)

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Le nombre annuel de consultations des particuliers se stabilise en 2021 autour de 50 000.

Les deux graphiques précédents mettent en évidence une **évolution de la composition par statut d'occupation de ce volume, engagée depuis 2016**.

D'une part, la proportion de consultations émanant des locataires augmente, alors que celle des propriétaires bailleurs recule sensiblement.

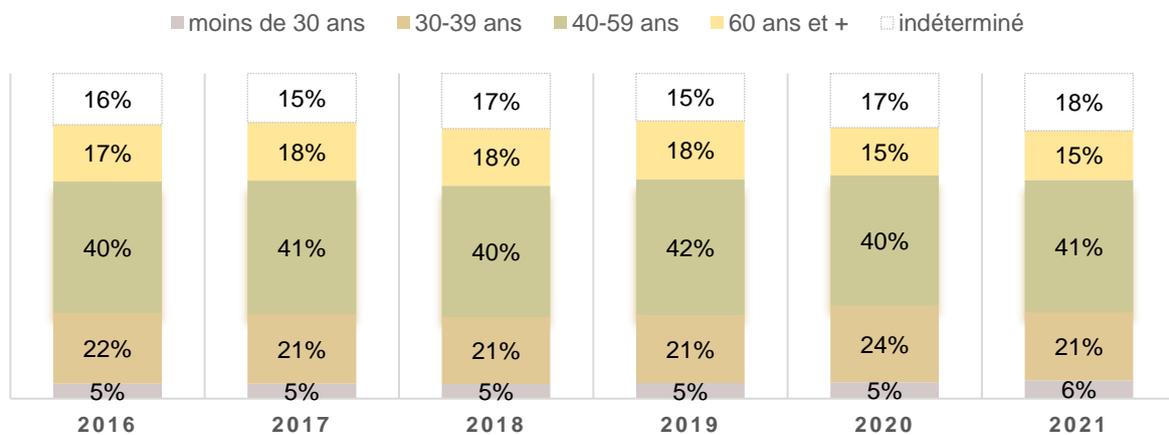
D'autre part, alors que l'augmentation de la part des consultations des locataires du parc social est progressive et continue, celle des locataires du parc privé est marquée par un pic de consultations en 2020, lié à la crise sanitaire.

Un impact de l'évolution des statuts d'occupation sur la structuration par âge des ménages

Graphique 7

Répartition par âge des consultations des particuliers

Source : AdilStat, réseau des ADIL

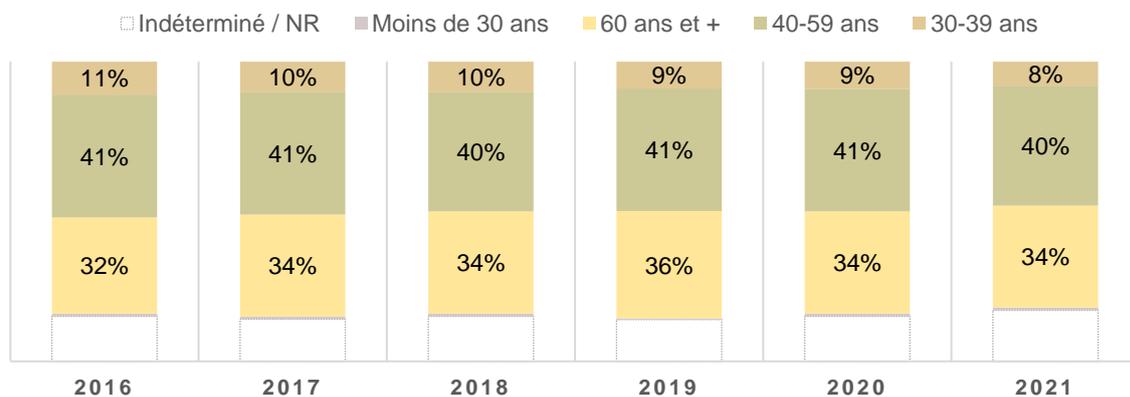


La structuration par âge des consultations des particuliers se caractérise par une grande **stabilité en cinq ans**. Elle est toutefois marquée par une **légère hausse des consultations de ménages de moins de 30 ans**, en même temps qu'une **baisse de ceux de plus de 60 ans**. Cela s'explique par l'évolution de la répartition des consultations par statut d'occupation mise en évidence précédemment.

Graphique 8

Répartition des consultations des bailleurs privés en fonction de l'âge

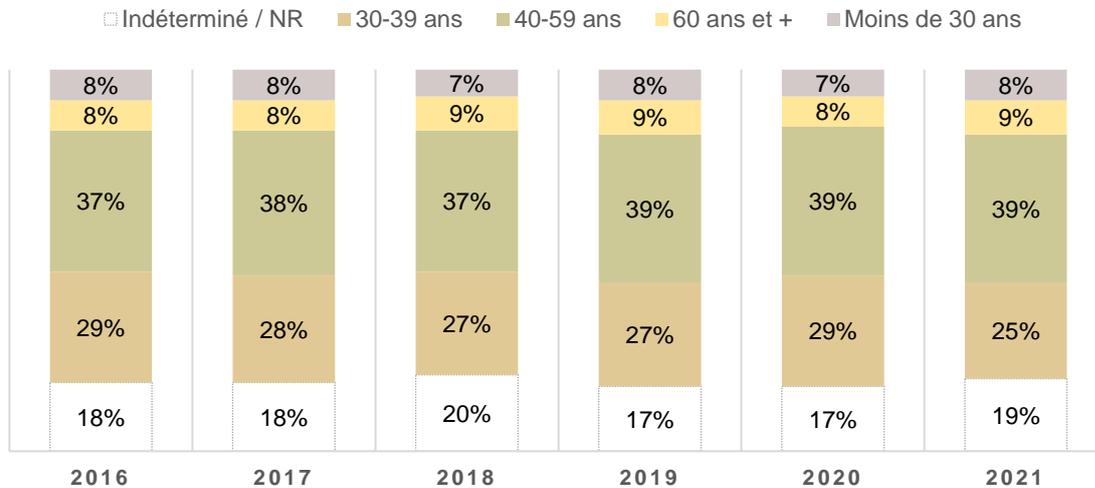
Source : AdilStat, réseau des ADIL



Graphique 9

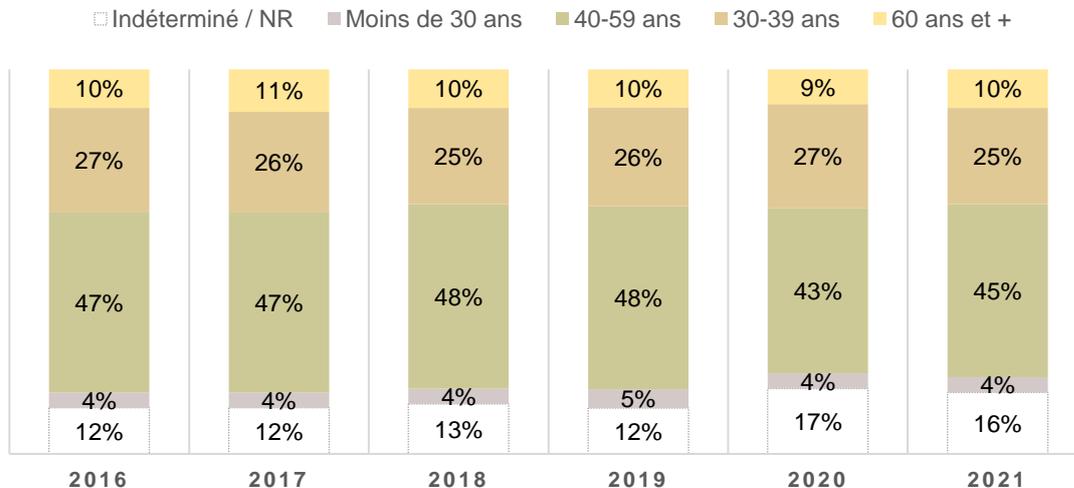
Répartition des consultations des locataires du parc privé en fonction de l'âge

Source : AdilStat, réseau des ADIL

**Graphique 10**

Répartition par consultations des locataires du parc social en fonction de l'âge

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Les graphiques ci-dessus mettent en lumière une composition par âge des consultations des particuliers, différenciée en fonction de leur statut d'occupation :

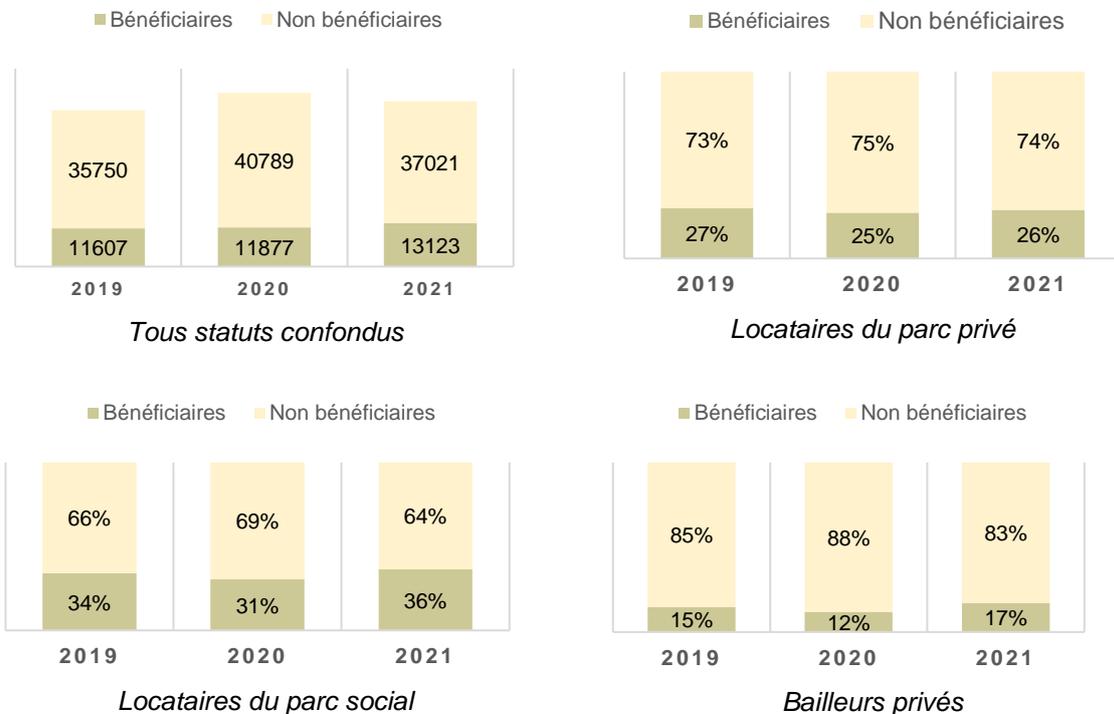
- de manière attendue, les propriétaires bailleurs sont plus âgés que les locataires. Ils sont plus d'un tiers à être âgés de plus de 60 ans, là où les locataires sont 10 % ou moins à l'être. **La baisse de la part des consultations des bailleurs privés explique la diminution du nombre de consultations émanant de ménages de plus de 60 ans ;**
- les locataires du parc social sont plus âgés que les locataires du parc privé. Cela est représentatif de la population générale, les locataires du parc social étant en moyenne plus âgés que ceux du parc privé, ce dernier étant soumis à un plus grande mobilité.

Une part importante de ménages modestes consultant les ADIL

Graphique 11

Nombre de consultations selon la perception ou non des minima sociaux

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Au global, les ménages bénéficiaires des minima sociaux représentent un quart des ménages consultant les ADIL au titre des impayés locatifs. En 2020, ils sont relativement moins nombreux, quel que soit leur statut d'occupation. Cela s'explique dans la mesure où la crise sanitaire a entraîné l'apparition de nouveaux publics, moins fréquemment bénéficiaires des minima sociaux, tels que des indépendants (commerciaux, libéraux, auto-entrepreneurs...) ou des étudiants. Ainsi, en plus d'avoir contribué à la plus grande précarisation des ménages fragiles habitués du réseau, la crise a également touché de nouveaux publics, moins habitués à fréquenter les ADIL.

En 2021, on observe une précarisation de l'ensemble des publics, le nombre de ménages bénéficiaires des minima sociaux augmentant pour chacun des statuts d'occupation. Sont ainsi concernés :

- plus d'un quart des locataires du parc privé (26 %) ;
- plus d'un tiers des locataires du parc social (36 %) ;
- près d'un cinquième des bailleurs (17 %).

Les bailleurs consultant les ADIL sont donc concernés par cette précarisation, au même titre que les locataires. Bien que les profils des bailleurs consultant les ADIL peuvent varier d'un territoire à l'autre, et que les ADIL situées sur les territoires les plus tendus peuvent être amenées à réaliser des consultations auprès de bailleurs ayant un profil d'investisseur, les ADIL sont majoritairement consultées par de petits bailleurs disposant d'un seul ou de deux biens, souvent âgés et pour lesquels le revenu locatif est un complément de revenu indispensable. Des CESF enquêtées mentionnent des bailleurs privés ne mobilisant pas de dispositifs de garanties, fonctionnant à la confiance. **Les ADIL réalisent alors un important travail d'information de ces bailleurs quant à l'existence de la garantie VISALE, dont ils n'ont pas connaissance.**

La prévention des impayés et des expulsions doit ainsi prendre en compte la question de la précarisation des petits bailleurs et des conséquences d'une perte de revenus substantielle pour ces ménages. Afin

de mesurer de manière plus précise ce phénomène, l'ANIL, dans le cadre de la refonte de son outil de suivi des consultations engagée en 2021, a prévu d'intégrer un indicateur de repérage de ce public spécifique. Le nouvel outil sera mis en service au 1^{er} janvier 2023.

Les entretiens réalisés témoignent enfin d'une très faible minorité d'impayés liés à des problématiques de gestion. Dans une large majorité de situations, les impayés sont liés à des ressources des ménages structurellement faibles, pouvant ainsi entraîner la constitution d'un impayé pour toute dépense imprévue (dépense de santé, réparation d'un véhicule...) ou lors d'évolutions des situations personnelles des ménages ayant un impact sur la composition des ressources des ménages (séparation, passage d'un enfant à l'âge adulte, perte d'emploi...).

3) Une évolution de l'origine et de la nature des consultations

Un conseil qui se renforce en phase amont, en même temps qu'en phase aval

Le stade amont comprend l'ensemble des consultations pour lesquelles aucune procédure n'a été engagée ainsi que celles pour lesquelles un commandement de payer a été envoyé ou réceptionné.

Le premier graphique ci-dessous témoigne d'un **renforcement des consultations en phase amont**. Celui-ci est particulièrement lisible en 2020 et s'explique par le fait que le public nouveau apparu en 2020 du fait de la crise, constitué de ménages habituellement hors des radars des ADIL, a rapidement réagi à cette situation nouvelle, d'autant plus que des moyens de communication spécifiques et conséquents avaient été mis en œuvre. Néanmoins, malgré l'amélioration de la situation sanitaire, la progression des consultations en phase amont, amorcée en 2019, se confirme en 2021.

Le second graphique détaille plus précisément la part des consultations en fonction du stade de la procédure. Hors année 2020, spécifique du fait de la crise sanitaire, on observe **un renforcement des consultations au stade du commandement de payer en même temps qu'un renforcement de celles au stade du commandement de quitter les lieux**.

