

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 ».

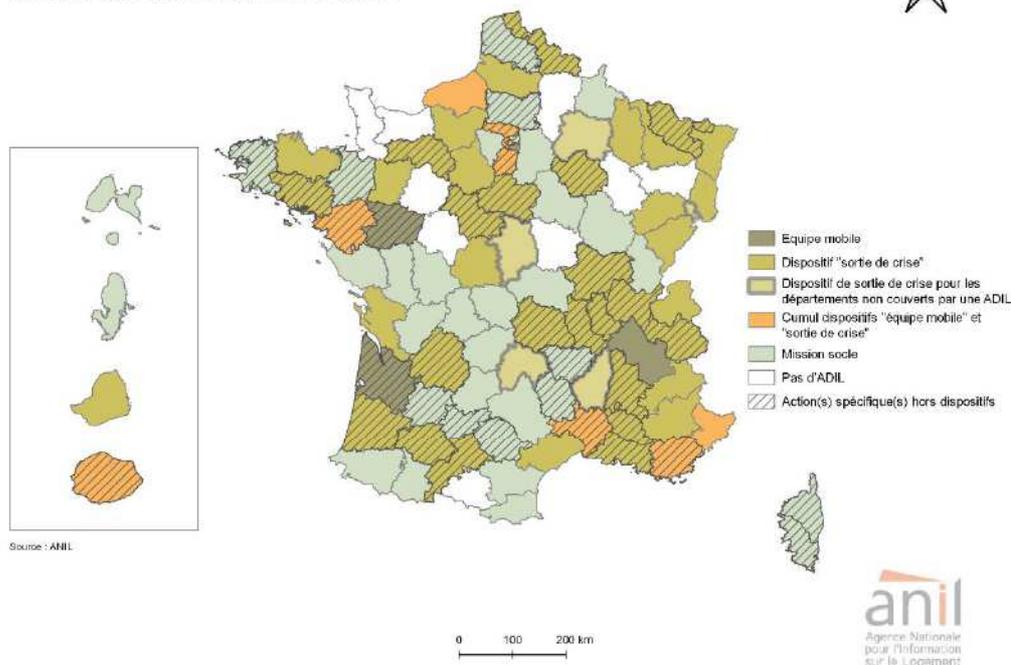
La carte ci-après répertorie :

- 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

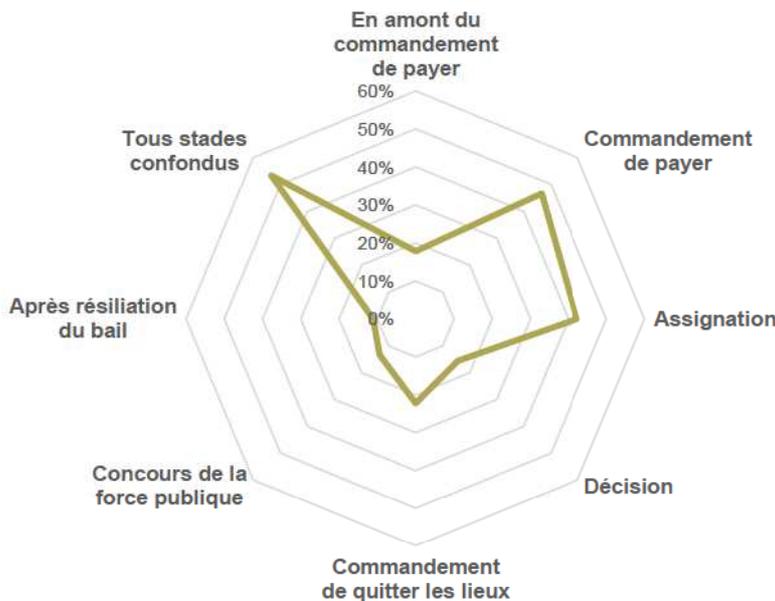
1) État des lieux des missions réalisées par le réseau en matière de prévention des expulsions

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.

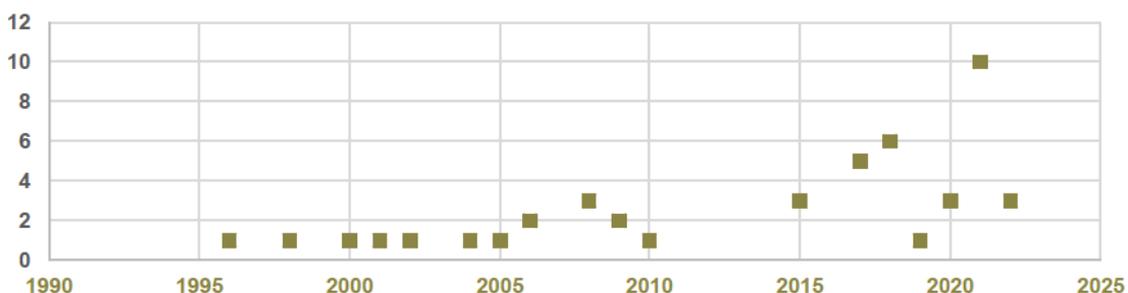
Le marché de l'habitat du Gers est peu tendu, mais des ménages sont en situation de précarité importante. À l'origine, il était demandé aux deux bailleurs HLM historiques du territoire de reloger les locataires qu'ils expulsaient, afin qu'ils ne soient pas contraints de se reloger dans le parc privé. 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 »*

