

**BILAN**

**10 ANS DE LA PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE  
« ALLÔ PRÉVENTION EXPULSION »**

**0810 001 505**



# Une plateforme visant à développer la prévention des expulsions et à alerter les pouvoirs publics

La Fondation Abbé Pierre, forte de son expérience en matière de prévention des expulsions locatives, grâce à ses partenariats et son lieu d'accès au droit parisien l'Espace Solidarité Habitat, a décidé de créer il y a 10 ans une plateforme téléphonique de prévention des expulsions, basée sur les constats suivants, qui restent d'actualité :

- Le logement représente une part de plus en plus importante dans le budget des ménages et le nombre d'impayés de loyer ne cesse d'augmenter.
- Malgré les évolutions législatives dans le domaine de la prévention des expulsions, et la multiplication des dispositifs en ce sens, **le nombre de ménages en procédure d'expulsion et effectivement expulsés est en augmentation, année après année.**
- Certains territoires ont développé des dispositifs de prévention des expulsions mais d'autres sont moins bien couverts, engendrant des inégalités territoriales. Il semblait donc nécessaire que les ménages de tout le territoire puissent avoir accès à une information.
- En effet, de trop nombreux ménages laissent passer la procédure d'expulsion sans prendre attache avec une association pouvant les accompagner juridiquement et administrativement en amont. Par ailleurs, les travailleurs sociaux avec lesquels ils sont souvent en lien n'ont pas toujours les ressources ou contacts nécessaires à cette fin.
- En intervenant au plus tôt, il est possible de les conseiller afin qu'ils fassent toutes les démarches visant à éviter l'expulsion. Si le maintien dans les lieux semble difficile, cela permet d'engager au plus tôt les actions en vue d'un relogement.
- Si l'accompagnement social, a minima un diagnostic, est reconnu et intégré aux dispositifs de prévention des expulsions, il n'en est pas de même de l'accompagnement juridico-administratif vers lequel devraient être systématiquement orientées les personnes menacées d'expulsion. Des mesures récentes ont prévu de mentionner dans les informations données à tous les ménages menacés d'expulsion les coordonnées des ADIL, avancée importante. L'information et les conseils qui peuvent y être délivrés sont essentiels, mais ils ne s'accompagnent pas d'un suivi et d'un soutien dans les démarches tout au long de la procédure, qui sont uniquement proposés par quelques associations sur le territoire (cf. infra).

• **La prévention des expulsions doit allier les aspects administratifs, juridiques, sociaux et s'accompagner parallèlement d'interventions dans le domaine de la recherche de logement, dont le recours Dallo.**

Cette plateforme téléphonique concerne toutes les personnes menacées d'expulsion, quelle que soit la cause à l'origine de la procédure (impayés, congé délivré par le propriétaire, trouble de voisinage, etc.). Elle remplit les objectifs suivants :

- **Être à l'écoute** des personnes la contactant ;
- **Les conseiller** sur leur situation, les procédures, les démarches à entreprendre ;
- **Les mobiliser** afin qu'elles engagent ces démarches et ne restent pas isolées ;
- **Les orienter** vers des structures locales pouvant les accompagner tout au long de la procédure, et les réorienter/orienter vers les services sociaux.

Les 95 bénévoles qui se sont succédés depuis le lancement de la plateforme, ainsi que les salariés de la CGL – Union parisienne, qui répondent aux appelants peuvent également les orienter vers les informations, conseils, modèles accessibles sur le site de la Fondation Abbé Pierre afin de leur permettre de se repérer dans la procédure et d'être aidés dans la réalisation des démarches conseillées. Les travailleurs sociaux et associations peuvent également s'y référer.

Au-delà du conseil proposé aux personnes qui la contactent, cette plateforme permet aussi une veille sur la prévention des expulsions, de suivre les évolutions dans la situation des ménages menacés d'expulsion dans les procédures et la mise en œuvre des dispositifs ; mais aussi les difficultés récurrentes rencontrées par les personnes, les bonnes ou mauvaises pratiques, dysfonctionnements, et disparités territoriales. Cette veille – complétée par les constats des associations partenaires - permet d'alimenter la réflexion et le positionnement de la Fondation Abbé Pierre mais aussi de contribuer à être force de proposition, parallèlement au suivi des politiques publiques dans ce domaine<sup>1</sup>. Ce rôle est l'un des enjeux, avec l'accompagnement, fortement portés par les associations du réseau « Accompagnement aux droits liés à l'habitat ».

<sup>1</sup> Voir à ce sujet la note : « **10 ans de politique publique en matière de prévention des expulsions locatives** », FAP, mars 2019

## Un enjeu fort : l'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat

Le secteur associatif s'est depuis longtemps organisé afin de participer à la prévention des expulsions et à la résolution d'autres problématiques du mal-logement, souvent imbriquées (habitat indigne notamment), ainsi qu'à la mise en œuvre du Dalo. Il propose un accompagnement administratif et juridique essentiel pour permettre aux personnes d'être informées de leurs droits, de connaître les démarches à engager et d'être conseillées et défendues, tout au long de la procédure, en lien bien évidemment avec la famille et en partenariat avec de nombreux acteurs, au premier rang desquels le travailleur social, mais aussi les professionnels du droit.

La Fondation Abbé Pierre soutient depuis la fin des années 1990 des associations œuvrant dans ce domaine, venues d'horizons divers. Grâce à l'expérience de ses partenaires, la Fondation Abbé Pierre a pris conscience de la nécessité de cet accompagnement juridico-administratif, en complément de l'accompagnement social qui est proposé par les travailleurs sociaux de secteur ou associatifs.

Ces acteurs ont fait le constat que face à la complexification des dispositifs et des procédures, de nombreux ménages, en particulier les plus défavorisés et les plus éloignés des institutions, peinaient à faire valoir leurs droits afférant à l'habitat. Par exemple :

> *En matière d'expulsion locative, 63% des ménages ne sont pas présents ou représentés par un avocat à l'audience<sup>1</sup>, alors que, quelle que soit la cause de la procédure, il est essentiel d'avoir un regard juridique et d'être défendu. En matière d'impayé de loyer, la dette demandée par le bailleur n'est pas toujours due en totalité, elle peut être liée aussi en partie à des régularisations de charges indues, certains congés vente ou pour reprise sont frauduleux, etc. De plus, il est essentiel que le travailleur social et le juriste / l'avocat travaillent en cohérence, afin que des délais de paiement soient accordés.*

<sup>1</sup> Chiffres 2018, Ministère de la Justice.

> *Seuls moins de 4% des ménages menacés d'expulsion qui auraient pu faire valoir leur droit à un logement opposable (Dalo) ont engagé ce recours.*

À partir de ces constats, la Fondation Abbé Pierre a créé, en 2001, un lieu parisien d'accès aux droits, l'Espace Solidarité Habitat. Les équipes de bénévoles et de salariés proposent notamment un suivi aux personnes vivant en habitat indigne ou indécent, en hôtel meublé, en situation d'expulsion locative ou pensant être victimes de discrimination pour accéder à un logement.