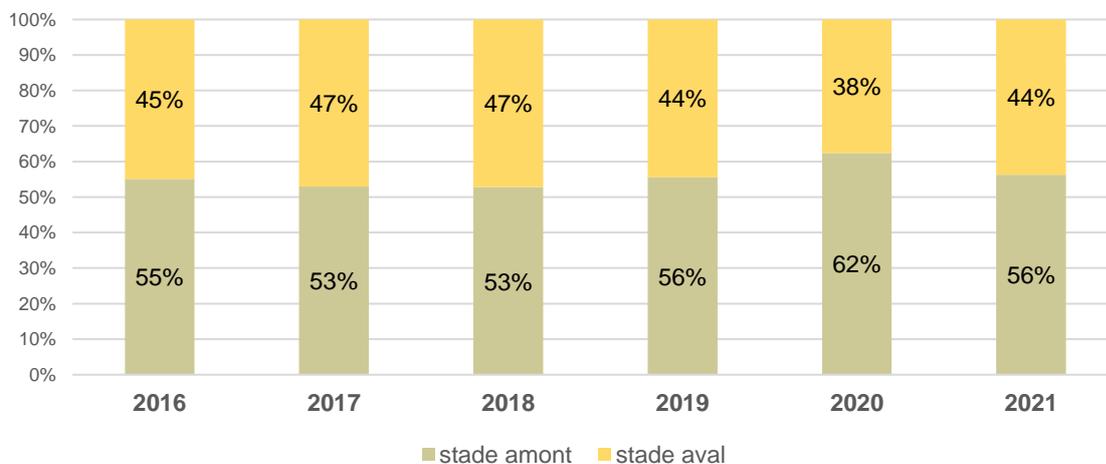
Cela s'explique par la hausse du nombre de missions spécifiques menées par les ADIL à ces deux stades.

Les ADIL confirment donc leur positionnement en tant qu'**acteur majeur de la prévention tout en étant davantage sollicitées au stade aval**.

Graphique 12

Répartition des consultations selon le stade de la procédure (amont / aval) – 2016-2021

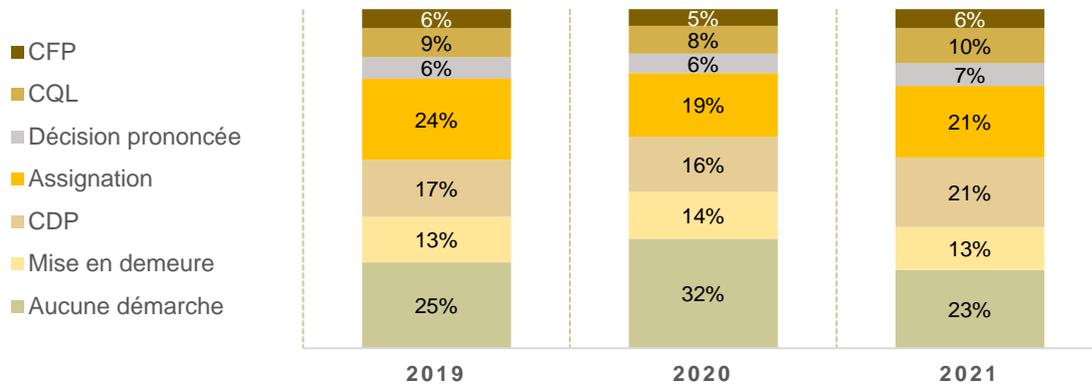
Source : AdilStat, réseau des ADIL



Graphique 13

Part des consultations selon le stade de la procédure – 2019-2021

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Les consultations ont augmenté en volume et en part au stade du commandement de payer et du commandement de quitter les lieux entre 2019 et 2021, respectivement de +2323 et +1118.

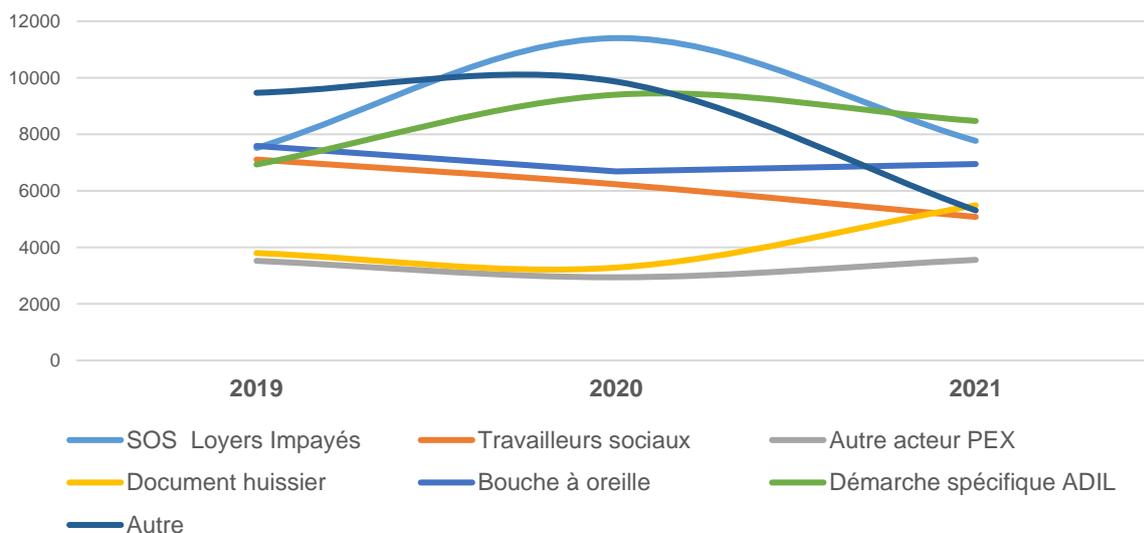
La forte progression des consultations signalées hors démarche de 2020 est un artefact résultant de la conjugaison de l'anticipation de difficultés dans le contexte anxigène de la crise sanitaire et de la communication sur les aides possibles (particulièrement celles mises en place par Action Logement), qui a été à l'origine d'un bond de consultations en ADIL au sortir du premier confinement.

Une évolution de l'origine des consultations qui témoigne d'une évolution des missions des ADIL

Graphique 14

Nombre de consultations en fonction de leur origine

Source : AdilStat, réseau des ADIL



Note : Par documents d'huissier, il est entendu tous les actes signifiés par huissier ; dans le cas de partenariats locaux, les annexes au commandement de payer peuvent renvoyer vers les ADIL

Le renforcement des missions spécifiques est lisible à travers l'évolution du nombre de consultations en fonction de l'origine :

- bien qu'ayant baissé entre 2020 et 2021, le nombre de consultations issues de démarches spécifiques menées par les ADIL sont en augmentation entre 2019 et 2021. Le pic de 2020 témoigne d'une implication forte du réseau durant la période de la crise sanitaire ;
- cette hausse des démarches spécifiques s'accompagne en miroir d'une baisse du nombre de consultations renvoyées vers les ADIL par les travailleurs sociaux. En réalité, de nombreuses consultations réalisées dans le cadre de démarches spécifiques sont le fruit de renvois de la part de travailleurs sociaux mobilisés dans ces démarches ;
- l'augmentation du nombre de consultations issues des documents d'huissier témoigne lui aussi d'un renforcement des missions spécifiques des ADIL, aux stades du commandement de payer et de l'assignation ;
- cette hausse se lit également à travers l'augmentation des consultations issues d'autres acteurs de la prévention des expulsions, puisque les ADIL s'inscrivent dans un partenariat mobilisant des acteurs variés ;
- enfin, la baisse du nombre de consultations dont l'origine est « Autre » pourrait également s'expliquer par la hausse des démarches spécifiques.

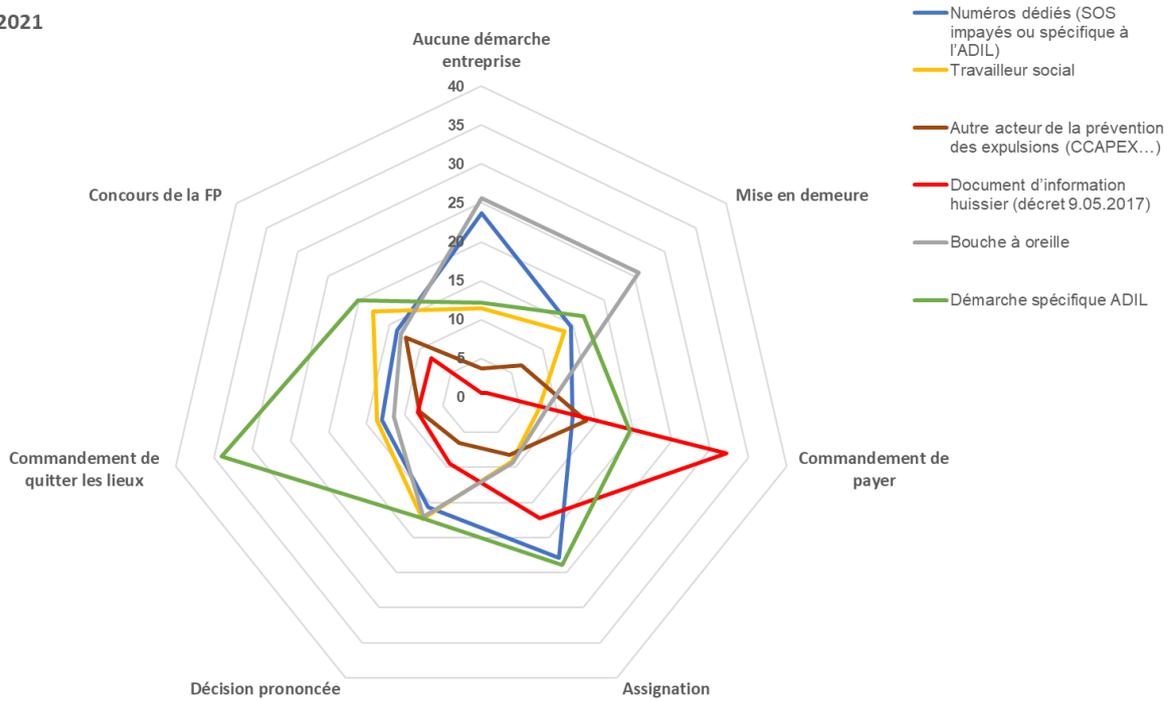
Ces données relatives à l'origine de la consultation permettent également d'observer l'impact de la crise sanitaire sur l'origine des consultations : la forte communication réalisée autour du numéro national « SOS loyers Impayés » est lisible dans le pic de consultations en 2020, en même temps que la légère baisse observable pour les consultations liées au bouche-à-oreille.

Graphiques 13 et 14

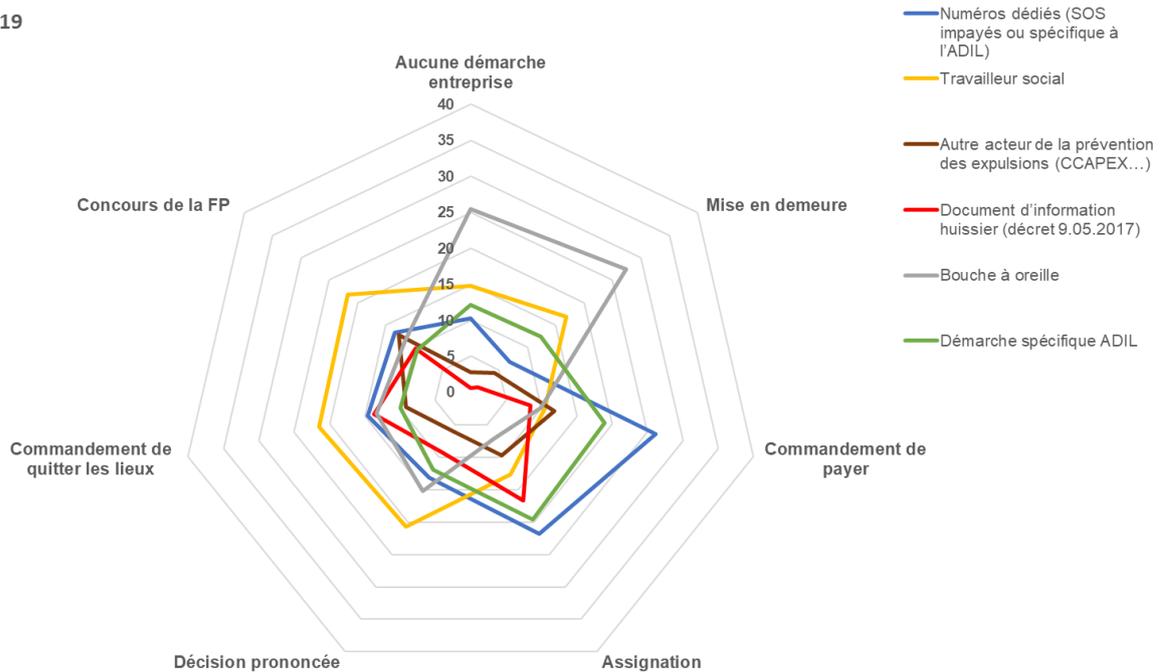
Part des consultations par stade de la procédure en fonction de l'origine de consultation (2019 et 2021)

Source : AdilStat, réseau des ADIL

2021



2019



L'outil de reporting du réseau ANIL/ADIL identifie par quels moyens ou via quels partenaires les ménages ont été dirigés vers l'ADIL (« origine de la consultation »). L'analyse des consultations par stade de la consultation en fonction de l'origine confirme le renforcement des actions des ADIL au stade amont en même temps qu'au stade aval :

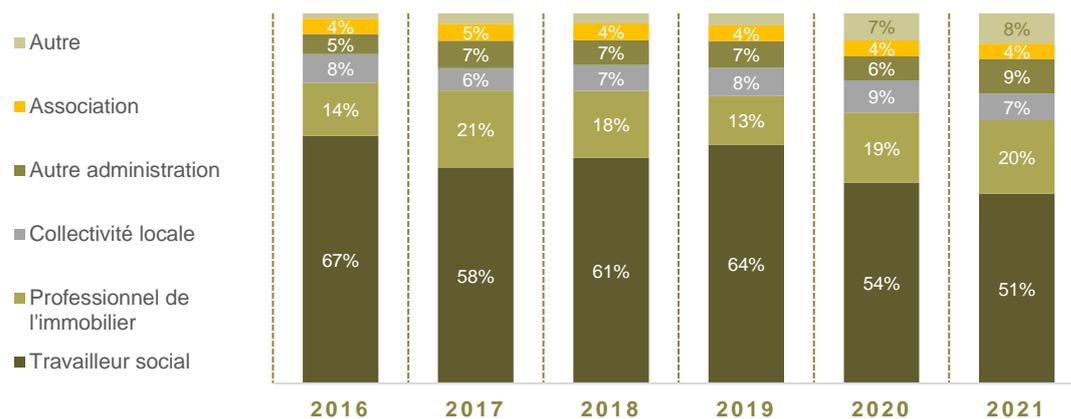
- l'augmentation nette de la part de consultations issues des documents d'huissiers au stade du commandement de payer traduit le déploiement d'actions spécifiques des ADIL à ce stade ;
- l'évolution des consultations issues des démarches spécifiques des ADIL montre quant à elle une augmentation sensible de leur part au stade du commandement de quitter les lieux ;
- la plus forte sollicitation des ADIL via la ligne « SOS loyers impayés » par des ménages engagés en phase contentieuse, est certainement à mettre en lien avec les campagnes d'information réalisées en 2020.

Un conseil des professionnels majoritairement réalisé en direction des travailleurs sociaux, mais qui se diversifie sur la période récente.