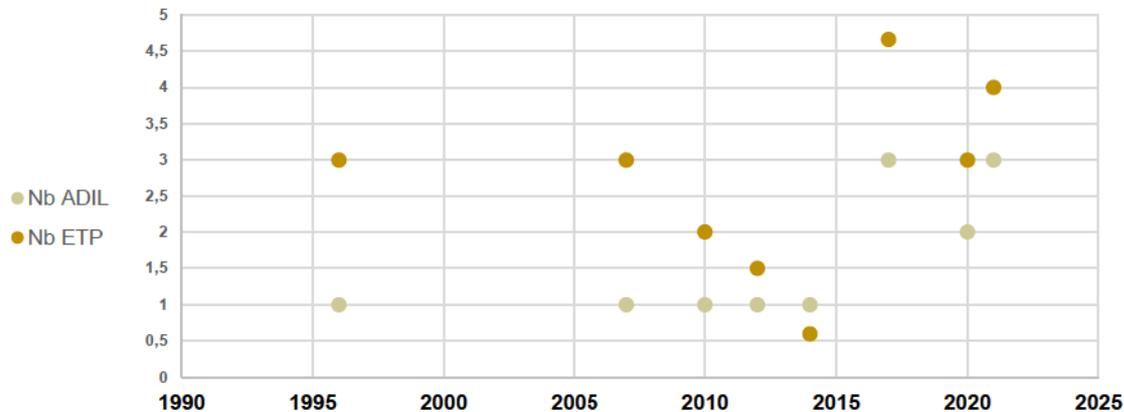
²⁵ *Le CDP est transmis à la CCAPEX en cas de dettes représentant 4 mois d'impayés ou le non paiement du loyer durant 4 mois consécutifs, arrêté du 18 décembre 2020.*

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

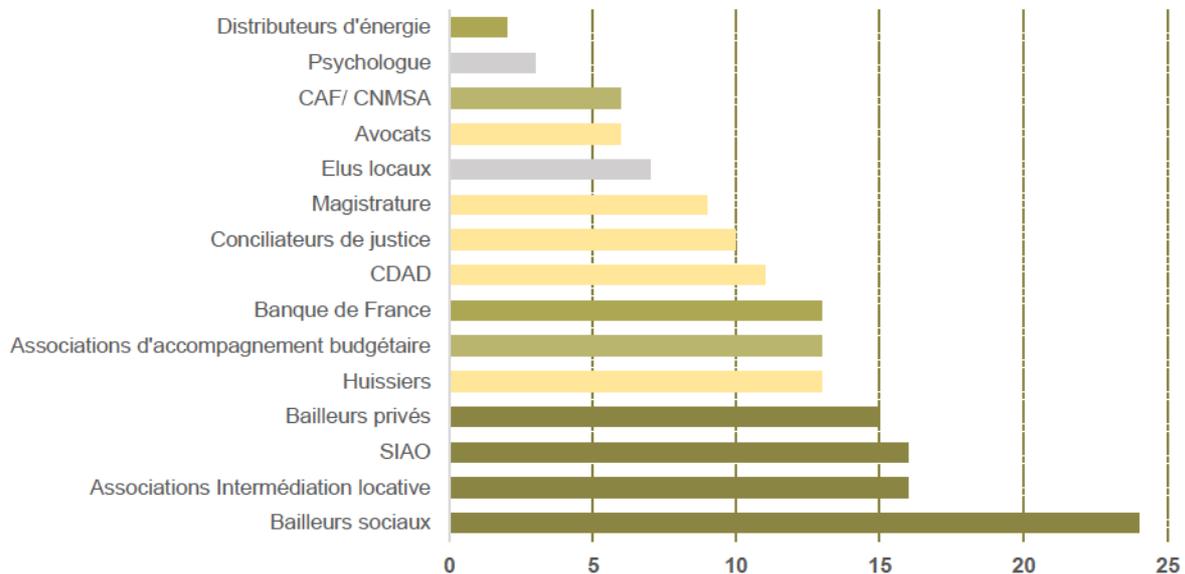
Les principaux financeurs des ADIL en matière de prévention des expulsions sont :

- 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.