> *En 2018, ce sont près de 4 100 ménages qui ont bénéficié d'un conseil et/ou d'une orientation par l'Espace Solidarité Habitat.*

> *Au-delà de sa mission parisienne, l'Agence Ile-de-France a développé un ensemble de permanences tenues par des partenaires, réunies au sein d'un réseau francilien, qui a accompagné environ 6000 ménages en 2018.*

> *Un réseau s'est également constitué au début des années 2010 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, regroupant 13 associations qui ont accompagné 1 850 ménages en 2018.*

> *Plus récemment, en 2016, une plateforme d'accompagnement s'est mise en place à Montpellier. Sur l'année 2018, 329 ménages ont bénéficié de la Plateforme ADLH : 175 ont bénéficié de la permanence téléphonique ; 154 ménages d'un accompagnement socio-juridique ; dont 35 % en matière d'expulsion domiciliaire.*

*13265 ménages ont été informés et conseillés sur leur problématique, et/ou accompagnés dans leurs démarches administratives et juridiques par la FAP et ses partenaires en Ile-de-France, en Occitanie et en PACA.*

*La Fondation Abbé Pierre anime également un réseau de partenaires intervenant sur le territoire sur ces problématiques, regroupés au sein d'un réseau national « ADLH ».*

**Les problématiques couvertes par ces réseaux sont plus larges que la seule expulsion locative car les difficultés rencontrées par les ménages sont souvent imbriquées et nécessitent l'activation de plusieurs leviers** : il n'est pas rare qu'une famille menacée d'expulsion vive dans un habitat indécent ou insalubre, et qu'elle puisse mobiliser le recours Dalo.

Cet accompagnement a ainsi pour objectif d'aider les ménages à trouver des réponses pérennes à leurs difficultés de logement. Il est fondé sur l'idée que le droit doit être accessible à tous, et réunit l'ensemble des conditions nécessaires pour que les ménages puissent faire valoir leurs droits. **En fonction des besoins des ménages accueillis, l'ADLH peut aller de la simple information jusqu'à l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques, amiables ou contentieuses**, en passant par l'explicitation des différentes stratégies d'action possibles. L'un des objectifs est en effet que la famille ait bien connaissance de l'ensemble des voies possibles et

soit actrice de sa situation en choisissant, avec tous les éléments en main, la stratégie qu'elle souhaite, et en réalisant le maximum de démarches elle-même, tout en étant toujours entourée et conseillée.

**> Cet accompagnement porte ses fruits puisque, par exemple, les ménages suivis par l'Espace Solidarité Habitat en 2017 ont obtenu dans 74 % des cas des délais de paiement garantissant un maintien dans les lieux à l'issue de l'audience pour impayé, et pour la moitié d'entre eux, il s'agissait de délais de 36 mois (délai maximum).**

L'approche par le droit constitutive de cet accompagnement contribue à faire remonter les dysfonctionnements existant dans son application, et peut démontrer le caractère inégalitaire de sa mise en œuvre afin de faire évoluer la jurisprudence et les normes juridiques. En ce sens, au-delà des situations individuelles, cette approche porte un objectif de transformation sociale : **elle se veut un levier de modification du rapport des ménages au droit, mais également d'évolution de celui-ci.**

## Plus de 10 ans après le lancement de la plateforme « Allô Prévention Expulsion », un constat partagé

Les 15 000 ménages qui ont contacté la plateforme depuis dix ans ont pour la grande majorité fait part de leur difficulté à se repérer dans le cadre d'une procédure, de dispositifs, d'une chaîne d'acteurs complexes.

A cela s'ajoute parfois un profond désarroi ressenti face à une procédure dont les personnes concernées ne comprennent pas toujours le cheminement, tant les **moyens d'actions, les aides possibles, les démarches envisageables, et les droits afférents sont complexes**. A cette détresse s'ajoute le risque de perdre son logement, ce qui peut également signifier la perte de ses repères et de son environnement amical et social, voire de tomber dans une réelle précarité lorsqu'il n'y a pas de solution de relogement.

L'appel auprès de la plateforme vise donc à **mobiliser les appelants en les informant et les conseillant sur le déroulement de la procédure**, en leur expliquant les documents reçus, leurs droits, les aides mobilisables, **tant au niveau juridique et social qu'en matière de recherche de logement**, et ce, dès les premières difficultés, et à tous les stades de la procédure. Elle leur permet de bénéficier d'une **écoute accessible et anonyme** s'ils le souhaitent.

Une **orientation** est ensuite généralement proposée - en plus de la (re)prise de contact avec un travailleur social - **vers une structure de proximité**, afin d'approfondir le conseil, voire d'accompagner les ménages dans leurs démarches, tout au long de la procédure.

La plateforme est née dans un contexte social complexe, suite à la crise économique qui a eu des conséquences notamment sur les personnes les plus fragiles.

Depuis lors, on a constaté une hausse des impayés de loyers<sup>1</sup>, principale cause de l'expulsion, et en conséquence une hausse des procédures<sup>2</sup> jusqu'en 2014. Une légère baisse s'amorce depuis, mais elle ne s'accompagne malheureusement pas d'un nombre plus faible d'expulsions effectives :

- **119 554 décisions prononçant l'expulsion en 2018**, en baisse de 4 % par rapport à 2017 mais une hausse de plus de 8 % en 10 ans
- 68 241 commandements de quitter les lieux ont été délivrés en 2018 (65 828 en 2017)
- **15 993 expulsions avec le concours de la force publique ont été réalisées** cette même année (15 547 en 2017). Ce chiffre n'a jamais été aussi élevé : cela représente une hausse de **41 % depuis 10 ans** et de **152 % depuis 2001**<sup>3</sup>.

Plusieurs facteurs permettent de constater la précarité des appelants, dans le parc privé mais aussi de plus en plus dans le parc social.

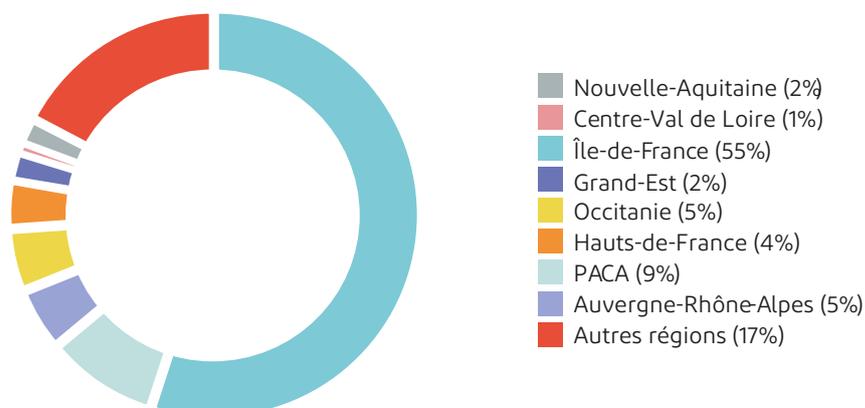
<sup>1</sup> Lors de l'Enquête Nationale sur le Logement de l'INSEE en 2013 (dernière réalisée), 1,9 million de ménages déclaraient avoir rencontré des difficultés pour payer leurs loyers ou leurs charges au cours des deux années précédentes.

<sup>2</sup> Voir pour plus de détails la note précitée « **10 ans de politique publique en matière de prévention des expulsions locatives** »

<sup>3</sup> Chiffres du Ministère de la Justice et du Ministère de l'intérieur, voir Annexe 1 pour plus de détails.

