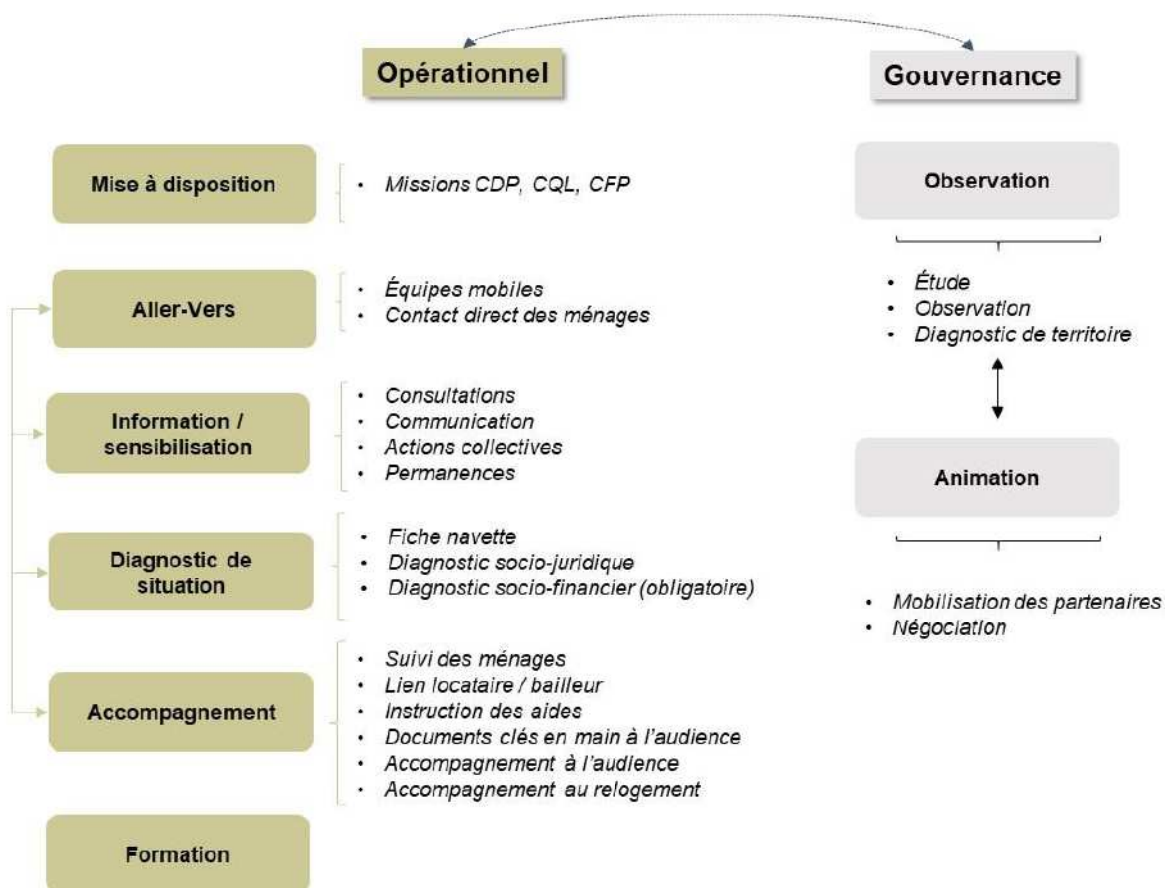


2) Typologie des actions réalisées par le réseau en matière de prévention des expulsions

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 :

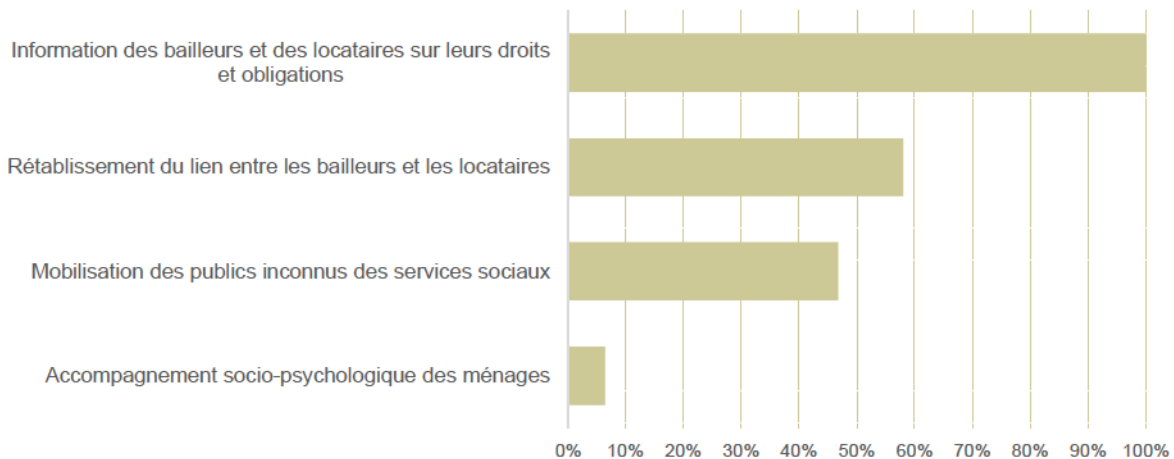
- le lien avec les ménages ;
- les informations sociales, juridiques et financières ;
- la pré-audience, l'audience et la post-audience ;
- le relogement.