Graphique 15

Part des consultations des professionnels par typologie de professionnel

Source : AdilStat, réseau des ADIL



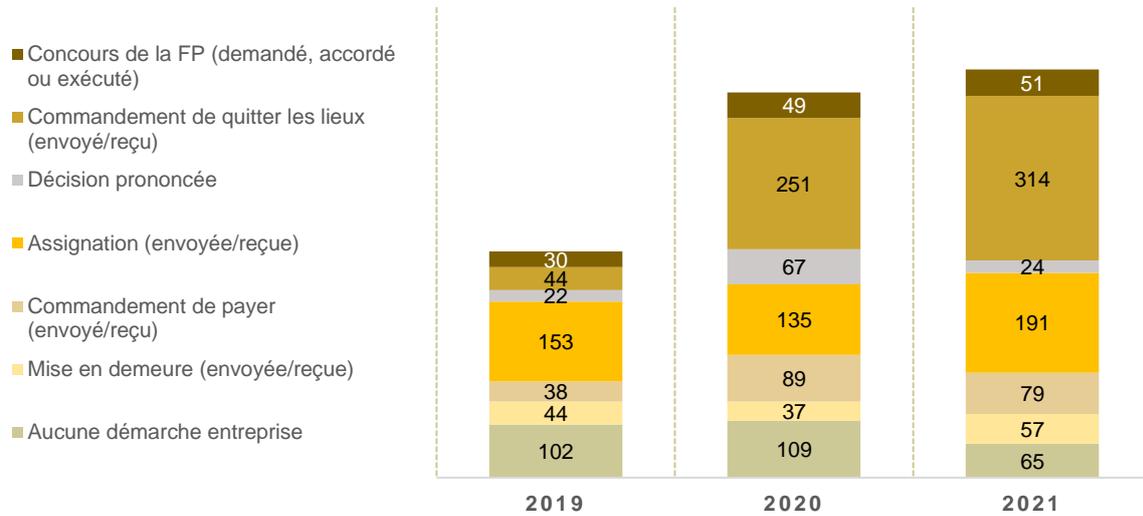
Les travailleurs sociaux s'adressent de manière prépondérante aux conseillers des ADIL pour cette thématique spécifique. Pour l'ensemble des consultations du réseau, qui abordent les rapports locatifs, les copropriétés ou encore l'accèsion à la propriété, les travailleurs sociaux représentent 41 % des professionnels qui consultent les ADIL, soit dix points de moins que la part pour les questions relatives aux impayés et expulsions. Cela s'explique par l'importance du suivi social conjugué à la dimension juridique dans l'accompagnement qui peut être réalisé auprès des ménages en situation d'impayés ou menacés d'expulsion par les travailleurs sociaux.

Pour autant, cette part diminue sensiblement depuis 2020, au profit d'autres acteurs, en particulier les professionnels de l'immobilier, et les autres administrations telles que les DDETS, fortement mobilisées dans le cadre du dispositif des chargés de mission « sortie de crise ».

Graphique 16

Nombre de consultations des professionnels de l'immobilier en fonction du stade de la procédure

Source : AdilStat, réseau des ADIL



La hausse de la part des professionnels de l'immobilier se vérifie également en volume. La majorité de cette augmentation se rapporte au stade du commandement de quitter les lieux. Cela est à mettre en lien avec l'augmentation globale des consultations à ce stade (+1.188 par rapport à 2019) et une plus grande lisibilité de l'action des ADIL en la matière auprès de professionnels qui assurent une gestion déléguée de biens locatifs.

État des lieux de l'intervention des ADIL, révélateur de la manière dont les politiques de prévention s'organisent localement

Cette partie se fonde sur l'exploitation d'une enquête réalisée en direction de l'ensemble des ADIL en avril 2022, qui qualifie plus précisément les missions qu'elles conduisent.

Au-delà de leur mission socle d'information, telle que définie par l'article L.366-1 du Code de la construction et de l'habitation, les ADIL ont pu développer des actions renforcées en matière de prévention des impayés et des expulsions, en fonction des enjeux propres de leurs territoires.

Par ailleurs, le réseau des ADIL s'est fortement inscrit dans le cadre de deux dispositifs nationaux portés par la Dihal :

- 45 ADIL, couvrant 53 départements, sont porteuses du dispositif « chargé de mission PEX²⁰ sortie de crise » ;
- 14 ADIL sont intégrées dans le dispositif « équipes mobiles PEX ».

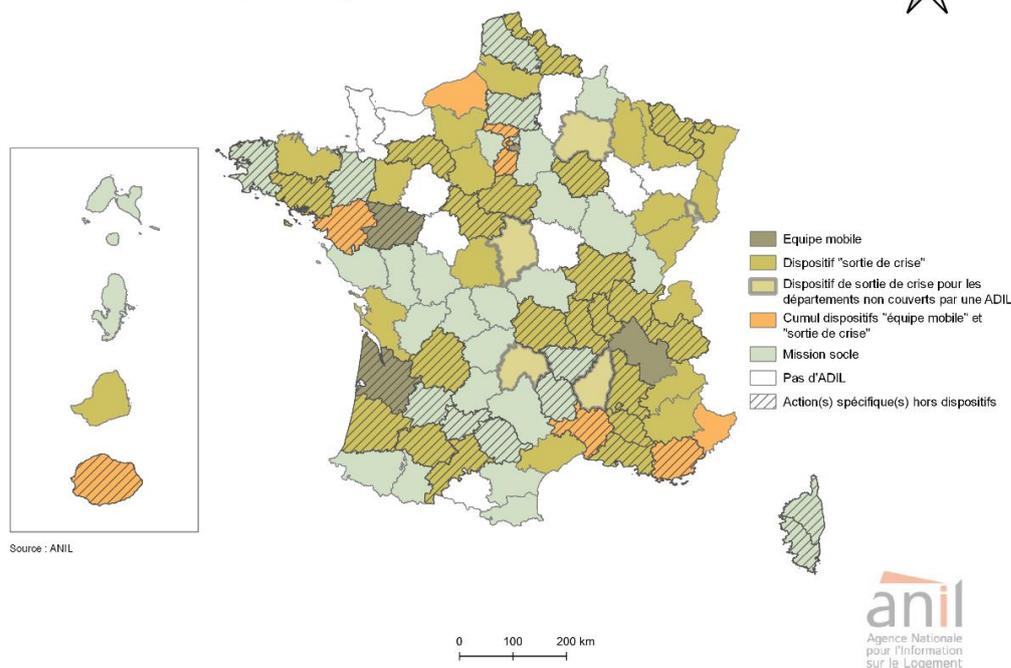
La carte ci-après répertorie :

- les ADIL engagées dans ces dispositifs ;
- les ADIL ayant développé des actions spécifiques sur cette thématique sans être inscrites dans ces dispositifs ;
- les ADIL réalisant uniquement le conseil et l'information prévu dans le cadre de la mission socle.

Carte 5

L'intervention des ADIL en matière de PEX

L'intervention des ADIL en matière de prévention des expulsions



À ce jour, 75 % des ADIL ont développé une ou plusieurs missions spécifiques en matière de prévention des impayés et des expulsions.

²⁰ PEX = prévention des expulsions

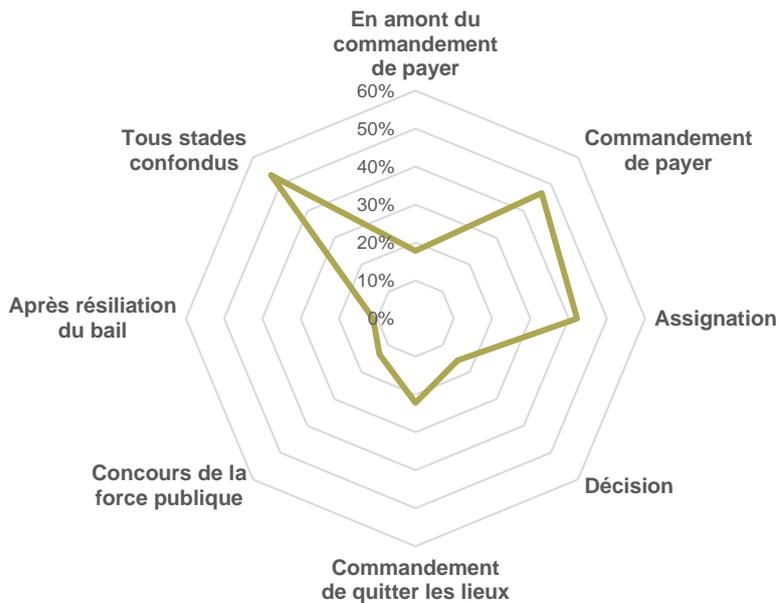
1) État des lieux des missions réalisées par le réseau en matière de prévention des expulsions

Des ADIL autant mobilisées au stade aval de la procédure qu'au stade amont

Graphique 17

Stade d'intervention des ADIL en matière de PEX, toutes ADIL confondues (en % d'ADIL)

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



Lecture du graphique

47 % des ADIL déclarent avoir développé des actions spécifiques au stade du commandement de payer.

Le graphique ci-avant identifie les stades de la procédure auxquels les ADIL peuvent être sollicitées. Un traitement a isolé les ADIL impliquées dans des dispositifs « Équipes mobiles » ou « sortie de crise », mais les proportions sont identiques à celles calculées pour l'ensemble du réseau.

La sollicitation est particulièrement marquée à l'étape du commandement de payer et de l'assignation, c'est-à-dire au moment de l'ouverture de la phase contentieuse. Mais une très grande majorité des ADIL déclarent être sollicitées « tous stades confondus », ce qui peut traduire deux approches complémentaires :

- des interventions transversales, qui concernent donc tous les stades, telles que le sont les formations dispensées aux acteurs par exemple ;
- des interventions qui se déploient d'une séquence à l'autre.

Des actions qui concernent toujours les locataires du parc privé, mais qui sont également associées à des actions en direction du parc social (près de 3 ADIL sur 4)

L'action des ADIL porte majoritairement sur le parc privé dans la mesure où les bailleurs sociaux disposent de leurs propres dispositifs de prévention et assez souvent de travailleurs sociaux. Il existe au contraire un réel enjeu à mobiliser les ménages du parc privé inconnus des services sociaux ainsi que les petits bailleurs privés mal informés sur les dispositifs d'aides mobilisables par leurs locataires et sur la procédure en elle-même.

Les ADIL, renseignent aussi bien les locataires que les bailleurs. Les associations de représentation des bailleurs privés sont souvent membres du conseil d'administration de l'ADIL. Elles qui travaillent également régulièrement avec les agences immobilières pour celles disposant d'un observatoire local des loyers sur leurs territoires. Les ADIL sont donc bien positionnées pour informer et sensibiliser cette cible. Toutes les ADIL ayant développé des missions spécifiques s'adressent à ce public.

Une majorité des ADIL adresse également la cible du parc social. **Elles apparaissent ainsi comme un partenaire privilégié des bailleurs sociaux, malgré l'existence chez ces derniers de services dédiés en interne.** Les bailleurs sociaux peuvent ainsi faire appel aux compétences des ADIL pour mettre en place des missions spécifiques pour des questions de moyens humains limités en interne, ou alors pour disposer d'un tiers neutre vis-à-vis des locataires et ainsi favoriser leur remobilisation.

Exemples de partenariats mis en place avec les bailleurs sociaux

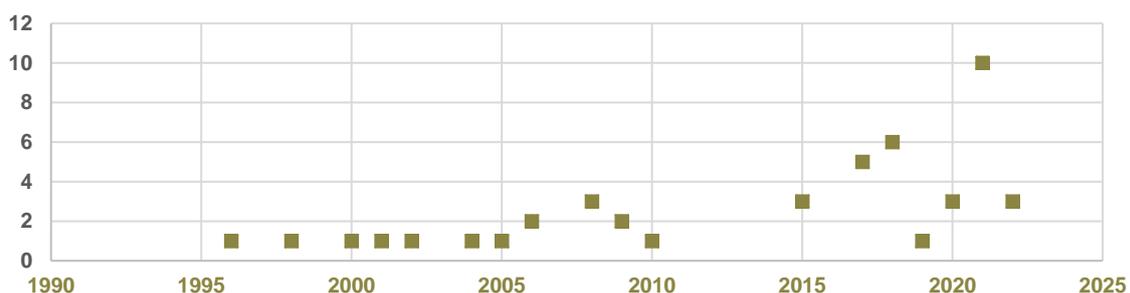
L'ADIL du Gers est chargée d'accompagner les ménages du parc social dont le bail a été résilié, mais pour lesquels les bailleurs cherchent néanmoins un maintien dans les lieux. L'ADIL dispose de trois mois après la résiliation du bail pour réaliser un diagnostic social afin d'évaluer les capacités de maintien du ménage²¹. Lorsque le maintien est possible, un protocole de cohésion sociale est mis en place et son suivi est assuré par l'ADIL sur toute sa durée. Cette mission est financée à 100 % par le FSL. Le marché de l'habitat du Gers est peu tendu, mais des ménages sont en situation de précarité importante. À l'origine, il était demandé aux deux bailleurs HLM historiques du territoire de reloger les locataires qu'ils expulsaient, afin qu'ils ne soient pas contraints de se reloger dans le parc privé. De là est né le besoin de suivi et d'accompagnement spécifique des ménages du parc public. Les CESF des bailleurs sont quant à elles plus largement positionnées au moment de l'attribution du logement, puis, mises à la disposition des locataires par la suite, sans toutefois être saisies de manière significative par les locataires.

Un réseau engagé de longue date dans la prévention des impayés et des expulsions, dont la mobilisation s'est accrue dans la période récente

Graphique 18

Année de développement de leurs missions spécifiques par les ADIL (en nombre d'ADIL concernées)

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



²¹ L'ADIL du Gers compte des conseillères en économie sociale et familiale au sein de ses équipes.

Dès 1996, et tout au long des années 2000, jusqu'en 2010, les ADIL ont régulièrement développé des actions spécifiques sur cette thématique.

→ **Ainsi, un tiers des ADIL du réseau ayant à ce jour des missions spécifiques les ont développées dans les années 2000**, voire en amont pour deux d'entre elles (l'ADIL de la Drôme, en 1996, et l'ADIL de Dordogne, en 1998).

S'ensuit un creux de cinq années, jusqu'à la parution de l'appel à projets de la Dihal de 2015 intitulé « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement »²².

L'année 2017, marquée par la parution du premier plan interministériel de prévention des impayés et des expulsions, accompagné de sa circulaire de mise en œuvre datée du 22 mars 2017 identifiant les ADIL comme antennes de prévention des expulsions, a également contribué au développement de missions spécifiques au sein de certaines ADIL.

Enfin, la période récente, qui a connu le déploiement de deux dispositifs expérimentaux, dans lesquels se sont largement inscrites les ADIL, a également conduit certaines d'entre elles à développer des missions spécifiques en matière de prévention des expulsions.

Seules une dizaine d'ADIL, sur les 45 mobilisées dans le cadre du dispositif de chargé de mission prévention des expulsions « sortie de crise », n'avaient développé aucune action spécifique jusqu'alors.

Ainsi, la mission d'information juridico-financière des ADIL apparaît comme structurante et explique qu'elles aient pu développer par la suite des missions renforcées sur ce thème. L'implication des ADIL dans le portage de dispositifs nationaux des équipes mobiles et des chargés de mission sortie de crise s'explique de la même manière, ainsi qu'en raison de **l'antériorité d'intervention du réseau sur ce sujet.**

D'autres éléments permettent également d'expliquer cette implication :

- leur implantation locale sur les territoires grâce à la tenue de leurs 1 200 permanences à l'échelle nationale ;
- leur neutralité et la diversité de leurs partenariats, qui les positionnent aussi bien comme des interlocutrices des locataires que des propriétaires bailleurs privés et des partenaires ;
- leur positionnement dans le champ institutionnel tout en étant des acteurs de terrain ;
- leur réactivité et leur adaptabilité, qui peut parfois faire défaut à des structures administratives de grande taille. En effet, les ADIL interviennent dans le cadre de conventions partenariales qui accordent une certaine souplesse pour faire évoluer la mission au regard des besoins ;
- leur compétence dans la matière juridique - voire dans la matière sociale pour certaines d'entre elles -, et leur pédagogie éprouvée pour la vulgariser auprès des usagers ;
- leur très forte mobilisation aux côtés de partenaires locaux, déjà acteurs de la prévention des impayés et des expulsions (CAF/MSA, CCAS, associations spécialisées dans le mal logement comme la FAP, des bailleurs sociaux...) et demandeurs d'expérimentation et de dispositifs innovants.