## PROFIL ET PROBLÉMATIQUE DES APPELANTS

### PROVENANCE DES APPELS



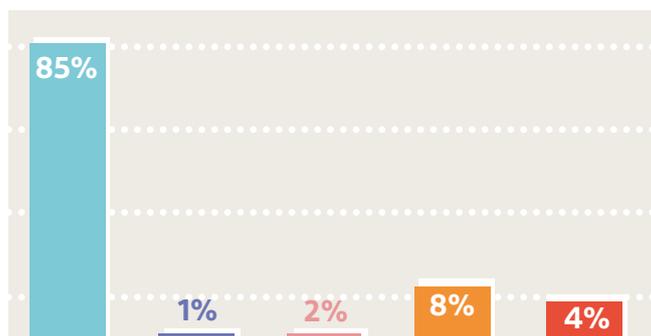
Depuis le lancement, l'Île-de-France reste la première région d'où proviennent les appels. C'est en effet, et de loin, la région où le plus de décisions de justice prononçant l'expulsion pour impayé sont rendues (30 770 sur 120 762 en 2017, ce qui représente 25,5 %, avec un triste record pour la Seine-Saint-Denis qui compte à elle seule 5 440 décisions, mais qui pour la première année est dépassée par les Bouches-du-Rhône au sein desquelles 5 639 décisions ont été rendues). Les appels en provenance de la Région PACA restent importants en proportion - principalement des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes (ils peuvent être orientés après examen vers un réseau d'associations locales

*proposant un accompagnement aux droits liés à l'habitat, soutenu par la Fondation Abbé Pierre).*

Certaines régions d'où provenaient peu d'appels au lancement de la plateforme ont vu la proportion de ceux-ci croître : preuve d'une meilleure information sur l'existence de celle-ci, ou du fait que certaines régions relativement épargnées jusqu'à récemment (notamment les moins tendues) voient leur population se précariser.

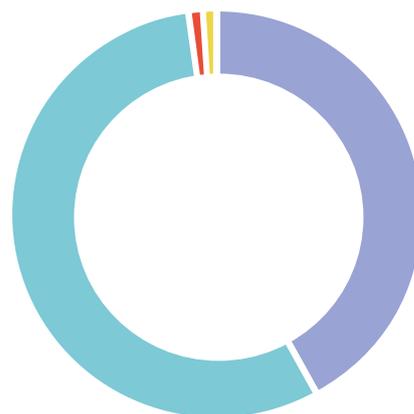
8 régions concentrent à elles seules 83 % de l'ensemble des appelants.

## STATUT DES OCCUPANTS ET TYPE DE LOGEMENT



■ Locataire en titre  
■ Sous locataire  
■ Propriétaire occupant

■ Sans droit ni titre  
■ Hébergé



■ Parc privé (56%)  
■ Parc social (42%)  
■ Hôtel meublé (1%)  
■ Structure d'hébergement (1%)

La plateforme est toujours **quasi exclusivement contactée par des locataires**, et parmi eux, principalement des locataires en titre. 2 % de propriétaires occupants contactent également la plateforme en raison d'impayés de charge ou d'emprunt.

Au fur et à mesure des années, la part de locataires du parc privé a diminué (même si elle reste majoritaire) au profit de locataires du parc social, parc de plus en plus touché par les impayés et les procédures d'expulsion.

**Une part non négligeable d'appelants n'a pas de bail et vit dans différents types d'habitats dont le statut est précaire et les conditions de vie parfois difficiles** (mobile-home, hôtel meublé, logement de fonction dont ils ont perdu la jouissance, etc.).

Cependant, quel que soit ce mode d'habitat, les occupants ou résidents ont des droits, et les bailleurs ou gérants ne peuvent procéder à leur expulsion sans qu'une décision de justice n'ait été rendue<sup>1</sup> et que la procédure ne soit allée à son terme. Il n'est pas rare que les appelants signalent que leur propriétaire/gérant a tenté de procéder par la force, et en dehors de tout cadre légal, à leur expulsion.

**L'expulsion illégale** est désormais pénalement répréhensible<sup>2</sup>, même si porter plainte dans ce cadre reste complexe, tant les commissariats méconnaissent cette disposition ou refusent de reconnaître

le réel tort du propriétaire, comme l'illustre la situation suivante.

► *Si la plateforme ne suit pas les situations sur la durée (cf. infra), certaines situations nécessitent une intervention en urgence. Tel est le cas de cette locataire qui a contacté la plateforme alors qu'elle venait d'être contrainte par la force à quitter son logement par des « hommes de main » envoyés par son propriétaire, alors qu'elle n'avait que quelques mois d'impayés (et aucune procédure d'expulsion engagée). Quand on a sonné à la porte un dimanche soir, Madame ne s'est pas méfiée, a ouvert la porte et s'est retrouvée contrainte de partir sous la menace. Dans la précipitation, elle a réussi cependant à prendre un double des clés, à le cacher et à réintégrer ultérieurement son logement suite au départ des hommes.*

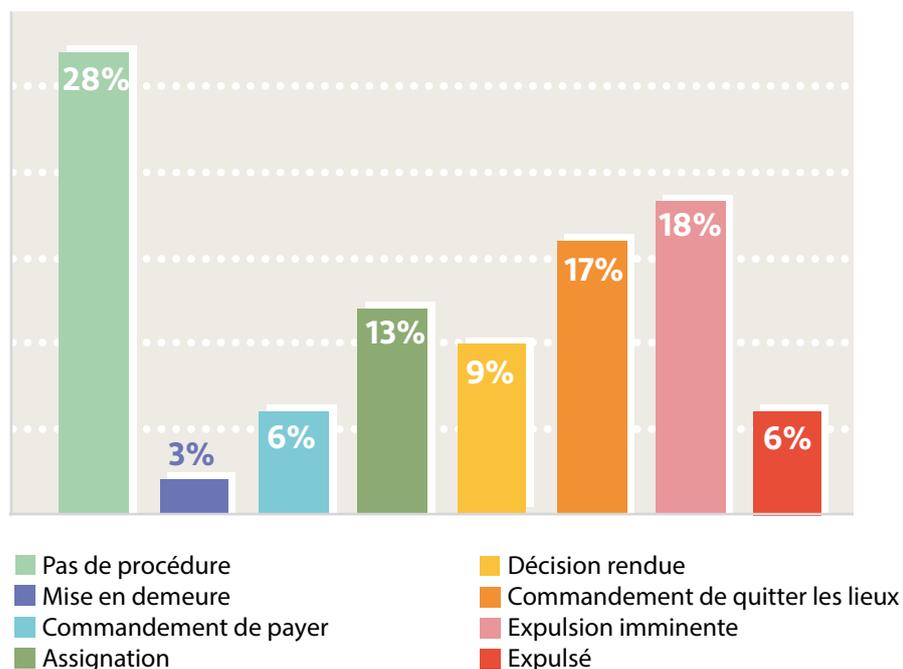
*Mais suite au conseil de la plateforme, elle contacte le commissariat pour porter plainte, elle se voit répondre « qu'il y a des situations bien pires que la sienne, des femmes agressées sexuellement, qu'elle n'avait qu'à pas avoir un impayé de loyer et que c'était une histoire à régler entre le propriétaire et elle ». La plainte est refusée.*

*Un contact auprès du commissariat est réalisé en urgence. Elle est rapidement orientée vers une association pour l'aider à porter plainte, avec un courrier rappelant les textes, ou si besoin avec l'aide d'un avocat, voire à saisir directement le procureur si la plainte n'était pas enregistrée.*

<sup>1</sup> En vertu de l'article L411-1 du Code des Procédures Civiles d'Exécution