— 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 équipés 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.

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

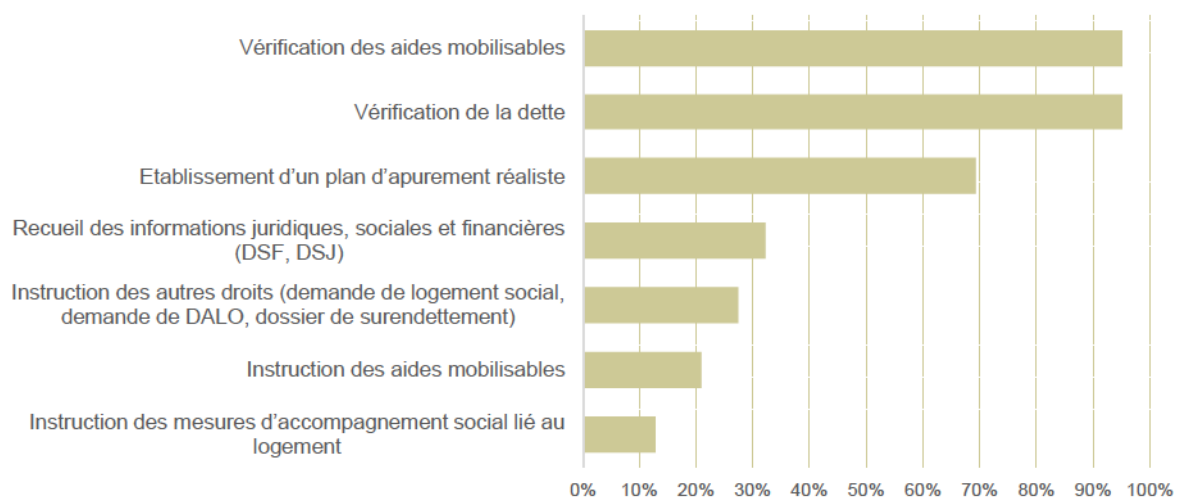
Moins de 10 % des ADIL indiquent mener ce type d'action, ce qui s'explique aisément dans la mesure où l'accompagnement psychologique suppose une formation spécifique. Néanmoins, sans disposer des diplômes afférents, une grande majorité de juristes et de CESF ont fait état d'un travail d'accompagnement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

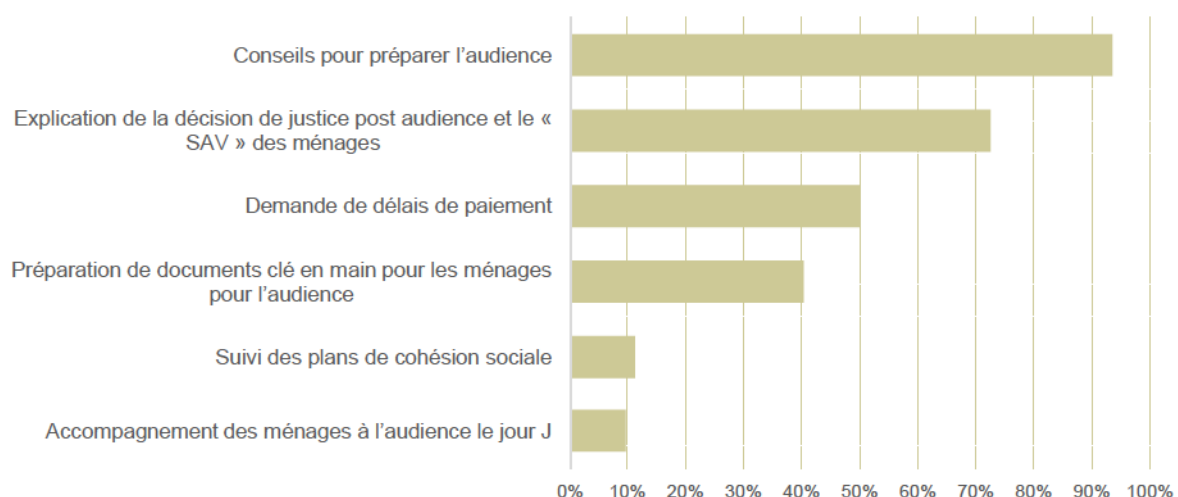
Le recueil des informations juridiques, sociales et financières