Des équipes et des compétences qui se diversifient

Le réseau des ADIL est en grande majorité composé de juristes (500 juristes sur 800 collaborateurs et collaboratrices). Ainsi, l'étude « [Dispositif de prévention des expulsions, bilan des ADIL](#) » publiée par l'ANIL en 2001 avec le concours de l'Observatoire des pratiques du Conseil National de l'Habitat, énonçait : « Le point de vue des ADIL est celui de juristes qui, sans être acteurs de la procédure, en expliquent fréquemment le fonctionnement aux particuliers, que ceux-ci soient propriétaires victimes des impayés ou locataires confrontés à des difficultés de paiement ».

Aujourd'hui, les missions des ADIL tendent à se diversifier, et un certain nombre d'entre elles ont recruté des travailleurs sociaux. Ainsi, 13 ADIL²³ parmi les ADIL ayant développé une ou plusieurs missions renforcées en matière de prévention des expulsions, emploient un ou plusieurs travailleurs sociaux au sein de leur équipe, **soit un peu plus d'une vingtaine de travailleurs sociaux intervenant sur la prévention des expulsions au sein du réseau.**

²² Les deux premières éditions (2013 et 2014) ne comprenaient pas de thématique « prévention des expulsions ». Celle-ci y a été intégrée dans l'exercice 2015, suite à l'élargissement des interventions de la DIHAL à ce sujet (voir contexte réglementaire de l'époque). Trois ADIL ont alors été lauréates de l'édition 2015 : ADIL 30, ADIL 40 et ADIL 71.

²³ ADIL 06, ADIL 24, ADIL 29, ADIL 32, ADIL 35, ADIL 40, ADIL 44, ADIL 47, ADIL 49, ADIL 56, ADIL 71, ADIL 84, ADIL 974.

Plusieurs ADIL disposent de travailleurs sociaux, spécialisés sur les questions liées au logement, notamment en matière de prévention des expulsions locatives. **Ces travailleurs sociaux ont un positionnement spécifique au sein de cette catégorie professionnelle, souvent peu formée sur les questions de logement.** Si des résistances ont parfois pu s'observer localement lors de leur recrutement, les travailleurs sociaux des ADIL interviennent *in fine* **en bonne complémentarité avec ceux des structures sociales locales**, en intervenant uniquement sur les questions de logement et en relayant de manière fluide les situations porteuses d'autres typologies de difficultés (aide à la gestion budgétaire, aide sociale à l'enfance...). « *Nous avons travaillé en amont à bien définir la fiche de poste afin de montrer la complémentarité entre l'activité de notre travailleuse sociale et celle des travailleurs sociaux du département* » ; « *Nous avons absolument besoin d'une compétence sociale en interne pour pouvoir toucher les ménages n'allant voir ni le Département ni la CAF.* »

Complémentarité des interventions des travailleurs sociaux – exemple du Maine-et-Loire²⁴

L'ADIL du Maine-et-Loire accompagne les locataires sans enfants à charge du parc privé au stade du commandement de payer²⁵. Le travailleur social de l'ADIL contacte l'assistant social de droit commun du département afin de définir l'accompagnement à mettre en place pour chaque locataire avec lequel l'ADIL est parvenue à entrer en contact²⁶. L'intervention de l'ADIL est discutée avec l'assistant social du département :

- le travailleur social de l'ADIL n'intervient pas lorsque le locataire bénéficie déjà d'une mesure d'Accompagnement social lié au logement (ASLL) ou d'un Accompagnement éducatif budgétaire ;
- le travailleur social de l'ADIL intervient ou non, en fonction de l'avis de l'assistant social du département, lorsque le locataire fait l'objet d'un Accompagnement social généralisé (ASG) par la Maison départementale des solidarités (MDS) ou par le CCAS de Cholet ;
- le travailleur social de l'ADIL met en place un accompagnement logement avec le locataire s'il le souhaite, lorsqu'il n'a pas rencontré l'AS du département depuis plusieurs mois, lorsqu'il n'a pas adhéré à l'accompagnement ou lorsqu'il a été vu en Accueil information orientation (AIO) depuis plus de deux mois. « **Si d'autres problématiques apparaissent, une réorientation vers un travailleur social du droit commun est réalisée.** »

La présence de travailleurs sociaux au sein des ADIL permet notamment de :

- disposer d'une réelle complémentarité des approches en interne ;
- faciliter les échanges avec les travailleurs sociaux du territoire, notamment concernant le partage de l'information lié au secret professionnel ;
- ouvrir directement les droits des ménages et instruire leurs demandes d'aides ; bénéficier d'un accès direct aux plateformes des Services Intégrés d'Accompagnement et d'Orientation (SIAO) pour instruire les demandes d'hébergement ;
- compléter, voire développer l'offre territoriale de travail social spécialisé sur les questions de logement.

²⁴ En savoir plus : « Bilan de l'action de prévention de l'expulsion en 2021 – ADIL 49 »

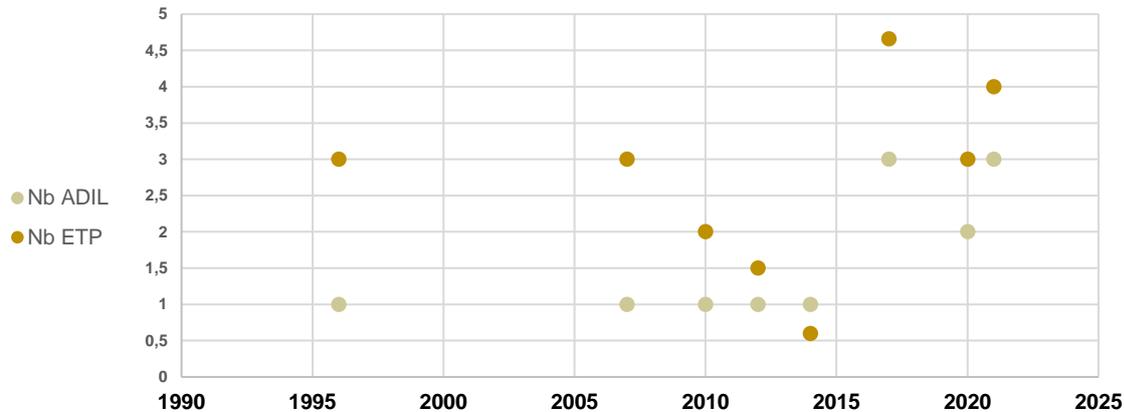
²⁵ Le CDP est transmis à la CCAPEX en cas de dettes représentant 4 mois d'impayés ou le non paiement du loyer durant 4 mois consécutifs, arrêté du 18 décembre 2020.

²⁶ La prise de contact est réalisée par deux moyens différents : deux appels sortants et/ou un courrier de mise à disposition et une relance.

Graphique 19

Année de recrutement des travailleurs sociaux « prévention des expulsions » au sein du réseau (en nombre d'ADIL et nombre d'ETP)

Source : *Enquête réseau des ADIL, avril 2022*



Parmi les 33 ADIL n'ayant pas recruté de travailleur social, 17, soit la moitié, ont développé des partenariats privilégiés avec les travailleurs sociaux d'autres structures associatives de leur territoire. Ces partenariats prennent la forme de co-traitance ou de sous-traitance, principalement dans le cadre du dispositif national des équipes mobiles ou, plus généralement, il s'agit d'orientations privilégiées vers ces partenaires et/ou de prises en charges communes de certains dossiers.

Par ailleurs, les juristes des ADIL n'ayant pas recruté de travailleurs sociaux ont le plus souvent développé des modalités de travail rapprochées avec les services sociaux du département. Dans le contexte de la crise sanitaire, ces partenariats ont pu contribuer localement à assouplir les règles d'attribution du FSL. Un territoire rural évoque ainsi de bonnes relations avec un responsable de service du département, nouvellement arrivé et issu d'un service financier (et donc sans liens pré-établis avec le dispositif d'aide du FSL). Ce dernier, trouvant certaines dispositions du règlement intérieur peu adaptées au contexte résultant de la crise sanitaire, a ainsi contribué à l'évolution de ce document et à la possibilité de mobiliser le FSL sur le montant total de la dette, tout en assouplissant la condition de reprise de paiement du loyer courant et en élargissant les barèmes de ressources. Cela, en lien avec les échanges conduits localement avec l'ADIL.

Certaines ADIL mentionnent également des partenariats développés avec d'autres structures institutionnelles du territoire : casernes, prisons, hôpital...

Des partenariats qui se diversifient, engagés avec une multiplicité d'acteurs

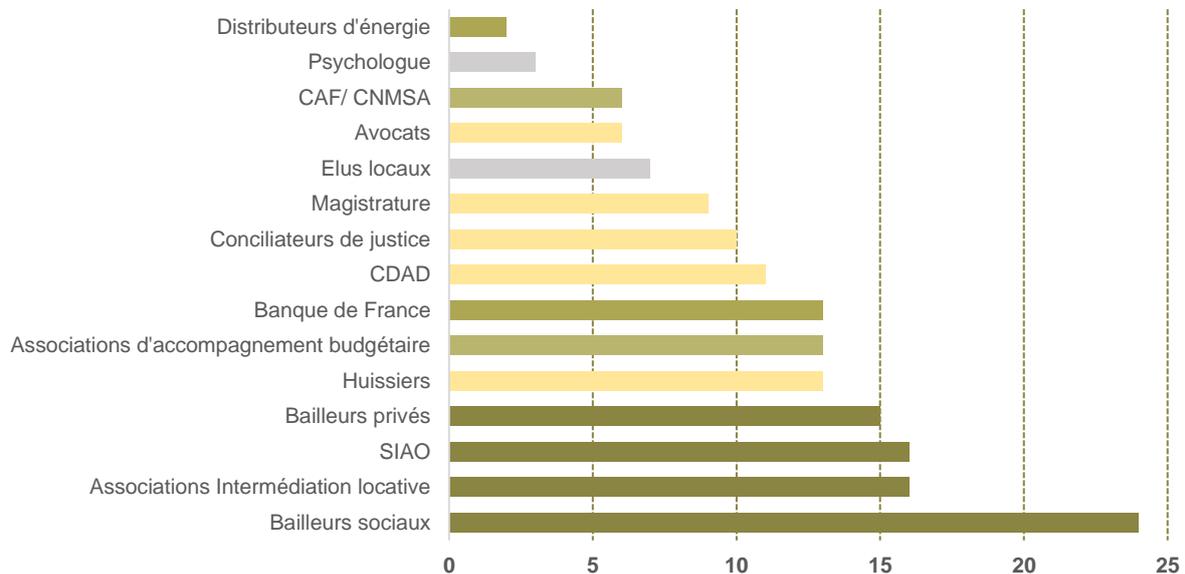
Les principaux financeurs des ADIL en matière de prévention des expulsions sont :

- l'État national ;
- les Conseils départementaux ;
- l'État local ;
- la CAF ;
- les bailleurs sociaux (ces derniers apparaissent parfois comme le 3^{ème} financeur le plus important, mais arrivent le plus souvent plutôt en 4^{ème}, 5^{ème} ou 6^{ème} place).

Graphique 20

Nombre d'ADIL ayant engagé des partenariats par type de partenaire²⁷

Source : ANIL, Enquête réseau des ADIL, avril 2022



Le graphique ci-avant fait état des partenaires impliqués dans le traitement des impayés et la prévention des expulsions :

- en premier lieu, les bailleurs sociaux, les associations d'intermédiation locative ou les SIAO sont des partenaires fréquemment impliqués, notamment pour diversifier et mettre en œuvre des solutions de relogement ;
- en second lieu, les associations budgétaires ou la Banque de France apparaissent comme des partenaires fréquemment mobilisés, notamment pour accompagner l'apurement de la dette ; de manière plus marginale, les distributeurs d'énergie peuvent être également sollicités ;
- en troisième lieu, le monde judiciaire est également largement associé, notamment lorsque la procédure d'expulsion entre en phase pré-contentieuse et contentieuse ;
- enfin, les élus peuvent être mobilisés pour le repérage, principalement dans les territoires ruraux, et des partenariats avec des psychologues ont été mis en place pour appuyer les professionnels dans le cadre de leur mission d'accompagnement des ménages.

Une directrice d'ADIL souligne la nécessité de nouer des partenariats variés avec les différents acteurs du territoire afin de ne pas « perdre les ménages » en cours de route et d'en assurer un suivi efficace.

Exemples de partenariats

Entre le Conseil départemental d'accès au droit (CDAD) et l'ADIL du Vaucluse

En 2015, le CDAD a développé un accompagnement multi-partenarial au service des détenus du centre pénitentiaire d'Avignon-Le Pontet. Ce besoin avait été remonté par l'assistante sociale du centre pénitentiaire qui travaillait en bonne synergie avec le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). L'ADIL a été associée dans ce cadre, aux côtés du conseiller probatoire, de l'assistante sociale et d'avocats, afin d'informer les détenus et de les accompagner dans leurs démarches, ce qui se révèle indispensable pour ce public qui n'est pas en mesure de les réaliser seul – puisque déchu de ses droits. Ce partenariat a pris fin en 2019, lorsque le centre pénitentiaire a fermé ses portes aux partenaires extérieurs. Toutefois, ayant fait ses preuves – 34 détenus ont été accompagnés sur l'année 2015 – il va inspirer la mise en place d'un service spécifique au sein de la Structure d'accompagnement à la sortie (SAS) d'Avignon-Le Pontet qui verra le jour en 2023. Cette structure, plus souple qu'un centre pénitentiaire et pouvant recevoir des partenaires extérieurs, accueillera en effet un point de justice, auquel sera associé l'ADIL afin d'accompagner au mieux les détenus à la sortie.

²⁷ Hors principaux financeurs mentionnés ci-dessus. Certains peuvent toutefois avoir déjà été mentionnés précédemment, mais ils l'ont alors été par des ADIL distinctes.

Entre l'ADIL de Dordogne et le monde judiciaire

Partenariat avec l'ordre des avocats

Une convention a été signée entre les deux organismes, permettant de clarifier le rôle entre l'ADIL et les avocats. Lorsqu'ils sont éligibles, les ménages peuvent être accompagnés par l'ADIL pour constituer leur dossier de demande d'aide juridictionnelle. Un avocat signataire de la convention se charge ensuite de représenter le ménage à l'audience.

*NB : D'autres ADIL ont pu évoquer des partenariats rapprochés avec certains avocats, sans qu'ils ne soient nécessairement formalisés dans le cadre d'une convention. Certaines sont par ailleurs en lien direct avec le bureau d'aide juridictionnelles. **Il s'agit, dans tous les cas, de faciliter l'accès des ménages au monde judiciaire.***

Partenariat avec le tribunal de Périgueux

Le partenariat mis en place permet à l'ADIL de disposer d'une visibilité à l'issue de l'assignation. Le tribunal lui transmet une fiche indiquant la décision rendue, ainsi que l'information concernant la présence ou non du locataire à l'audience.

Par ailleurs, sur le territoire de cette juridiction, un accord a été établi avec le magistrat qui permet aux locataires ayant repris les paiements et demandant simplement une demande de délais, de faire parvenir un courrier au magistrat lorsqu'ils sont dans l'incapacité de se rendre au tribunal le jour de l'audience. L'ADIL adapte alors un modèle de courrier pré-établi pour ces locataires.