<sup>2</sup> En vertu de l'article L226-4-2 du Code Pénal

## STADE DE LA PROCÉDURE

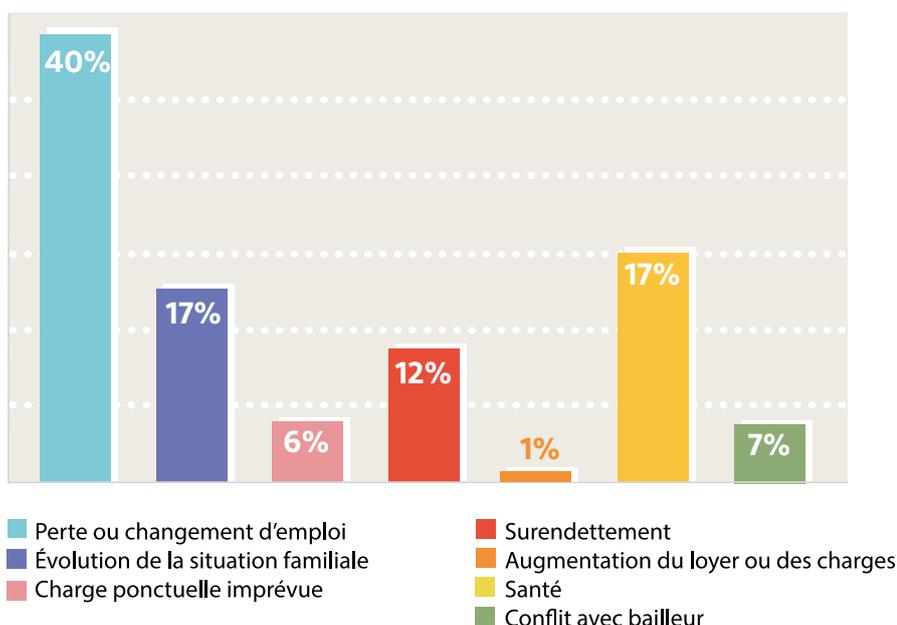


**La plateforme reste un outil de prévention, puisque 50 % des ménages nous contactent avant l'audience.** Plus l'appel intervient en amont, plus les démarches qui sont conseillées peuvent avoir une incidence positive sur la procédure, en l'arrêtant ou en facilitant l'obtention d'un échéancier lorsque la situation financière le permet. Un des principaux conseils donnés reste la reprise du paiement du loyer, suivi par la recherche de logement ou l'engagement d'un recours Dalo. Il est systématiquement vérifié que l'appelant est en contact avec un travailleur social, ou est orienté vers lui si ce n'est pas le cas, notamment afin de vérifier la possibilité de bénéficier d'aides (Fonds de Solidarité Logement, etc.). Lorsque le ménage est assigné, il est orienté si possible vers le bureau d'aide juridictionnelle et/ou un avocat. Les conseils délivrés sont très divers, et peuvent également porter sur la saisine de la

CCAPEX (commission spécialisée sur la prévention des expulsions).

Cela ne doit cependant pas masquer le fait que **l'autre moitié des appels ont lieu après décision de justice, à un stade où il est plus difficile d'intervenir, même s'il reste des démarches à engager**, comme la possibilité de demander des délais devant le juge, un protocole d'accord avec le bailleur social, une demande de sursis à l'expulsion auprès de la préfecture, un appel au 115, etc. **Les conseils sont dans tous les cas adaptés à la situation spécifique de chaque ménage.** Lorsque l'expulsion est imminente, si certains conseils peuvent être donnés, il y a peu de chances qu'ils aient une incidence favorable sur le maintien dans les lieux à terme.

## FACTEUR DÉCLENCHEUR DE L'IMPAYÉ



Plusieurs causes peuvent être avancées par les ménages comme étant à l'origine de l'impayé. Si on en isole une principale, **la perte ou le changement d'emploi** (ou la liquidation d'une entreprise) est chaque année apparue comme étant la première, même si ce pourcentage a sensiblement varié au cours des années.

Lorsqu'une personne doit faire face à **un problème de santé**, cela s'accompagne souvent d'une baisse de ressources pénalisante et de frais supplémentaires : 17 % des personnes mettent en avant cette cause.

**Une séparation, un divorce, le départ d'un enfant majeur** qui participait aux ressources de ses parents, sont également pour 17 % des personnes citées comme étant la cause à l'origine de l'impayé. Cette situation engendre habituellement une baisse de ressources, souvent des frais importants, ainsi que des démarches voire procédures à engager qui sont chronophages, sans compter les difficultés souvent liées à l'évènement lui-même.

12 % des appelants expliquent leur impayé du fait d'une situation de **surendettement**.

Les propriétaires jouent parfois un rôle dans la constitution de l'impayé locatif en cristallisant un **conflit** lié à des travaux non réalisés, en demandant des charges indues, en ne remettant pas les documents nécessaires à l'obtention de l'allocation logement, etc.

Les diverses administrations ou organismes sont aussi dans certains cas responsables, tant l'ouverture de droits (RSA, retraite, allocation logement...) ou d'aides (Fonds de Solidarité Logement...) est parfois complexe et longue, et les ruptures parfois incompréhensibles, mettant en difficulté les locataires.

► On peut citer les difficultés financières liées à une *perte, une suspension ou une demande de trop perçu d'allocation logement, des indemnités chômage tardant à être versées en raison d'un examen long, ou encore les indemnités journalières de la sécurité sociale, souvent versées de manière aléatoire et imprévue, rendant très compliqué le respect scrupuleux du paiement d'un échéancier accordé par le juge.*

**Les personnes subissent donc en grande majorité la procédure d'expulsion comme une injustice supplémentaire qui vient s'ajouter à un douloureux évènement de la vie** - séparation, perte d'emploi, incarcération, décès d'un proche - ou à une situation qu'ils ont subie. Parmi les appelants, il y a également une surreprésentation de personnes en longue maladie, invalides ou handicapées, ou ayant à charge une personne dans cette situation.

L'injustice est également ressentie lorsqu'une personne est contrainte de quitter son logement suite à la délivrance d'un congé, alors qu'elle a toujours respecté ses obligations de locataire ; ou que le bailleur estime qu'elle est à l'origine d'un trouble de voisinage - sachant qu'il peut être lié à une mésentente avec des voisins, ou que la cause du trouble n'existe plus.

De ce fait, les répondants à la plateforme sont parfois confrontés au désarroi psychologique, voire à des pensées suicidaires, des personnes qui la contactent ; du fait de la cause à l'origine de l'expulsion, notamment lorsqu'il s'agit d'un impayé, de la procédure elle-même, de l'incertitude de l'avenir<sup>1</sup>.

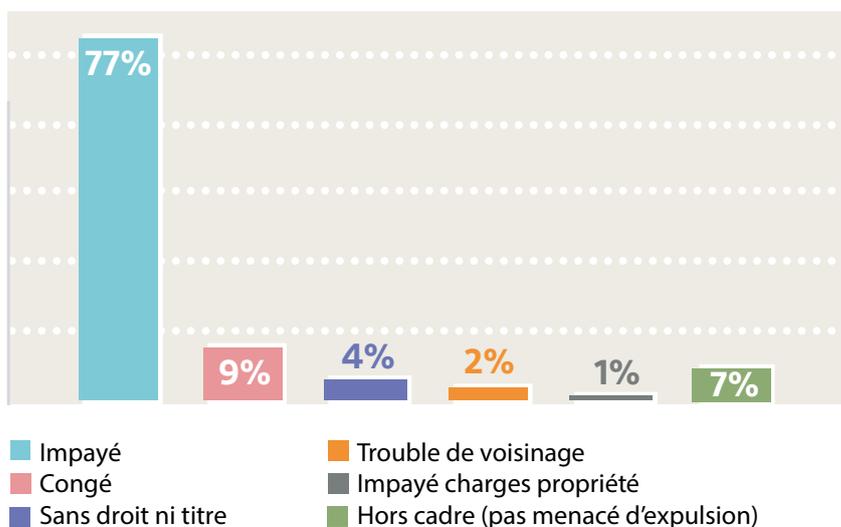
---

<sup>1</sup>Une étude sur « **Les conséquences psychologiques et sociales de l'expulsion** », réalisée en 2004 par la Fondation Abbé Pierre, est disponible sur demande.