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 :

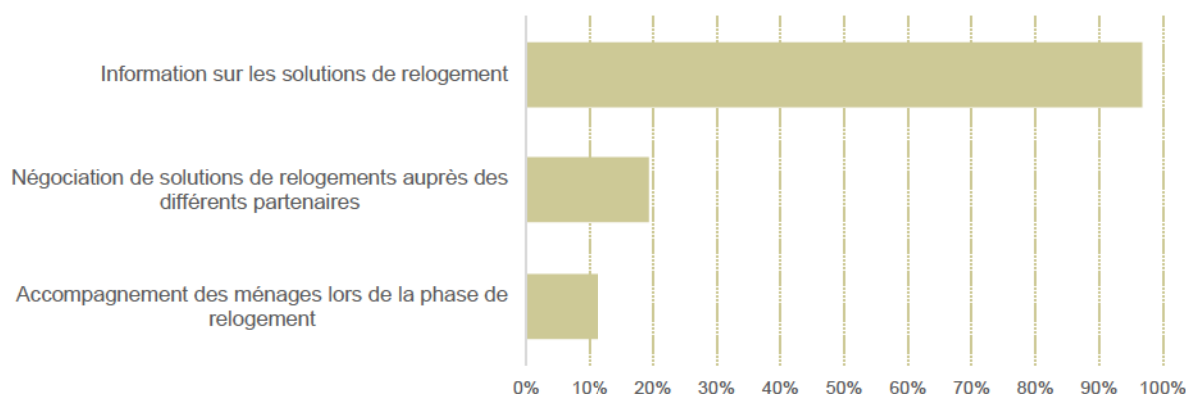
- de faire ressortir l'importance de l'information juridique ;
- de faire connaître au public le lieu où se déroulera l'audience (pour les permanences se tenant au sein d'un tribunal) ;
- d'identifier les ADIL par les usagers mais aussi par les professionnels du monde judiciaire (avocats, huissiers,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

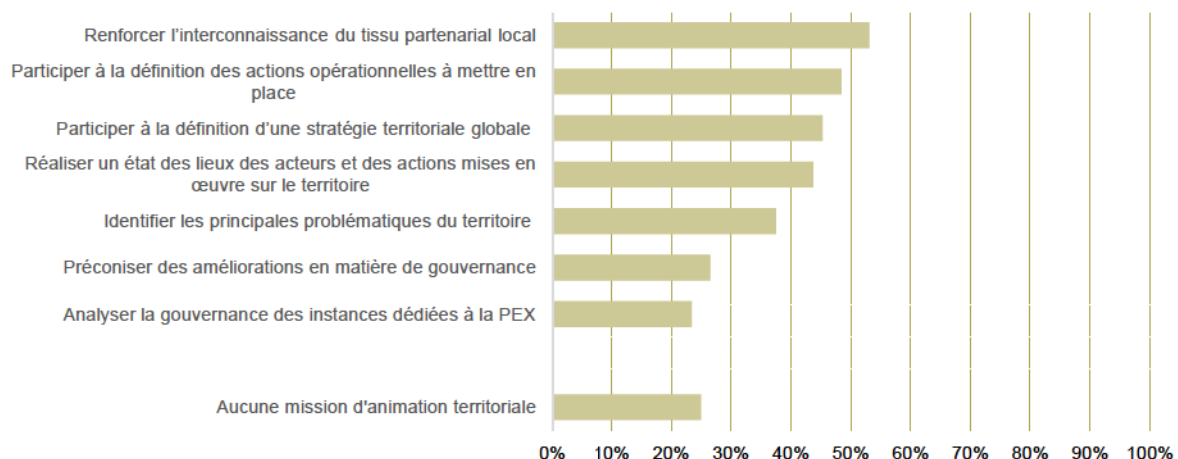
Ainsi, des actions sont menées pour développer l'intermédiation locative afin de capter des logements privés, ou développer de nouveaux partenariats avec les SIAO.