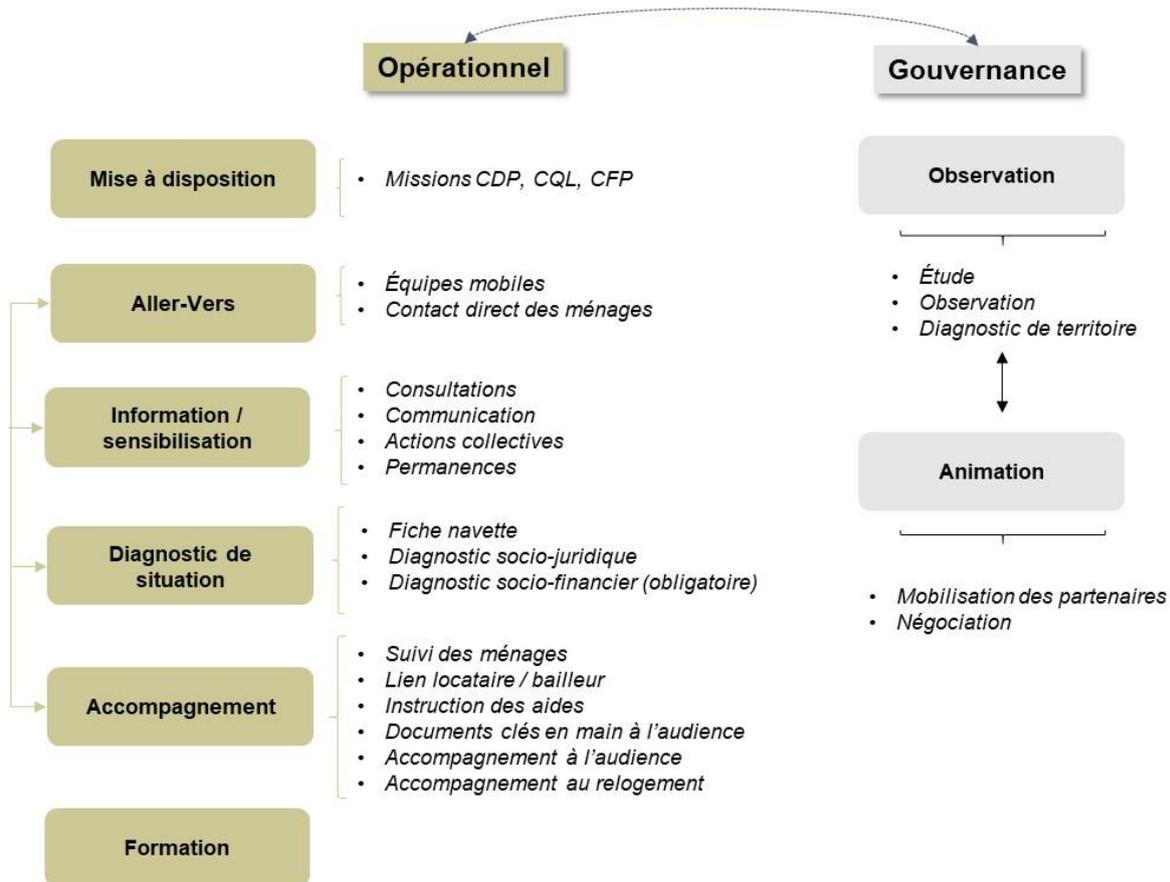
À noter que 40 % des ADIL disposent d'une ligne dédiée à la prévention des expulsions. Ces lignes s'adressent :

- au grand public pour près des trois quarts d'entre elles (74 %) ;
- aux travailleurs sociaux pour près des deux tiers (63 %) ;
- à l'ensemble des partenaires / à tous les publics pour un tiers (32 %) ;
- aux personnes accompagnées pour 16 % d'entre elles.

2) Typologie des actions réalisées par le réseau en matière de prévention des expulsions

Des actions variées en matière de prévention des expulsions

Schéma simplifié des actions mises en place par les ADIL



Le schéma ci-dessus représente de manière simplifiée l'ensemble de la chaîne d'actions mises en place par les ADIL, qui se nourrissent les unes les autres. **Le positionnement des ADIL, à la croisée du terrain et de l'institutionnel, leur permet d'alimenter leur pratique de terrain grâce à l'observation et à la conduite de dispositifs d'animation, et inversement.**

L'enquête adressée aux ADIL réalise un focus sur quatre grandes familles d'actions opérationnelles, pour lesquelles il existe un socle commun d'actions mais également des missions spécifiques. Les quatre grandes typologies sont les suivantes :

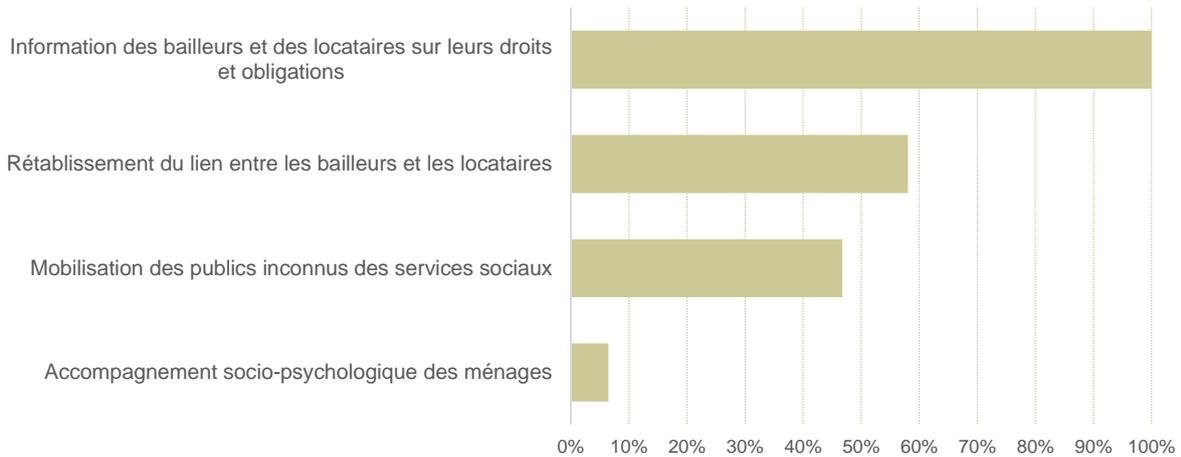
- le lien avec les ménages ;
- les informations sociales, juridiques et financières ;
- la pré-audience, l'audience et la post-audience ;
- le relogement.

— Le lien avec les ménages

Graphique 21

Nature du conseil en matière de lien avec les ménages (en % d'ADIL)

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



L'information des ménages

L'information des ménages constitue le cœur de mission des ADIL. De manière attendue, cette action est donc mise en œuvre par l'ensemble des ADIL du réseau, sans exception.

Le repérage des ménages inconnus des services sociaux

À l'inverse, **la mobilisation des ménages inconnus des services sociaux** ne fait pas partie de la mission socle des ADIL. Pour autant, **plus de 40 % des ADIL s'en sont emparé. Il s'agit en effet d'un enjeu clé en matière de prévention** dans la mesure où l'absence de repérage précoce de ces ménages conduit à une augmentation de la dette tout au long de la procédure, et que leur investissement est indispensable pour débloquer les dispositifs d'aide auxquels ils ont droit. Par ailleurs, s'ils ne sont repérés qu'une fois le jugement d'expulsion rendu, ils ne sont alors plus protégés par leur bail. C'est pourquoi l'AMI « Équipes mobiles de prévention des expulsions » porte précisément sur la mobilisation des ménages inconnus des services sociaux, grâce à l'« aller vers ».

Au-delà des ADIL inscrites dans ce dispositif, les ADIL ayant une mission spécifique au stade du commandement de payer et celles qui réalisent les diagnostics socio-financiers touchent elles aussi les ménages inconnus des services sociaux, en se mettant à la disposition des ménages par voie de courrier. À ce stade, compte tenu du volume que peuvent représenter les commandements de payer, certaines ADIL font le choix d'une mise à disposition plutôt que d'un aller vers. Compte tenu du volume de CDP et des moyens humains souvent limités des ADIL, le simple fait de relancer les ménages concernant la mise à disposition est parfois difficile à opérer.

Un tiers des ADIL ayant répondu à l'enquête ont des collaborateurs et collaboratrices équipes qui réalisent des visites à domicile. Ces visites sont réalisées :

- à 60 % par les travailleurs sociaux ;
- à 20 % par les juristes ;
- à 20 % par un binôme juriste / travailleur social.

L'aller-vers ne consiste pas uniquement en des visites à domicile ; la prise de contact téléphonique spontanée à partir de contacts fournis par un tiers comme le CAF/MSA, un bailleur, ou la CCAPEX en relève également.

Exemples d'actions en direction des ménages inconnus des services sociaux

Mission au stade du commandement de payer – ADIL 75

Depuis 2019, l'ADIL de Paris accompagne certains ménages locataires du parc privé dès le stade du commandement de payer. Cette mission lui a été confiée par la DRIHL, la DASES et la CAF, afin de pouvoir rechercher des solutions pour ces ménages le plus en amont possible. Un maximum de 200 commandements de payer sont transmis mensuellement à l'ADIL, qui se met alors une première fois à la disposition des ménages par voie de courrier. En l'absence de réponse, un second courrier est adressé au ménage, et ce dernier est alors sorti du dispositif s'il n'y répond toujours pas. L'étude réalisée par l'ADIL 75 intitulée « Les impayés de loyer dans le parc privé à Paris en 2020 » fait état des éléments de bilan pour la période allant de mars à mai 2020, à l'issue du premier confinement : « 1 682 ménages ont été contactés et 3 029 courriers ont été envoyés. 577 rendez-vous ont été organisés (dont 403 se sont effectivement présentés). Ces rendez-vous ont concerné 326 ménages et ont donné lieu à 260 diagnostics juridiques, 80 % des rendez-vous menant à la rédaction d'un diagnostic juridique. En effet, ce diagnostic n'est pas produit lorsque le ménage s'est vu signifier une assignation, lorsqu'il a réglé la dette mais a des questions liées au logement ou lorsqu'il refuse la rédaction du diagnostic juridique. »²⁸

Équipe mobile de prévention des expulsions – ADIL 91

L'Essonne fait partie des 26 territoires ayant bénéficié du déploiement du dispositif des équipes mobiles de prévention des expulsions lancé par la Dihal en fin d'année 2021. Dans ce cadre, l'ADIL 91, pour le volet juridique, et l'association Tout Azimut, pour le volet social, se sont associées pour mettre en place un « aller vers » au stade de l'assignation en direction des locataires du parc privé non suivis par le service social départemental. Les objectifs assignés à l'équipe mobile sont d'« aller vers » les locataires, d'évaluer leur situation, de les accompagner lors de l'audience et de mettre en place les mesures d'accompagnement utiles pour aider au règlement de la dette et trouver des solutions. Afin d'entrer en contact avec les ménages, un premier courrier leur est adressé, puis une première visite à domicile est organisée 15 jours après s'ils n'ont pas recontacté l'équipe mobile dans ce délai. En cas de visite infructueuse, un second courrier est communiqué aux ménages, auquel fait suite l'organisation d'une seconde visite à domicile en l'absence de réponse des ménages. À ce stade, l'équipe mobile a cherché à prendre attache avec 358 ménages. 25 % ont pu être rencontrés et accompagnés. 15 % des courriers ne sont pas parvenus à leurs destinataires (retour NPAI – n'habite pas à l'adresse indiquée) et 60 % des tentatives de contact sont restées infructueuses.

Réalisation du Diagnostic Social et Financier – ADIL 24

L'ADIL 24 est la structure désignée pour réaliser les DSF sur le département pour tous les dossiers réceptionnés en assignation pour impayés de loyer, pour les ménages du parc privé et du parc social, qu'ils soient connus ou non des services sociaux. Les DSF sont réalisés dans leur intégralité par les juristes de l'ADIL, qui ont été formés à la dimension sociale via une Validation des acquis de l'expérience (VAE). Les services sociaux sont invités à transmettre à l'ADIL les informations sociales nécessaires pour compléter le DSF. En l'absence d'éléments transmis par les services sociaux, l'enquête réalisée par l'ADIL comporte tout de même une dimension sociale dans la mesure où les juristes établissent un budget en lien avec les ménages, évoquent leurs ressources, leurs charges et leurs dettes. Les juristes évaluent également la capacité des ménages à tenir un plan d'apurement réaliste ainsi que leurs capacités d'autonomie. En cas de difficultés sociales avérées non liées au logement, le renvoi est opéré en direction des travailleurs sociaux du territoire.

« Pour cette mission, nous travaillons en lien avec les tribunaux judiciaires. Nous rencontrons régulièrement les nouveaux magistrats afin de connaître leurs attentes liées à ce diagnostic, s'il leur convient en l'état ou s'ils souhaitent au contraire que nous y ajoutions des informations. »

²⁸ « Les impayés de loyer dans le parc privé à Paris en 2020 : bilan de la mission commandement de payer de l'ADIL 75 », mai 2021, ADIL 75

Le rétablissement du lien locataire-bailleur

Le rétablissement du lien locataire-bailleur apparaît comme étant une action mise en œuvre par près de 60 % d'ADIL aux profils très variés, allant d'ADIL ne conduisant pas de missions spécifiques à certaines dont l'action se rapproche d'une action de médiation. Cette grande diversité dans les réponses conforte le **besoin de précision dans le vocabulaire et l'enjeu de disposer d'un cadre commun d'analyse afin de pouvoir comparer et confronter les expériences**. Néanmoins, quel que soit le degré d'implication de l'ADIL pour rétablir le lien ou favoriser une meilleure communication entre les parties, le statut de juriste rassure davantage les bailleurs comparativement à celui de travailleur social, qui apparaît plus souvent à leurs yeux comme « acquis à la cause » du locataire.

L'accompagnement socio-psychologique des ménages

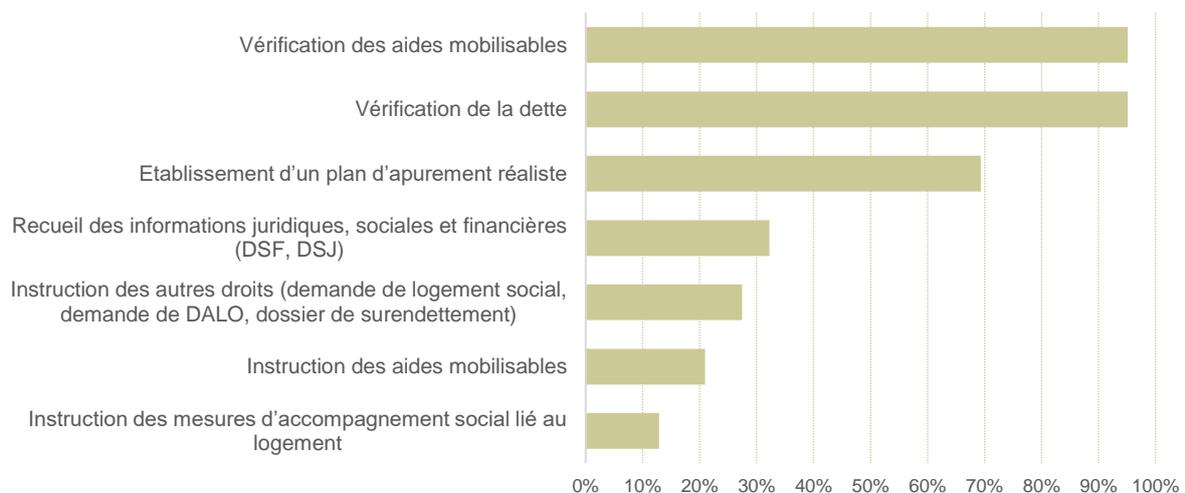
Moins de 10 % des ADIL indiquent mener ce type d'action, ce qui s'explique aisément dans la mesure où l'accompagnement psychologique suppose une formation spécifique. Néanmoins, sans disposer des diplômes afférents, une grande majorité de juristes et de CESF ont fait état d'un travail d'accompagnement impliquant une bonne compréhension des enjeux psychologiques liés à ce type de consultations.