Les différentes causes évoquées ci-dessous peuvent expliquer le sentiment d'injustice qui conduit certaines personnes à vouloir se faire justice à elles-mêmes, ce cumul des difficultés qui conduit nombre d'entre elles à ne pas forcément réagir dès les premiers impayés, voire uniquement en fin de procédure, cette angoisse qui peut être engendré par le fait de devoir affronter des professionnels du droit qui semblent intimidants – huissier, juge, avocat, la honte qui freine parfois la prise de contact essentielle avec un travailleur social, la peur du juge et du tribunal.

> *Parmi ces personnes, on peut citer la situation de cette mère de 4 enfants qui a été contrainte dans un premier temps de quitter son logement afin de se protéger et de protéger ses enfants des violences conjugales dont elle était victime. Le temps qu'un jugement n'intervienne, son mari est resté dans les lieux, sans régler le loyer. Lorsqu'elle obtient du juge l'éloignement de son mari, la jouissance unique du logement et le réintègre, elle reprend le paiement mais une procédure d'expulsion est déjà engagée en raison de l'impayé causé par son mari. Elle contacte la plateforme alors qu'elle a appris tardivement cette situation et que l'expulsion avec les forces de l'ordre est prévue le mois suivant. Si sa réaction est très tardive, ceci s'explique par sa situation, alors que la préfecture qui a accordé le concours de la force publique a peut-être considéré que Madame n'a pas réagi à temps, ne s'est pas saisie des propositions de rencontre avec un travailleur social, avec le commissariat, et n'a pas engagé les démarches utiles.*

## CAUSE DE LA PROCÉDURE

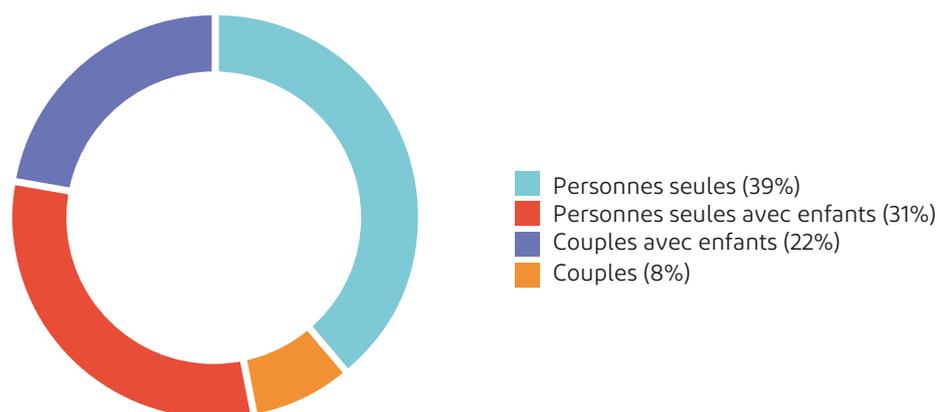


L'impayé représente 77 % des causes à l'origine de la menace d'expulsion, part majoritaire mais sous-représentée par rapport à la part des impayés vis-à-vis de l'ensemble des contentieux engagés en vue d'une expulsion (95 %). En effet, la part d'appelants contactant la plateforme suite à la délivrance d'un **congé par leur propriétaire** (pour vente, reprise ou motif légitime ou sérieux) est quant à elle sur-représentée (3 % des procédures), de même que les personnes **occupant leur logement sans avoir de bail**. L'occupation sans droit ni titre peut s'expliquer par des situations très diverses (*victime*

*d'une escroquerie au bail, maintien dans les lieux suite au départ du locataire en titre - famille, ami - squat, etc.*). Les difficultés croissantes d'accès au logement social et la hausse des loyers et des charges, parmi d'autres causes, freinent l'accès au logement de nombreux ménages, qui doivent trouver des solutions alternatives.

Enfin, 7% contactent la plateforme pour des questions liées à l'accès au logement, à des problématiques d'habitat indigne, de surendettement. Ils peuvent dans tous les cas être informés et orientés.

## COMPOSITION FAMILIALE DES MÉNAGES



**Les familles monoparentales, et spécifiquement les mères avec enfants, restent parmi les plus touchées par le risque d'expulsion, et cette tendance va en s'accroissant.** Elles représentent 31% des appelants de la plateforme en moyenne sur les 10 ans, alors qu'elles sont 23 % dans la population globale<sup>1</sup>. La menace d'expulsion et les difficultés d'accéder à un logement adapté ont aussi un impact sur la garde alternée des enfants, qui ne peut pas toujours s'exercer dans de bonnes conditions, et contraint nombre de parents à y renoncer.

La composition des « foyers » reflète les difficultés d'accéder à un logement pour une part importante de la population, notamment des jeunes, plus particulièrement touchés. De nombreux enfants majeurs doivent cohabiter avec leurs parents, parfois avec leur propre conjoint et leurs enfants. 53 % des logements des appelants sont occupés par 3 à 6 personnes, mêlant parfois cohabitation intergénérationnelle, amis, famille éloignée, etc., et 6 % par 6 à 9 personnes, proportion très importante et révélatrice de situations de sur-occupation et de conditions de vie très difficiles à vivre au quotidien.

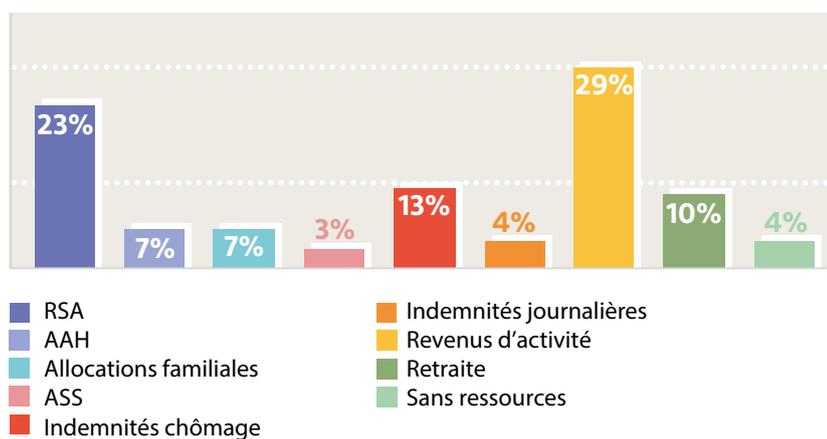
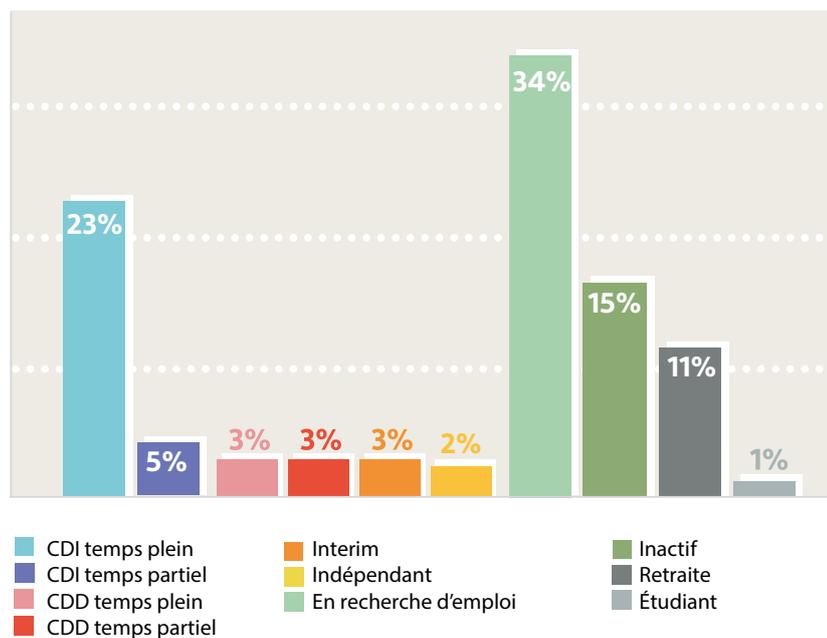
<sup>1</sup> Chiffres de l'INSEE, Recensement 2014