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)

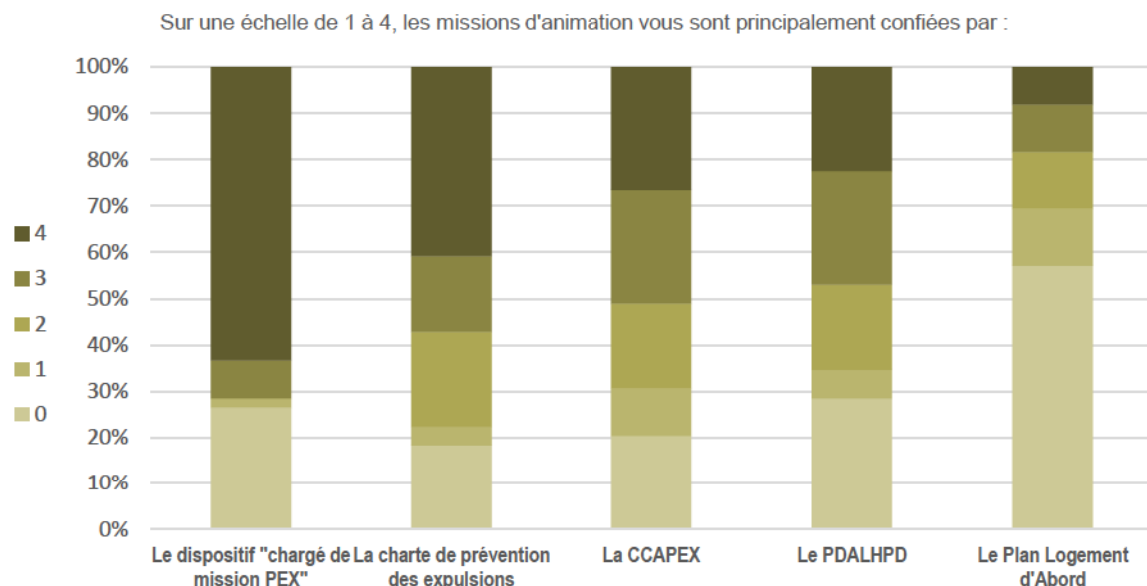
Source : Enquête réseau des ADIL, avril 2022



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

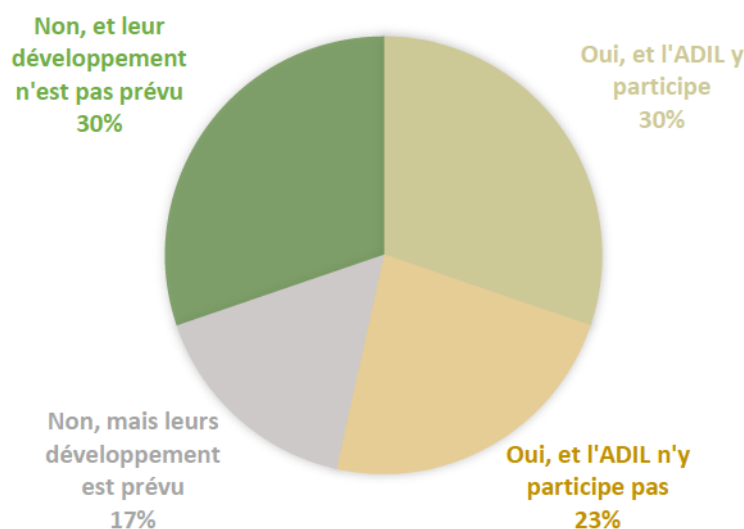
Pour rappel, la CCAPEX vise à piloter la stratégie de prévention des expulsions et à coordonner l'action des différents acteurs dans un département. Elle réunit les acteurs afin de rendre des avis et recommandations à l'ensemble des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions.

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

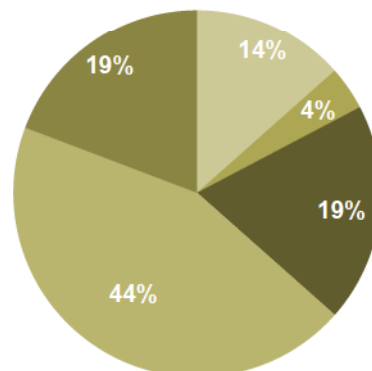
Graphique 28

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 ?

- aucune
- instances formelles
- gestion opérationnelle
- instances formelles et gestion opérationnelles
- outils et organisation dédiées + éventuellement instances formelles et/ou gestion opérationnelle



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 ».