— Les informations sociales, juridiques et financières

Graphique 22

Nature du conseil en matière d'informations sociales, juridiques et financières (en % d'ADIL)

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



La vérification de la dette et des aides mobilisables

La vérification de la dette et des aides mobilisable fait partie des missions socles des ADIL. Les pratiques varient d'un territoire à l'autre. Certaines ADIL vont vérifier la dette systématiquement alors que d'autres ne la vérifient qu'en cas de contestation. **En pratique, les ADIL procèdent à deux types d'opérations :**

- **la sécurisation juridique de la dette**, pour identifier les sommes réellement exigibles ; par exemple, au regard des délais de prescription et du caractère récupérable et justifié des charges locatives. L'ADIL de Paris a pu chiffrer l'impact à la baisse sur le montant réel de la dette suite au travail de sécurisation juridique : 46 % des dettes des ménages reçus par l'ADIL de Paris étaient en partie contestables, représentant un total de 84 753 € ; A vérifier auprès de l'ADIL 75 + période à récupérer ;
- **la solvabilisation du ménage par l'examen de son éligibilité à des aides financières**, notamment les aides au logement.

La mise en place d'un plan d'apurement réaliste

La mise en place d'un plan d'apurement fait également partie de la mission socle des ADIL. Elle peut être réalisée par ailleurs par des travailleurs sociaux, en fonction des organisations territoriales, ce qui explique probablement une part plus faible d'ADIL ayant indiqué la mettre en œuvre. Cette action n'est pas systématiquement menée ; elle l'est uniquement si le ménage a les capacités de se maintenir dans le logement. Elle suppose une approche globale de la situation financière du ménage qui prendra en compte les autres dettes éventuelles, comme les charges courantes. Le lien que l'ADIL peut faire avec le bailleur, notamment privé, permet d'établir un plan d'apurement acceptable pour les deux parties.

L'instruction des aides financières, des mesures d'accompagnement social dans le logement et des autres droits

L'instruction, à proprement parler, qu'il s'agisse des aides financières, des mesures d'accompagnement social ou des autres droits, ne peut être réalisée que par les travailleurs sociaux.

Seules les ADIL qui ont recruté des travailleurs sociaux en interne ont donc la capacité d'instruire directement les aides, en complément de l'information transmise par les juristes. Cela leur permet également d'accéder plus facilement aux autres travailleurs sociaux à pour un partage des d'informations couvertes ordinairement par le secret professionnel.

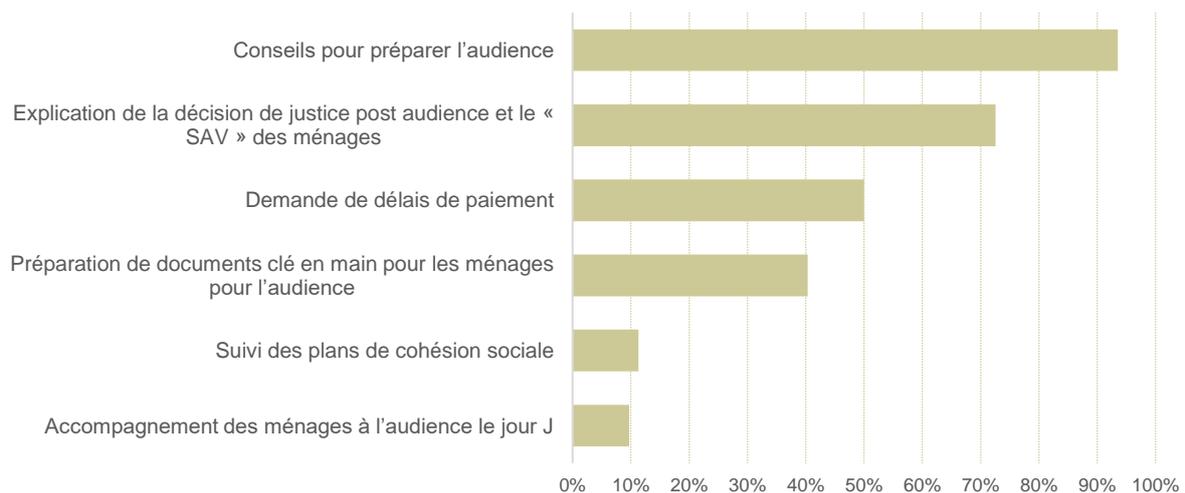
Le recueil des informations juridiques, sociales et financières

Le réseau est très mobilisé sur cette action qui se trouve en dehors du champ de la mission socle. Néanmoins, tout comme pour la question du rétablissement du lien entre le locataire et le bailleur, le recueil des informations juridiques, sociales et financières peut recouvrir des degrés divers selon les ADIL. Seules une dizaine d'entre elles réalisent les Diagnostics socio-juridiques (DSJ, au stade du commandement de payer) et/ou les diagnostics socio-financiers (DSF, au stade de l'assignation). Pour autant, un grand nombre d'entre elles sont amenées à recueillir ces informations dans le cadre de leur mission afin de répondre aux attentes des dispositifs (CCAPEX notamment) et proposer des solutions mieux adaptées aux besoins des ménages.

Graphique 23

Nature du conseil en lien avec l'audience (en % d'ADIL)

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



La préparation à l'audience

Les chiffres que le Ministère de la Justice communiquait avant la réforme récente des tribunaux témoignaient de l'importance pour le locataire d'être présent ou représenté le jour de l'audience.

Les jugements rendus dans ces cas-là sont en effet plus en adéquation avec sa situation (cf. taux de décisions d'expulsion ferme VS expulsion conditionnelle). La sensibilisation des ménages à cette étape clé dans le cadre de la procédure est donc indispensable. La préparation de l'audience fait d'ailleurs partie de la mission socle des ADIL. Dans certains territoires, les travailleurs sociaux se mobilisent davantage pour accompagner les ménages une fois le jugement rendu, et moins pour les sensibiliser à l'importance d'être présents le jour de l'audience.

Le travail de préparation à l'audience réalisé par les ADIL permet d'obtenir des taux très élevés de décisions contradictoires, ce qui constitue un enjeu essentiel pour le rendu de décisions conditionnelles plutôt que fermes. Certains territoires mentionnent ainsi des taux de présentation à l'audience de 70 %, voire de 100 %.

La préparation de documents clé en main et l'accompagnement des ménages le jour J à l'audience

La préparation de documents clé en main à destination des locataires est une action fortement investie par le réseau, compte tenu de l'étape clé que constitue l'audience en matière de prévention. **Ce sont ainsi près de 40 % des ADIL qui préparent les ménages et les accompagnent dans la rédaction de leur argumentaire à présenter au juge, sans se substituer pour autant aux avocats.** En fonction des organisations locales et des partenariats mis en œuvre, de nombreuses ADIL sont en lien avec le barreau et/ou avec le bureau de l'aide juridictionnelle ou encore, le cas échéant, avec certains avocats, afin de faciliter l'accès effectif des ménages à l'aide juridictionnelle.

Afin de rassurer les ménages et de lever pour partie les peurs associées à la comparution devant un tribunal, une dizaine d'ADIL accompagnent les ménages le jour de l'audience.

49 % des ADIL tiennent des permanences dans les lieux de justice :

- maisons de justice et du droit : 28 % ;
- points et relais d'accès au droit : 14 % ;
- tribunaux : 4 % ;
- antennes de justice : 3 %.

La localisation de ces permanences permet :

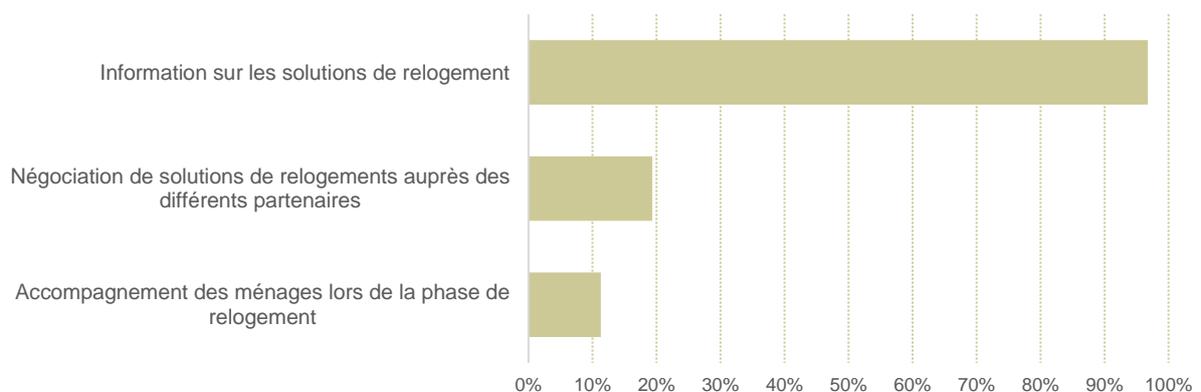
- de faire ressortir l'importance de l'information juridique ;
- de faire connaître au public le lieu où se déroulera l'audience (pour les permanences se tenant au sein d'un tribunal) ;
- d'identifier les ADIL par les usagers mais aussi par les professionnels du monde judiciaire (avocats, huissiers, magistrats) ;
- de développer une interconnaissance avec les métiers du monde de la justice.

— Le relogement

Graphique 24

Nature du conseil en matière de relogement (en % d'ADIL)

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



Les ADIL informent en très large majorité les ménages sur la procédure et les possibilités de relogement, dans le cadre de leur mission d'information. Néanmoins, une part non négligeable des ADIL sont mobilisées dans la négociation de solutions de relogement. Cet accompagnement s'inscrit dans le dispositif des chargés de mission de sortie de crise.

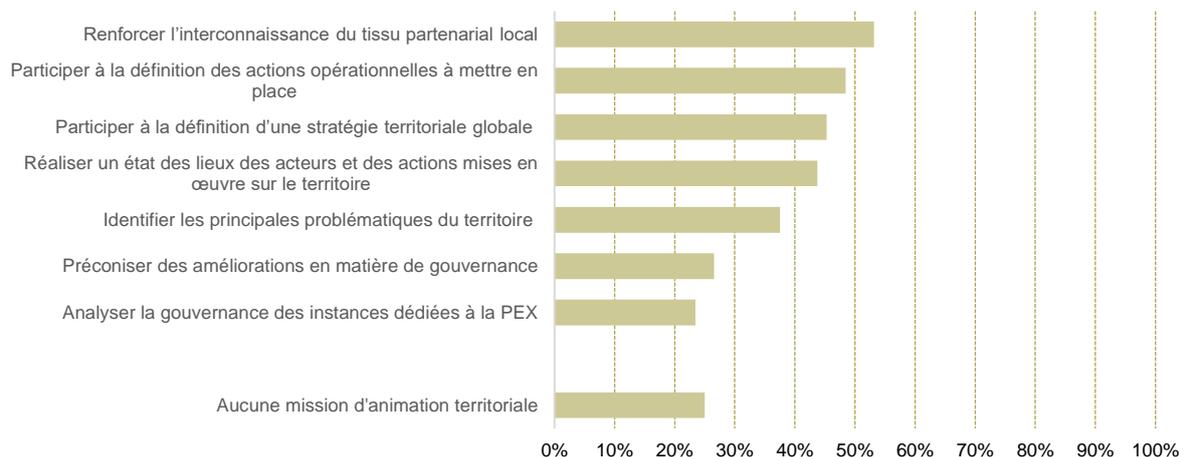
Ainsi, des actions sont menées pour développer l'intermédiation locative afin de capter des logements privés, ou développer de nouveaux partenariats avec les SIAO.

Un positionnement des ADIL qui se confirme en matière d'animation

Graphique 25

Missions des ADIL en matière d'animation de la PEX (en % d'ADIL concernées)

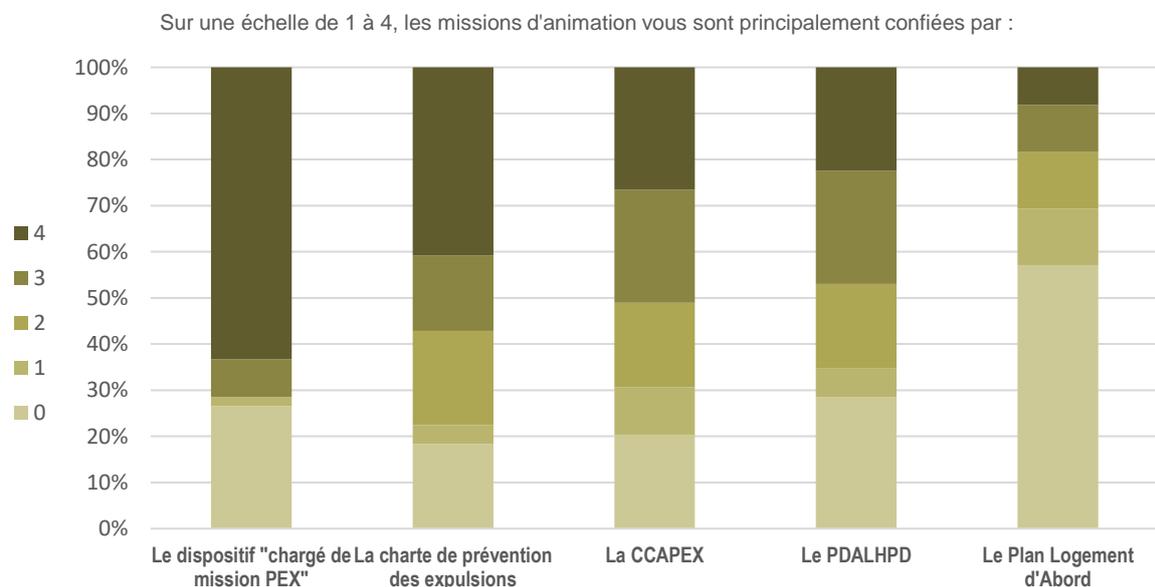
Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



Graphique 26

Dispositifs confiant des missions d'animation aux ADIL

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



Trois ADIL sur quatre sont investies de missions en lien avec la gouvernance de la prévention des expulsions. Elles ne sont en effet qu'environ 25 % à n'avoir aucune mission dans ce domaine.

Si le dispositif des chargés de mission prévention des expulsions comporte le plus souvent des objectifs de ce type, les ADIL tirent également leur légitimité d'actions dans ce domaine à travers d'autres dispositifs, à savoir la charte de prévention des expulsions pour 40 % d'entre elles, la CCAPEX pour 25 % d'entre elles et le PDALHPD, pour plus de 20 % d'entre elles. Le plan Logement d'abord apparaît quant à lui comme étant un outil confiant moins souvent ce type de responsabilités aux ADIL.

Ces dispositifs ne sont pas exclusifs les uns des autres et, dans de nombreux territoires, ce sont ainsi plusieurs d'entre eux confiant simultanément ces missions aux ADIL.

Le dispositif des chargés de mission prévention des expulsions, très axé sur les enjeux de coordination et d'animation territoriale, a ainsi renforcé et accéléré un positionnement des ADIL en matière d'animation qui existait déjà auparavant, toutefois de manière moins systématique.

Ainsi, parmi les ADIL pour lesquelles le dispositif des chargés de mission prévention des expulsions est fortement prescripteur de ce type de missions (*noté 3 ou 4 sur une échelle de 1 à 4*), on distingue :

- une dizaine d'ADIL qui démarrent leurs missions d'animation territoriale avec ce dispositif (CCAPEX et charte prévention des expulsions peu ou pas prescriptrices de ce type de missions pour l'ADIL) ;
- une dizaine d'ADIL pour lesquelles les missions prescrites dans le cadre de ce dispositif s'inscrivent dans la continuité des missions confiées par la CCAPEX et par la charte de prévention des expulsions, toutes deux fortement prescriptrices de ce type de missions pour l'ADIL ;
- quelques ADIL pour lesquelles ces missions s'inscrivent dans la continuité des missions confiées par la CCAPEX ou la charte de prévention des expulsions.