**L'évolution de la situation des ménages fait logiquement écho à la situation économique et à la précarisation d'une part importante de la population**, sachant que plus de 14 % de celle-ci vit désormais sous le seuil de pauvreté monétaire<sup>2</sup> et que le creusement des inégalités entre les ménages les plus aisés et les plus pauvres se poursuit. Ces inégalités sont renforcées par un taux d'effort en croissance régulière : « *les ménages consacrent en moyenne 19,3 % de leurs revenus aux dépenses de logement après déduction des aides en 2015, soit un taux d'effort en légère hausse depuis 1992 (+ 2,7 points). Ces chiffres masquent toutefois d'importantes disparités selon les niveaux de vie, et les ménages les plus modestes paient toujours le plus lourd tribut. D'après l'enquête Logement de 2013, le taux d'effort s'élevait à 31,8 % en moyenne chez les ménages modestes (trois premiers déciles) et même 55,9 % chez les plus pauvres (1er décile), contre 12,5 % chez les ménages aisés (trois derniers déciles).* »<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Chiffres l'INSEE

<sup>3</sup> Rapport sur l'« État du mal logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2019, d'après l'enquête SRCV de l'Insee, « *Taux d'effort en logement : en prenant en compte le coût du service de logement, les propriétaires français sont bien placés en Europe* », juillet 2018

## ACTIVITÉ ET RESSOURCES DES APPELANTS



Parmi la diversité de statuts évoqués par les appelants, **39 % d'entre eux déclarent exercer un emploi** - pérenne ou précaire. Avoir un emploi ne protège malheureusement pas du risque d'impayé. La part de personnes que l'on peut qualifier de « travailleurs pauvres », augmente. Avoir un CDI à plein temps ne suffit plus à être protégé, et de plus en plus de ménages subissent des temps partiels et des contrats précaires de type CDD ou intérim.

**Le nombre de bénéficiaires du RSA** a décliné au fil des années mais reste important. 40% des appelants déclarent avoir au moins une ressource provenant des minima sociaux, alors que cela représente 11 % des ménages au niveau national (en comptabilisant les conjoints et enfants à charge couverts par ceux-ci)<sup>1</sup>.

**En lien avec ce qui est évoqué supra, on constate notamment que la part de personnes bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapée (AAH) qui contactent la plateforme est très importante en proportion<sup>2</sup>.** Le montant des aides est en effet faible et permet difficilement d'assumer un loyer toujours plus cher.

*A noter : les personnes appelantes ne donnent parfois uniquement que l'une ou l'autre des informations (activité ou ressources), ce qui peut engendrer des chiffres divergents entre les deux tableaux. Les informations données représentent les ressources principales du ménage ou de l'un des membres (lorsque l'allocation familiale est citée, cela signifie qu'elle constitue la seule ressource).*

<sup>1</sup> Source DREES pour l'année 2017, numéro « Etude et résultats », mars 2019

<sup>2</sup> 7 % des appelants déclarent en bénéficier alors que la part des ménages bénéficiaires de cette aide s'élève à 1,7 % des français (source handicap.fr et INSEE)

## DÉMARCHES, CONSEILS ET ORIENTATION

### CONSEILS DÉLIVRÉS LORS DE L'APPEL

Si une partie des appelants a déjà rencontré ou été suivie par une association ou un avocat, la majorité d'entre eux n'ont jamais été conseillés sur leur situation. Ils ne savaient pas vers qui se tourner, et même lorsqu'ils sont suivis par un travailleur social, une orientation vers un conseil juridique n'avait souvent pas été proposée ou réitérée. Certaines personnes se sentent en effet isolées (ce qui s'ajoute à la honte parfois ressentie, évoquée supra) et n'ont pas conscience que des structures pouvant les aider dans leurs démarches existent, que celles-ci

peuvent et doivent être engagées pour éviter que la situation ne se détériore.

D'où l'importance de la plateforme, qui par son accessibilité peut constituer un premier contact simple, lorsque la personne est isolée ou malade, sans possibilité de se déplacer ou a honte d'aller rencontrer des structures pouvant l'aider. Le téléphone et la possibilité de rester anonyme constituent dans ce cas des filtres intéressants.

L'appel permet dans un premier temps d'expliquer aux ménages le déroulement de la procédure et l'étape à laquelle ils se trouvent, ce qui est primordial.

**Les mêmes démarches sont souvent conseillées, complétées par d'autres plus spécifiques en fonction de la situation particulière de chaque appelant.** Tenter d'éviter que la procédure ne se poursuive ou faire en sorte qu'une issue favorable soit trouvée avant l'expulsion effective nécessite de la part des ménages d'entreprendre un certain nombre d'actions relevant à la fois du **champ de l'action sociale** (*orientation vers un travailleur social, vers le Fonds de Solidarité Logement, vers la commission de surendettement*), du **juridique** (*demande d'aide juridictionnelle, orientation vers un avocat, saisine du Juge de l'exécution*), **des démarches administratives** et de la **nécessaire recherche d'un autre logement** (*demande de logement social, etc.*).

Parmi ces conseils, il est généralement proposé aux ménages de **réaliser un recours Dalo**, lorsqu'ils en remplissent les conditions (et que la décision de

justice est rendue). Le nombre de personnes qui font valoir ce droit reste effectivement très limité (moins de 4 % des ménages menacés d'expulsion qui pourraient le faire valoir sont reconnus prioritaires Dalo), et cela reste un enjeu fort. Si une instruction du 26 octobre 2012<sup>1</sup> - rappelée par une autre du 22 mars 2017<sup>2</sup> - enjoint les préfets à reloger les ménages prioritaires Dalo avant l'expulsion, on constate que celle-ci est très imparfaitement appliquée selon les territoires. Régulièrement, les partenaires et les écoutants de la plateforme font part de personnes expulsées ou sur le point de l'être alors qu'elles devraient être « protégées » par la circulaire, avec une multiplication dans les semaines, voire les jours précédant la trêve hivernale, sous la pression des propriétaires. Situation absurde, parmi les personnes qui ont été expulsées en dépit de celle-ci, certaines s'étaient vu attribuer un logement, ou avaient même un bail signé ; en toute incohérence au vu du coût engendré par l'expulsion à la charge du ménage, dont la nécessité de prendre en charge les meubles, et le traumatisme qu'elle représente.

<sup>1</sup> Instruction NOR INTK1229203J

<sup>2</sup> Instruction relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives, NOR : LHAL1709078C

**La méconnaissance des aides, dispositifs et structures explique en effet pour beaucoup le manque de réactivité des ménages dans la résolution de leur situation.**

➤ *L'une des premières démarches conseillées lors de l'appel à la plateforme consiste à proposer la reprise du paiement du loyer, en tout ou partie, voire de régler une somme supplémentaire pour rembourser progressivement la dette, en fonction de la capacité de paiement de la famille. Lorsqu'il existe une dette,*

*l'apurement est demandé en totalité par le bailleur, et nombre de personnes ne pensent pas à reprendre le paiement du loyer courant ni à régler une petite somme en plus lorsqu'elles reviennent à meilleure fortune : « On ne peut régler la totalité donc on ne règle rien ». De même, en cas d'allocation logement coupée par exemple, si la capacité de règlement de la famille ne porte que sur une somme ne couvrant pas la totalité du loyer, il est important de la verser car cela montre sa bonne volonté et réduit l'augmentation de la dette. Et pour régler une partie de la dette en plus*

du loyer chaque mois (en précisant bien à quoi cette somme correspond et en gardant scrupuleusement la preuve de ces règlements), il n'est pas nécessaire d'avoir l'accord du propriétaire. Autant de conseils simples mais qui ne sont pas logiques de prime abord, qui peuvent être donnés dès le premier appel.

- > Ce que les juges considèrent parfois comme un manque d'intérêt pour leur situation – ce qui a des conséquences lourdes car dans la quasi-totalité des cas, des délais de paiement ne sont accordés que lorsque le ménage est présent ou représenté par un avocat – n'est souvent que la traduction de l'angoisse ou de la honte. Ceci explique en partie le fort taux d'absentéisme à l'audience toujours de mise, malgré tous les dispositifs de prévention<sup>1</sup>.

Elle explique aussi des mauvais choix budgétaires, induits par divers facteurs.

- De nombreuses familles ayant un budget très contraint et devant faire face à un imprévu, ou tout simplement assurer le paiement des charges mensuelles, contractent des crédits à la consommation, dont l'accès est très aisé, et le taux d'intérêt, très important. Si l'un de ces crédits à la consommation n'est pas remboursé, la pression des organismes peut être quotidienne : appels, courriers, menace de saisir un huissier, etc. Certaines personnes ressentent ceci comme un harcèlement et vont avoir tendance à régler ce crédit plutôt que le loyer, ne se rendant pas compte des conséquences à terme mais cédant à la peur.

## LES ORIENTATIONS

La plateforme n'a pas pour rôle de faire un suivi sur la durée, puisqu'un accompagnement par téléphone et à distance n'a pas de sens, et que l'objectif est que les personnes puissent rencontrer physiquement des associations, présenter et se faire expliquer les documents reçus, être aidées dans la réalisation de démarches, voire accompagnées physiquement dans certaines d'entre elles ; et en tout cas soutenues.

### L'orientation vers les structures qui réalisent l'accompagnement évoqué est l'idée fondatrice

<sup>1</sup> Voir supra, ce taux était de 64% en 2017

### de la plateforme Allô Prévention Expulsion.

La majorité des **quelque 15 000 ménages** qui l'ont contactée depuis sa création ont été orientées vers différents relais :

- > en priorité vers **les associations proposant un « accompagnement aux droits liés à l'habitat<sup>2</sup> »** (cf. supra). Elles sont disponibles afin de poursuivre le conseil et d'accompagner les ménages tout au long de la procédure, mais elles ne couvrent pas tout le territoire, d'où la nécessité d'autres relais ;
- > **les associations de défense des locataires qui accompagnent les ménages** (notamment la CGL - Confédération Générale du Logement ; CSF - Confédération Syndicale des Familles, CLCV - Consommation, Logement et Cadre de Vie, association de consommateurs et d'usagers ; DAL - Droit au Logement)
- > **des ADIL** (Agences Départementales d'Information sur le Logement, très développées sur le territoire).
- > **les structures publiques d'accès au droit** (Maisons de Justice et du Droit et Points d'accès au droit), au sein desquelles des permanences d'avocats ou d'associations sont généralement effectuées en matière de droit du logement.

Ces lieux d'accueil (près de 820 recensées sur la France entière) sont divers par leur objet et leur mode de fonctionnement, mais sont tous en mesure de recevoir les personnes en procédure d'expulsion.

Au-delà de ces orientations liées à la procédure d'expulsion elle-même, les répondants n'hésitent pas à proposer des structures complémentaires adaptées aux besoins des appelants (*SOS Famille Emmaüs, qui peut sous certaines conditions accorder des avances remboursables à taux zéro, Restos du Cœur, SOS Amitié, mutuelles ou autres organismes qui peuvent parfois apporter des aides afin de participer au remboursement de la dette, notamment*).

<sup>2</sup> Pour plus d'informations voir [www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh), et notamment la liste des associations partenaires

## APRÈS L'EXPULSION

Les répondants doivent occasionnellement rassurer des appelants qui craignent d'être incarcérés en raison de leurs impayés. Ce n'est certes pas possible puisque l'impayé de loyer n'est pas pénalement répréhensible. Cependant, il s'agit du seul domaine où **la contrainte physique** - visant à extraire les personnes et leurs biens de leur logement avec l'intervention des forces de l'ordre - peut être réalisée en raison de dettes de loyer, voire uniquement d'un congé délivré par le bailleur (alors que dans ce cas les obligations locatives ont généralement été respectées depuis l'entrée parfois ancienne dans le logement). Cette contrainte physique s'accompagne du fait de devoir abandonner son lieu de vie, ses repères, ses souvenirs, et souvent devoir également quitter son quartier, changer d'école, de vie sociale. Mais aussi, de risquer de perdre ou de devoir abandonner une partie de ses meubles et de ses affaires, et de leur histoire. L'ensemble de ces facteurs représente un réel traumatisme comme l'expliquent la plupart des ménages qui ont eu à le vivre. La volonté d'éviter celui-ci explique que de nombreuses personnes quittent le logement avant l'intervention des forces de l'ordre, et ne sont pas réellement comptabilisées dans les « expulsions » alors que le départ est contraint.

S'il manque d'études précises et approfondies sur **le devenir des personnes expulsées**, on sait que certaines d'entre elles, notamment sur les territoires les plus détendus en termes d'accès au logement, accèdent à un logement social (dont l'accès est cependant rendu très difficile même sur ces territoires car ils ont été expulsés et ont encore, pour certains, une dette). Lorsque le parc privé est également relativement accessible, d'autres ménages y trouvent refuge. Il n'est cependant pas rare que les logements les moins chers soient ceux en mauvais état - indécentes, voire indignes ; qui sont parfois éloignés du travail, de l'école, des transports.

Sans pouvoir en mesurer le pourcentage, une grande partie des ménages, après le départ « contraint » du logement (avant l'intervention des forces de l'ordre ou suite à celui-ci), trouvent dans un premier temps **refuge chez des amis, de la famille, des connaissances**. Avec les conséquences connues en termes de

manque d'espace privatif, de sentiment d'être redevable, de sur-occupation ; ce qui peut engendrer des difficultés sur la scolarité des enfants, la vie de famille, la vie sociale, etc. Solution qui est contrairement aux idées reçues souvent peu économique car les personnes hébergées paient souvent une partie du loyer et sont tentées de compenser le fait d'être aidées par des dépenses importantes (courses, participation aux charges, etc.). Ces situations perdurent malheureusement souvent des mois, voire des années, obligeant parfois les ménages à changer de lieu pour ne pas trop peser sur la vie des personnes qui hébergent, car il reste difficile d'accéder au logement lorsque l'on a eu un impayé de loyer - qui reste dû tant qu'il n'est pas remboursé, avec des risques de saisie même des années après - et que l'on ne peut présenter de quittances de loyer récentes à un bailleur.

Un grand nombre de personnes n'ont pas la possibilité d'être hébergées et accèdent à des structures d'hébergement d'urgence, ou se retrouvent sans aucune solution, contraintes de dormir dans la rue.