Parmi les missions d'animation confiées aux ADIL, les actions à dimension plutôt opérationnelle que sont le renforcement de l'interconnaissance du tissu local et la contribution à la définition des actions opérationnelles sont les plus investies par le réseau. Cependant, près de 50 % d'entre elles sont chargées d'accompagner la définition de la stratégie d'intervention territoriale en matière de prévention des expulsions, et près de 25 % se voient confier l'analyse de la gouvernance et la proposition de pistes d'améliorations dans ce domaine. Cela confirme un positionnement des ADIL à la fois ancré dans le niveau opérationnel et le niveau stratégique.

Une participation hétérogène des ADIL aux CCAPEX

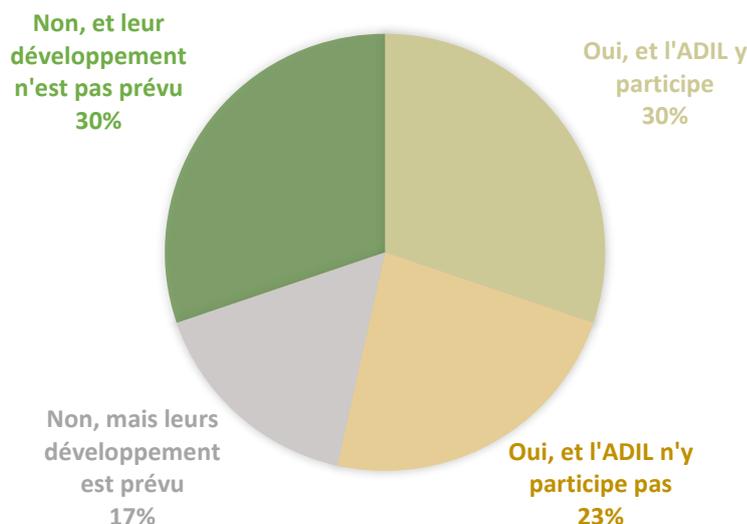
Pour rappel, la CCAPEX vise à piloter la stratégie de prévention des expulsions et à coordonner l'action des différents acteurs dans un département. Elle réunit les acteurs afin de rendre des avis et recommandations à l'ensemble des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions.

Graphique 27

La participation des ADIL aux sous-CCAPEX

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022

DES SOUS-CCAPEX ONT-ELLES ÉTÉ MISES EN PLACE SUR VOTRE TERRITOIRE ?



Lorsque les ADIL participent aux sous-CCAPEX mises en place sur leur territoire, elles se voient principalement confier un rôle d'expertise juridique.

Les trois grandes missions confiées aux ADIL dans le cadre des CCAPEX sont, par ordre décroissant :

- expertise juridique (90 % des ADIL) ;
- participation à l'élaboration des avis et recommandations (61 %) ;
- participation au traitement des dossiers (55 %).

Les autres missions des ADIL sont, par ordre décroissant :

- proposition d'inscriptions de situation à l'ordre du jour (27 %) ;
- diagnostic des situations (27 %) ;
- consultation lors de la question du maintien des APL (16 %) ;
- coordination des acteurs (14 %) ;
- expertise sociale (9%).

Exemples d'actions réalisées par les ADIL en CCAPEX

- le secrétariat ;
- l'expertise juridique et la proposition de solutions le cas échéant ;
- la répartition des ménages à contacter au stade CDP dans le cadre de l'aller vers ;
- la présentation des diagnostics réalisés et des informations sociales disponibles ;
- le partage d'informations sur les ménages rencontrés ;
- la sélection des dossiers qui passeront en CCAPEX dont les situations PEX.

La mise en place de ces missions dépend des moyens financiers alloués aux ADIL.

Néanmoins, dans plus de 40 % des cas, lorsqu'il existe une ou plusieurs sous-CCAPEX sur le territoire, l'ADIL n'y participe pas, pour deux raisons principalement :

- la multiplication des sous-CCAPEX dans certains territoires implique une multiplication des moyens humains dont les ADIL ne disposent pas en interne. A défaut, elles transmettent les informations utiles en amont de la tenue de la sous-commission ;
- certaines ADIL indiquent quant à elles ne pas être sollicitées en dehors de la CCAPEX plénière, leur rôle étant moins identifié à cette échelle. L'ADIL reste parfois informée des dossier transmis en sous-CCAPEX et dispose d'un rôle consultatif ou de partenaire ressource en tant que de besoin.

— Une structuration hétérogène du partage d'information entre les acteurs

Graphique 28

Le partage d'information sur la PEX au niveau local

Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022

Dans quel cadre se fait le partage d'informations en matière de PEX sur votre territoire ?



Le partage de l'information en matière de prévention des expulsions est très hétérogène selon les territoires.

Pour 14 % des territoires, le partage d'informations ne se fait pas.

Et, lorsqu'il se fait, il ne dispose d'une **organisation dédiée en matière de suivi** (au-delà du cadre des instances formelles) que **dans moins d'un cas sur cinq**.

Dans près de la moitié des cas (**44 %**), **les acteurs combinent des modalités de partage formelles** (dans le cadre des instances) **et informelles** (dans le cadre de la gestion quotidienne des dossiers), sans pour autant disposer d'instances opérationnelles ou d'outils de suivis spécifiquement dédiés.

Dans près d'un territoire sur cinq, les acteurs partagent l'information uniquement dans le cadre de la gestion opérationnelle, et dans 5 % des cas, uniquement dans le cadre des instances formelles.

Cette hétérogénéité **témoigne d'un défaut de formalisation des échanges d'information** qui conduit à une organisation très dépendante de la bonne volonté d'implication des acteurs locaux et de risques éventuels de perte d'information en cas de turn-over.

Cela peut s'expliquer par l'absence de moyens attribués spécifiquement jusqu'alors à la coordination et au suivi de cette politique ou encore par les contraintes relatives à la Réglementation protectrice des données personnelles (RGPD). Le dispositif de chargés de mission prévention des expulsions devrait néanmoins permettre de formaliser les process dans un certain nombre de territoires.

Des actions de formation au service de la structuration de la politique locale de la prévention des expulsions

— Des enjeux de formation technique des acteurs

La formation-action en direction des travailleurs sociaux

La synthèse de l'étude menée par la Fondation Abbé Pierre sur le devenir des ménages expulsés²⁹ attire l'attention sur le fait que « l'insuffisante formation de certains travailleurs sociaux sur les questions de logement peut entraver la qualité de l'accompagnement ».

La plupart des travailleurs sociaux ne sont en effet pas formés de manière spécifique sur le logement. Or, le logement requiert des connaissances techniques et réglementaires, et la prévention des expulsions est à la croisée du juridique (procédure) et du social (accès aux droits, accompagnement socio-psychologique). Comme évoqué plus haut, la majorité des ADIL qualifie de « complexes » les missions liées à la prévention des expulsions, qui supposent une double approche juridique et sociale.

Plusieurs ADIL assurent localement des formations et sont bien identifiées à ce titre. Selon l'enquête réalisée en avril 2022 auprès du réseau des ADIL, **15 % d'entre elles sont agréées « organisme de formation »**, **et 15 % ne sont pas agréées à ce stade, mais sont néanmoins identifiées comme tel**. Ces ADIL ont donc un rôle essentiel à jouer dans la formation qualifiante des partenaires locaux intervenant sur la prévention des expulsions. Sur certains territoires, l'ADIL adapte ses contenus de formation en interrogeant les travailleurs sociaux sur leurs besoins, afin de répondre au mieux attentes de ce public.

Les autres ADIL, ni agréées, ni identifiées comme organisme de formation, jouent un **rôle fondamental en matière d'information et de sensibilisation des acteurs**. Ainsi, de nombreuses ADIL ont développé des **actions spécifiques à destination des travailleurs sociaux** :

- sessions d'information sur la procédure d'expulsion ou sur les solutions pour faire face à un impayé ;
- organisation de journées annuelles de sensibilisation en direction des travailleurs sociaux de l'ensemble des structures du territoire ;
- mise en place de lignes téléphoniques dédiées ;
- organisation de formations à la demande en direction des travailleurs sociaux nouvellement recrutés ;

²⁹ « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? », synthèse de l'enquête – mars 2022, Fondation Abbé Pierre

- diffusion de guides thématiques sur la prévention des expulsions ou de kits pédagogiques.

Enfin, les ADIL peuvent participer à la formation des acteurs pour la réalisation des Diagnostics socio-financiers (DSF).

La formation se trouve au cœur de l'activité de l'ADIL 13 dès sa création en 2004. Son catalogue s'est ensuite étoffé au fil des années, avec un large volet consacré à la lutte contre les exclusions, incluant un volet sur les expulsions locatives ayant figuré dans l'offre de l'ADIL dès 2004.

Ce cycle « lutte contre les exclusions » comporte six formations, largement suivies par les travailleurs sociaux du territoire. De nombreuses demandes des partenaires concernent les liens entre surendettement et expulsions, qui font ainsi l'objet de deux formations spécifiques³⁰. Ces demandes émanent notamment des agents du CCAS et de la Ville de Marseille. En effet, bien que les impayés soient minoritairement liés à des problématiques de gestion budgétaire, la précarité des ménages peut les conduire à recourir au crédit pour couvrir des premières dettes, instaurant ainsi le début d'un cercle vicieux pouvant mener à des situations de surendettement inextricables.

Depuis 2019, en complément de ce cycle de formation, l'ADIL a développé sur la Ville de Marseille une session de formation de deux jours, en mettant en place les modalités de formation suivantes :

- un temps important consacré à la présentation des outils et des dispositifs locaux (charte, CCAPEX, PDALHPD, outils élaborés dans ce cadre)
 - l'outillage des acteurs permet de faciliter leurs pratiques professionnelles quotidiennes,
 - la formation apparaît comme un moyen de communiquer sur les outils développés localement et de favoriser leur appropriation ;
- de nombreuses interventions réalisées par des partenaires extérieurs
 - au-delà des outils, la formation s'attache à présenter les acteurs et les jeux d'acteurs, permettant ainsi aux stagiaires d'identifier les partenaires ressources,
 - ces interventions permettent également de créer du réseau et de participer au développement d'une culture d'action commune ;
- enfin, à destination des stagiaires : la remise d'un guide complet détaillé : « Mieux accompagner les ménages en situation d'impayés ou menacés d'une expulsion » ; la mise en place d'une veille informationnelle dédiée ; la communication de la ligne directe de la formatrice pour un « SAV » post formation ;
 - l'objectif est de favoriser l'appropriation des contenus pédagogiques dispensés et de contribuer à l'évolution des pratiques professionnelles.

La formation favorise donc l'interconnaissance entre différentes pratiques professionnelles et la **construction d'une culture commune** autour de l'accompagnement socio-juridique de la prévention des impayés et des expulsions. Les professionnels formés projettent mieux leur pratique et leur rôle au sein du système d'acteurs.

Elle apparaît également comme un outil au service des acteurs pour leur permettre de se situer au sein d'un partenariat multiple, et se met ainsi **au service de la structuration partenariale de la politique locale**. Elle constitue en ce sens à la fois un objectif, en dispensant des contenus pédagogiques, et un moyen, en **contribuant à structurer la dynamique locale du jeu d'acteurs**.

³⁰ En 2021, les six formations de ce cycle sont les suivantes : « Prévenir et traiter l'impayé locatif » ; « Le droit au logement opposable : principes et mise en œuvre dans les Bouches-du-Rhône » ; « De l'impayé à l'expulsion : accompagner les ménages en difficulté » ; « Le logement intergénérationnel » ; « dépôt d'un dossier de surendettement : les différentes étapes de la procédure » ; « L'articulation du surendettement avec les aides au logement et la procédure d'expulsions ».

Conclusion

1) Principaux enseignements

La crise sanitaire n'a pas généré la vague d'impayés initialement pressentie. Elle a touché un large public, dont une part importante se trouvait habituellement hors du périmètre d'action des divers services d'aides aux ménages. Ces nouveaux publics ont aujourd'hui surmonté cette épreuve, mais la crise a néanmoins contribué à fragiliser des ménages déjà précaires et habitués à consulter les ADIL. Ainsi, le niveau de consultations des ADIL ne faiblit pas, malgré l'existence à ce jour d'un contexte sanitaire qui s'est amélioré.

Il ressort des entretiens réalisés que le contexte de crise a permis de fortement mobiliser les acteurs de la prévention des expulsions, notamment autour du déploiement des dispositifs « sortie de crise » et « équipes mobiles » portés par le 3^{ème} plan d'actions interministériel en matière d'expulsions locatives (2021-2022) autour des trois orientations suivantes :

- définir et mettre en œuvre une stratégie territorialisée de sortie de crise en matière de prévention des expulsions locatives ;
- coordonner une prise en charge rapide et pluridisciplinaire des ménages menacés d'expulsion ;
- favoriser le maintien dans les lieux et améliorer les capacités de relogement des ménages menacés d'expulsion locative.

Le réseau ANIL/ADIL est largement mobilisé pour la mise en œuvre de ce plan, en premier lieu par sa mission socle d'information, portée par l'ensemble des ADIL : l'information des locataires et des bailleurs est en effet un maillon essentiel de la prévention, dès la conclusion du bail en informant, bailleurs comme locataires, sur les garanties et les aides mobilisables afin d'assurer la solvabilité du ménage. Au-delà de celle-ci, **75 % d'entre elles, ont développé localement des missions spécifiques sur cette thématique et contribuent ainsi à la mise en œuvre des stratégies locales de prévention des expulsions.** Elles interviennent en amont et en aval du commandement de payer, auprès des locataires et des bailleurs, en lien avec les travailleurs sociaux et les partenaires institutionnels ou judiciaires, et intégrées dans les instances de pilotage comme les instances plus opérationnelles. Les ADIL se positionnent au carrefour de certaines pratiques professionnelles, et elles connaissent ainsi les modes de fonctionnement des différents partenaires.

Les nouveaux dispositifs dans lesquels elles sont parties prenantes – les chargés de mission « sortie de crise » et les équipes mobiles – viennent **conforter les évolutions déjà largement amorcées dans le réseau**, notamment l'« aller vers » pour le repérage des ménages inconnus des services sociaux, l'instauration du **binôme juridique / social** pour le repérage et l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion, **l'animation du partenariat local** ou encore la **formation des acteurs.**

Pour autant, les ADIL sont encore principalement reconnues pour leur expertise juridique, centrale dans une politique fortement structurée par une procédure judiciaire. C'est principalement à ce titre qu'elles interviennent au sein des CCAPEX.

Le double accompagnement social et juridique, aujourd'hui reconnu comme indispensable, requiert des moyens qui peuvent manquer pour intervenir en amont de la phase contentieuse : repérer les ménages dont la dette se constitue, les accompagner pour mobiliser les différentes aides, leur donner accès à leurs droits. Mais nombre de ces ménages ne se manifestent pas en raison de la difficulté à appréhender les conséquences contentieuses ou à dépasser un sentiment de honte. Par ailleurs, une fois la prise de contact réalisée, encore faut-il pouvoir rassurer les ménages, et la dimension psychologique n'est pas accessoire dans un tel accompagnement, où les difficultés ne sont pas que d'ordre économique. Les entretiens réalisés font état **d'un manque de moyens**



cet égard ; les équipes mobiles sont pour le moment financées pour deux ans, alors que les enjeux de repérage de ces publics « hors radars », avant que la situation ne s'aggrave, sont prégnants, particulièrement dans un contexte inflationniste et de dégradation du pouvoir d'achat.