Si la plateforme vise la prévention, 6 % des personnes ont cependant contacté la plateforme alors qu'elles avaient déjà été expulsées (part en augmentation au fil des années), et nombre d'entre elles n'avaient aucune solution : des femmes avec des jeunes enfants dormant à la rue, une femme âgée dormant dans sa voiture... autant de situations dramatiques. Dans ce cadre, hormis l'orientation vers le 115 (qui répond à de moins en moins d'appels) et les travailleurs sociaux, les personnes sont parfois orientées vers des partenaires qui peuvent les aider à faire valoir leur droit à un hébergement, droit qui malheureusement ne fonctionne pas systématiquement.

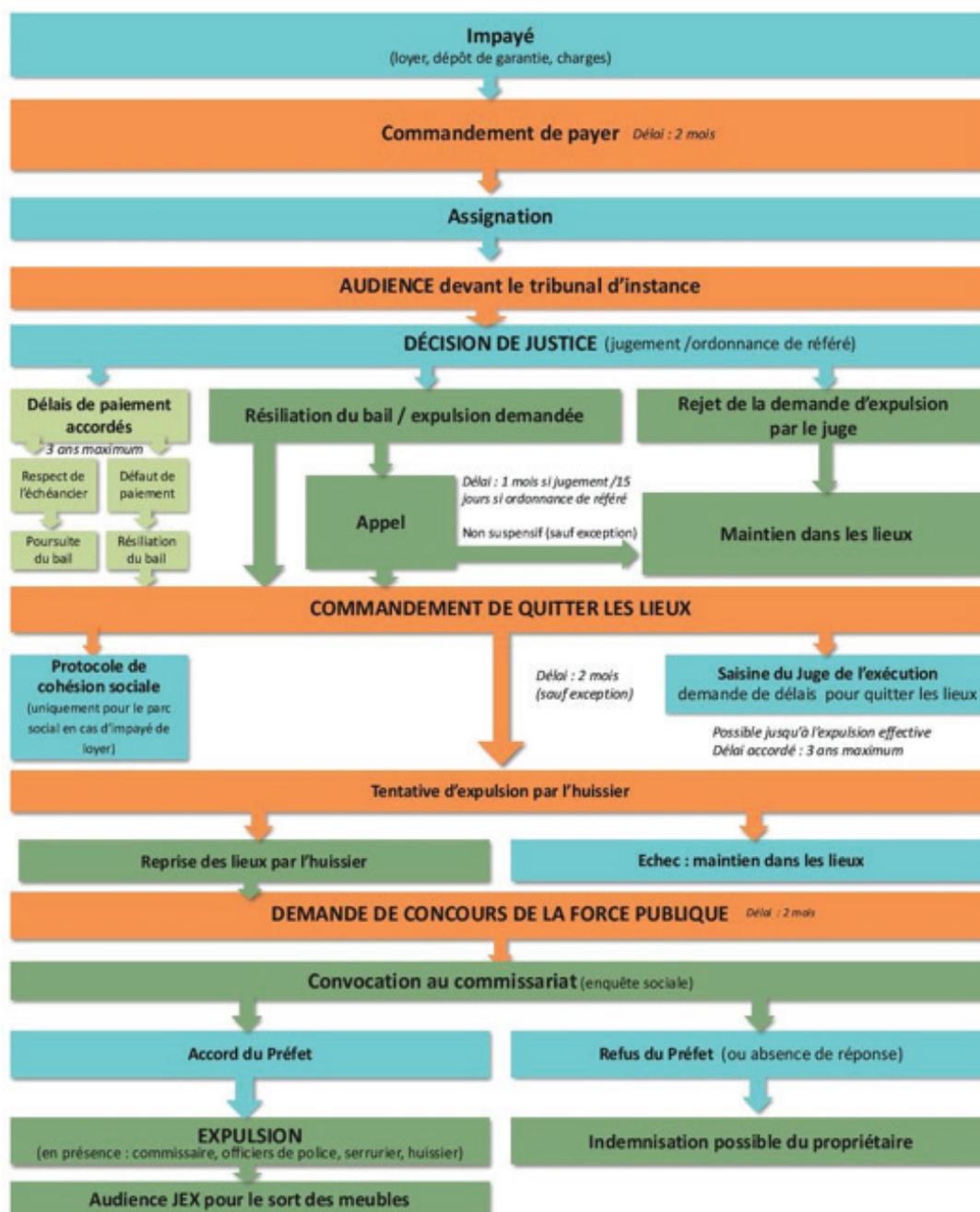
Ces conséquences humaines dramatiques devraient enfin être prises en considération afin de renforcer fortement les moyens de la prévention des expulsions, qui permettraient autant de coûts évités au vu de ceux représentés par les procédures et ceux induits par la mise à la rue de dizaines de milliers de personnes chaque année.

# ANNEXE 1 / CHIFFRES NATIONAUX DES PROCÉDURES D'EXPULSIONS

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ASSIGNATION AU TRIBUNAL POUR EXPULSION	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004	155 277	159 953	175 298	168 775	160 847	158 743	154 583
DONT PROCÉDURES POUR IMPAYÉS DE LOYERS OU DÉFAUT D'ASSURANCE	107 639	111 395	125 078	133 305	128 782	131 674	138 490	137 047	139 663	145 384	145 828	146 224	150 847	166 146	159 812	152 037	151 289	146 870
DÉCISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION	nd	nd	nd	nd	nd	nd	109 993	110 434	112 195	115 205	118 711	120 183	125 923	132 016	132 196	127 412	124 550	119 554
DONT PROCÉDURES POUR IMPAYÉS DE LOYERS OU DÉFAUT D'ASSURANCE	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 838	105 150	106 488	109 160	113 669	115 086	120 533	126 441	126 946	122 673	120 202	115 316
NOMBRE DE COMMANDEMENTS DE QUITTER LES LIEUX	47 473	52 551	53 628	58 926	53 976	55 392	56 461	58 904	57 336	58 739	55 957	49 685	51 096	59 357	67 905	63 081	65 828	68 241
NOMBRE DE DEMANDES DE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE	36 400	38 151	40 417	41 570	40 476	38 910	41 627	41 054	41 878	42 917	41 466	38 691	41 333	43 930	51 959	49 688	50 596	49 216
NOMBRE DE DÉCISIONS ACCORDANT LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE	16 844	20 087	23 227	18 751	23 054	25 302	26 741	25 652	23 995	26 502	27 998	24 225	22 822	28 375	35 339	33 495	33 837	33 542
NOMBRE D'INTERVENTIONS EFFECTIVES DE LA FORCE PUBLIQUE	6 337	7 534	9 763	7 588	10 182	10 824	10 637	11 294	10 662	11 670	12 759	11 487	10 132	11 604	15 151	15 222	15 547	15 993

SOURCES / Ministère de la justice. Les données relatives aux décisions de justice ne sont disponibles que depuis 2007 pour l'ensemble des motifs pouvant conduire à l'expulsion (impayé de loyer et défaut d'assurance, mais aussi validation de congé, troubles de jouissance et de voisinage, etc.). / Ministère de l'intérieur. France métropolitaine de 2001 à 2002, France entière à partir de 2003.

## ANNEXE 2 - SCHÉMA DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION POUR IMPAYÉ DE LOYER



### POUR ALLER PLUS LOIN

Les documents de référence sont téléchargeables sur notre site : [www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh).

À voir aussi :

Des [fiches sur la procédure d'expulsion](#)

Des [outils et guides sur le Daloz](#)

Des [guides pratiques](#)





*Être humain !*

**Délégation Générale**

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

**Marie Rothhahn**

Chargée de mission action juridique  
mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr

**fondation-abbe-pierre.fr**