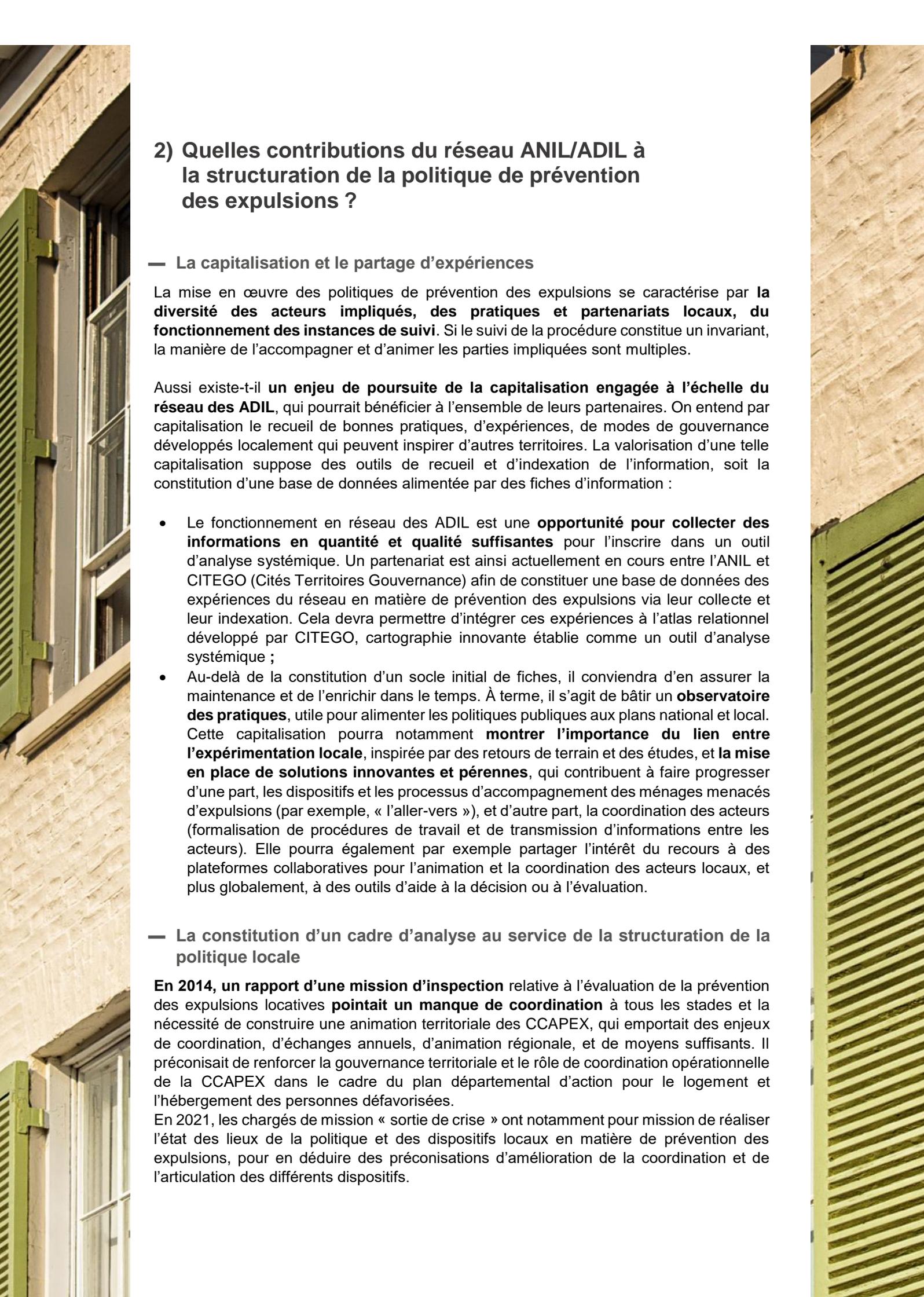
Paradoxalement, les dossiers peuvent arriver en CCAPEX lorsque les situations sont déjà proches de l'expulsion, alors même que le rôle de cette instance est de prévenir et d'intervenir en amont. C'est pourquoi les commandements de payer sont transmis aux CCAPEX. **Les dispositifs existants d'aides sont en réalité encore trop peu mobilisés dans le cadre d'une intervention précoce**, comme le soulignait déjà le rapport de la mission d'inspection de 2014 relatif à la prévention des expulsions : « Les CCAPEX, confrontées à un nombre de dossiers élevé au stade de l'assignation, font généralement le choix d'examiner les dossiers concernés par l'imminence de l'expulsion, c'est-à-dire entre la notification du commandement de quitter les lieux et la réquisition du concours de la force publique ».

Le rapport cité précédemment met en lumière le défaut de coordination et de partage d'information, faute d'un cadre d'action normalisé. L'enquête réalisée auprès du réseau des ADIL en 2022 souligne **la persistance de l'informel dans la relation inter-partenaire**, malgré la réaffirmation du rôle opérationnel et de pilotage des CCAPEX.

Le déploiement des chargés de missions « sortie de crise » est une opportunité pour répondre plus largement à l'enjeu de coordination et de structuration d'un cadre commun. Sans gommer les spécificités inhérentes à une gouvernance territorialisée, ce dispositif permet de formaliser les procédures de travail et l'échange d'information et de mieux articuler les différentes interventions tout au long d'un accompagnement qui peut être long. **Ce dispositif « sortie de crise » porte des enjeux de structuration qui s'inscrivent dans la durée.**

Enfin, **cette politique n'est pas encore suffisamment capitalisée et évaluée, alors qu'elle est transversale et porteuse d'innovation.** Il est important de partager les bonnes pratiques pour les essaimer, inspirer les gouvernances locales ; il est également important d'évaluer la bonne atteinte des objectifs, de comprendre les écarts, d'identifier les actions vertueuses, ou les angles morts qui fragilisent le parcours d'accompagnement des ménages.

La force du réseau des ADIL, très impliqué dans la mise en œuvre de la prévention des impayés et des expulsions, est de pouvoir mener une capitalisation à l'échelle des départements couverts par des ADIL, de porter des expérimentations et de structurer la remontée de données utiles à l'évaluation au plan national, tant quantitatives (données de reporting et de suivi des ménages) que qualitatives (retour terrains, diagnostic du fonctionnement des CCAPEX, identification des angles morts...).



2) Quelles contributions du réseau ANIL/ADIL à la structuration de la politique de prévention des expulsions ?

— La capitalisation et le partage d'expériences

La mise en œuvre des politiques de prévention des expulsions se caractérise par **la diversité des acteurs impliqués, des pratiques et partenariats locaux, du fonctionnement des instances de suivi**. Si le suivi de la procédure constitue un invariant, la manière de l'accompagner et d'animer les parties impliquées sont multiples.

Aussi existe-t-il **un enjeu de poursuite de la capitalisation engagée à l'échelle du réseau des ADIL**, qui pourrait bénéficier à l'ensemble de leurs partenaires. On entend par capitalisation le recueil de bonnes pratiques, d'expériences, de modes de gouvernance développés localement qui peuvent inspirer d'autres territoires. La valorisation d'une telle capitalisation suppose des outils de recueil et d'indexation de l'information, soit la constitution d'une base de données alimentée par des fiches d'information :

- Le fonctionnement en réseau des ADIL est une **opportunité pour collecter des informations en quantité et qualité suffisantes** pour l'inscrire dans un outil d'analyse systémique. Un partenariat est ainsi actuellement en cours entre l'ANIL et CITEGO (Cités Territoires Gouvernance) afin de constituer une base de données des expériences du réseau en matière de prévention des expulsions via leur collecte et leur indexation. Cela devra permettre d'intégrer ces expériences à l'atlas relationnel développé par CITEGO, cartographie innovante établie comme un outil d'analyse systémique ;
- Au-delà de la constitution d'un socle initial de fiches, il conviendra d'en assurer la maintenance et de l'enrichir dans le temps. À terme, il s'agit de bâtir un **observatoire des pratiques**, utile pour alimenter les politiques publiques aux plans national et local. Cette capitalisation pourra notamment **montrer l'importance du lien entre l'expérimentation locale**, inspirée par des retours de terrain et des études, et **la mise en place de solutions innovantes et pérennes**, qui contribuent à faire progresser d'une part, les dispositifs et les processus d'accompagnement des ménages menacés d'expulsions (par exemple, « l'aller-vers »), et d'autre part, la coordination des acteurs (formalisation de procédures de travail et de transmission d'informations entre les acteurs). Elle pourra également par exemple partager l'intérêt du recours à des plateformes collaboratives pour l'animation et la coordination des acteurs locaux, et plus globalement, à des outils d'aide à la décision ou à l'évaluation.

— La constitution d'un cadre d'analyse au service de la structuration de la politique locale

En 2014, un rapport d'une mission d'inspection relative à l'évaluation de la prévention des expulsions locatives **pointait un manque de coordination** à tous les stades et la nécessité de construire une animation territoriale des CCAPEX, qui emportait des enjeux de coordination, d'échanges annuels, d'animation régionale, et de moyens suffisants. Il préconisait de renforcer la gouvernance territoriale et le rôle de coordination opérationnelle de la CCAPEX dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

En 2021, les chargés de mission « sortie de crise » ont notamment pour mission de réaliser l'état des lieux de la politique et des dispositifs locaux en matière de prévention des expulsions, pour en déduire des préconisations d'amélioration de la coordination et de l'articulation des différents dispositifs.

- Cette étude est une première contribution du réseau à l'établissement d'un cadre commun, en donnant à voir les modalités d'intervention du réseau dans toute leur diversité, et en contribuant ainsi à les rendre plus lisibles pour l'ensemble des partenaires ;
- Afin de visualiser les différentes composantes de la prévention des expulsions, des outils issus de la recherche-action pourraient être mis à disposition des chargés de mission pour réaliser une cartographie des acteurs, leur rôle, leurs interactions, les systèmes de partage d'information, de coopération, qui sans gommer l'importance des pratiques locales, aident à comprendre comment cela fonctionne ou dysfonctionne ; autrement dit, aident à poser un diagnostic du fonctionnement et émettre des recommandations³¹.

— L'évaluation de la politique publique

Le diagnostic du fonctionnement de la CCAPEX et la connaissance des acteurs impliqués dans la prévention des expulsions sont un préalable indispensable pour évaluer cette politique et en accroître la dimension préventive pour réduire le recours au jugement d'expulsion.

L'évaluation ne se contente pas d'identifier ce qui va ou ne va pas. Elle explique les écarts entre les objectifs fixés par la politique et les objectifs atteints, les effets attendus et les effets mesurés ou constatés. Elle suppose donc de construire d'une part, **un référentiel et d'autre part, des indicateurs de suivi et d'évaluation, afin d'objectiver les effets des politiques mises en œuvre :**

- Pour le premier point, il convient de s'appuyer sur les diagnostics qui auront pu être réalisés localement, notamment dans le cadre du dispositif des chargés de mission « sortie de crise » ;
- Pour le second point, **il s'agit de structurer des données homogènes au plan national ; le réseau des ADIL y contribue avec l'évolution de son outil de suivi des consultations, dont les données ont déjà permis d'alimenter l'observatoire national des impayés.** L'objectif de sa refonte est d'enrichir l'information collectée par les ADIL au plan national. Les données recueillies à partir de 2023 par l'ensemble des ADIL du réseau seront ainsi complétées, notamment par des éléments qui permettront de qualifier l'impayé (montant, cause³², contestation partielle ou non...), d'identifier si la consultation est issue d'une saisie de l'ADIL par la CCAPEX ou encore d'identifier les bailleurs fragiles mis en difficulté par l'impayé de loyer. Le réseau a par ailleurs déployé **un outil commun dédié au suivi des ménages dans le cadre des équipes mobiles ;**
- Enfin, des réflexions sont menées localement pour améliorer le suivi et l'évaluation de cette politique.

L'enjeu est donc de structurer et de consolider le recueil de données à l'échelle du réseau des ADIL, afin de contribuer à l'évaluation future des dispositifs.

— La formation des acteurs

Les ADIL mènent des actions de formation à destination des travailleurs sociaux, mais également à destination d'autres acteurs (agents des collectivités locales, bailleurs sociaux...). **Ces actions de formation créent des temps dédiés pour communiquer sur les outils de la prévention des expulsions et la manière de les mobiliser. Ce sont donc des temps privilégiés d'appropriation par les acteurs de ces outils.** Ce sont

³¹ Réflexion en cours sur la transposabilité d'outils issus de la recherche-action à l'analyse des jeux d'acteurs impliqués dans la prévention des expulsions.

³² Les causes d'impayé identifiées dans le nouvel outil de reporting du réseau seront harmonisées avec celles qui figureront dans le nouveau formulaire CERFA visé par le Décret n° 2021-8 du 5 janvier 2021 relatif aux modalités de réalisation et au contenu du diagnostic social et financier effectué dans le cadre d'une procédure judiciaire aux fins de résiliation du bail.

également des temps de rencontre entre différents acteurs, où chacun peut identifier les acteurs ressources : **la formation facilite l'interconnaissance et le développement d'une culture d'action commune.**

- 15 % des ADIL sont agréées en tant qu'organisme de formation, et 15 % sont identifiées comme tel. Par ailleurs, lorsqu'elles ne sont ni agréées ni identifiées, elles sont dans leur grande majorité mobilisées dans des actions d'information des acteurs. **Les ADIL sont donc engagées localement pour contribuer au développement d'une culture juridique partagée en matière de prévention des expulsions**, de manière privilégiée en direction des travailleurs sociaux. Leur formation est en effet le plus souvent généraliste, et nécessite d'être complétée sur les questions de logement.
- En tant que tête de réseau, l'ANIL accompagne de son côté en interne les évolutions en cours, et notamment celles tendant à favoriser un accompagnement socio-juridique des ménages. Une première formation à l'« aller-vers » a ainsi été dispensée aux équipes des ADIL, majoritairement composées de juristes.

Le réseau contribue ainsi au développement d'une culture juridique auprès des acteurs sociaux, tout en formant ses équipes juridiques à la dimension sociale de l'accompagnement des ménages.



RETROUVER TOUTES NOS PUBLICATIONS SUR NOTRE SITE INTERNET

Analyses juridiques

Jurisprudence

Études & éclairages

Indicateur des taux

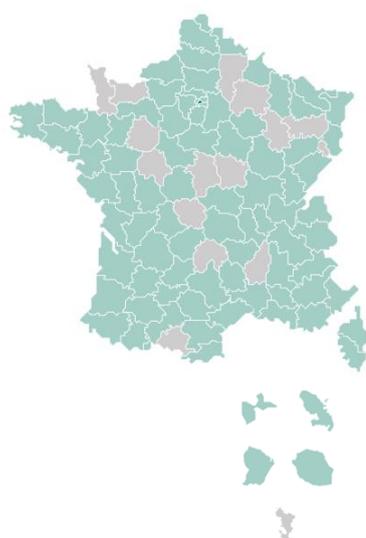
Habitat Actualité

Bulletin bimestriel qui fait le point sur l'actualité du secteur du logement : études, propositions, projets et évolution de la réglementation, jurisprudence...

Consulter tous les « Habitat Actualité »

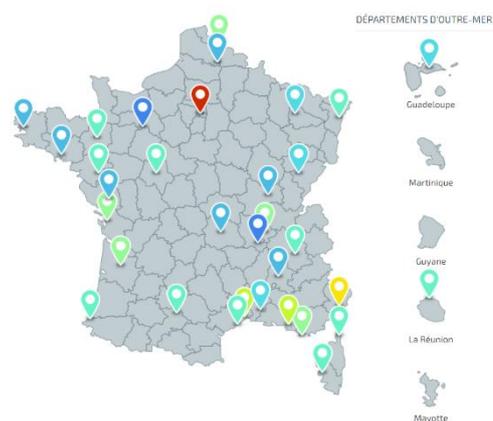
NOTRE EXPERTISE À VOTRE SERVICE

Le réseau des ADIL vous apporte une information complète, neutre et gratuite sur toutes les questions de logement !



 Départements dotés d'une ADIL
 Départements non dotés d'une ADIL

Le réseau des observatoires locaux des loyers pour connaître les niveaux des loyers du parc privé.



www.anil.org



www.observatoires-des-loyers.org



Vous abonnez à nos lettres d'informations