



FONDATION
Abbé Pierre

30
ANS
D'ACTIONS

BILAN PLATEFORME TÉLÉPHONIQUE « ALLÔ PRÉVENTION EXPULSION »

0810 001 505

ANNÉE 2021



Une année 2021 marquée par une crise sanitaire sans précédent

DES ANNÉES 2020 ET 2021 PARTICULIÈRES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE PROCÉDURES D'EXPULSION

Les procédures d'expulsion ont pour beaucoup été repoussées pendant le confinement du printemps 2020 : *report de la période d'exécution des commandements de payer, tribunaux et études d'huissiers fermés...* Ceci est intervenu dans un contexte spécifique puisqu'avant la crise sanitaire, les grèves avaient mobilisé les avocats et le fonctionnement de l'aide juridictionnelle, puis la mise en œuvre d'une réforme de la justice a bouleversé l'organisation des tribunaux, impactant les procédures d'expulsion.

Parallèlement, dans le cadre de l'état d'urgence, la **trêve hivernale** a été repoussée par 2 fois en 2020 et une fois en 2021.

Des circulaires ministérielles ont enjoint aux préfets, les deux années, de ne pas expulser les ménages sans solution de relogement ou d'hébergement pérenne (la dernière datant du 26 avril 2021). Elles ont cependant été appliquées de manière imparfaite et inégale selon les territoires, puisque parmi les personnes expulsées en 2020 et 2021, nombre d'entre elles ne se sont vu proposer qu'un hébergement, rarement pérenne, et parfois aucune solution, en pleine crise sanitaire.

DES CHIFFRES DÉJÀ ALARMANTS

Parallèlement, alors que le nombre de **procédures d'expulsion** accusait une légère baisse depuis 2014, entre 2018 et 2019, celles-ci ont augmenté de 9 % !

Malheureusement, en raison de la réforme de la justice et de ses implications techniques, le nombre de procédures engagées en 2020 et 2021 n'a pas été diffusé, ce qui est fort dommageable.

Le nombre d'expulsions réalisées avait quant à lui atteint 16 700 en 2019, en hausse de plus de 4 % par rapport à 2018. Les années 2020 et 2021 ont vu logiquement baisser ces chiffres, à respectivement 8 156 et une projection à 12 000, en

raison des prolongements des trêves hivernales et des circulaires évoquées ci-dessus, mais ils restent importants dans ce contexte de crise sanitaire qui aurait nécessité une limitation plus importante encore, et un relogement pour tous les ménages expulsés, ce qui est loin d'être le cas.

De plus, on estime chaque année que ces chiffres peuvent être multipliés par 2 ou 3 en raison des ménages qui se sentent contraints de quitter leur domicile du fait de la procédure ou de la pression du propriétaire. Cette pression a d'ailleurs été plus forte en 2020 et 2021, comme l'ont constaté plusieurs partenaires associatifs, de même qu'une hausse des expulsions illégales, toujours très peu sanctionnées malgré leur pénalisation.

DANS UN CONTEXTE DE PRÉCARISATION DES MÉNAGES ET DE MANQUE D'ACCOMPAGNEMENT

Ceci est intervenu dans le contexte bien identifié à ce jour, sans être en mesure d'en évaluer encore précisément l'ampleur, **de la baisse ou de la perte de ressources de nombreuses personnes** qui n'ont pu être en mesure de payer leur loyer.

Nombre d'indicateurs ont démontré que la précarisation des ménages s'est fortement accrue. La hausse des expulsions depuis plus de dix ans peut être estimée comme l'une des conséquences de la précédente crise économique et sociale de 2008, qui s'est fait ressentir les années suivantes. À compter de 2009, le nombre de procédures d'expulsion a connu une croissance régulière, en atteignant un pic en 2014. Or cette crise, aussi dure qu'elle ait été, a été moins brutale que celle qui affecte actuellement notre pays. À titre d'exemple, des personnes peu habituées aux services sociaux (*restaurateurs, indépendants dans l'évènementiel, l'hôtellerie*) ont été frappées de plein fouet. De même, nombre de ménages qui tentaient de résorber leurs difficultés antérieures n'ont pu assurer leur échéancier, leur procédure d'expulsion se poursuivant par conséquent.

Parallèlement, le fonctionnement des services publics a été fortement impacté, alors qu'ils auraient dû être renforcés pour faire face au besoin d'aide et de soutien financier des ménages précarisés frappés durement par la crise.

Le délai d'accès aux services sociaux, engendré par le développement du chômage partiel et du télétravail (*alors que nombre de dossiers d'aide nécessitent des formulaires, des documents administratifs*) s'est largement accru, de même que celui de commissions essentielles en matière de prévention des expulsions¹.

Selon une enquête flash réalisée par la Fondation Abbé Pierre auprès de 60 associations en avril 2021, elles estimaient à 83 % que le fonctionnement des services sociaux n'était pas encore revenu à la normale. 64 % des personnes accompagnées éprouvaient souvent des difficultés à prendre un premier rendez-vous avec un travailleur social, et une majorité constatait un manque d'information sur l'accès aux droits et aux aides, l'absence de soutien pour réaliser les démarches, voire même une incapacité à le faire. **Les services sociaux devraient être fortement renforcés considérant qu'ils sont en première ligne pour aider les personnes.**

Les délais des administrations permettant d'accéder à des documents essentiels ou à des aides (*avis d'imposition, allocation logement, retraite, titre de séjour, demande de logement social*), déjà très longs habituellement, se sont accrus depuis le printemps 2020, avec des conséquences en cascade pour les personnes les plus précaires. À cette problématique s'ajoute la dématérialisation qui les éloigne plus encore de l'accès à ces démarches.

DES AIDES UTILES MAIS INSUFFISANTES, À L'IMAGE DE LA POLITIQUE DE PREVENTION DES EXPULSIONS

L'État et les collectivités ont certes déployé diverses aides utiles² mais elles ont été et restent à ce jour insuffisantes. Elles sont souvent sous-utilisées, ce qui questionne la manière dont elles sont diffusées et leur adaptation aux besoins des personnes. La principale aide, celle d'Action logement, mise en place en juin 2020, présente des conditions et critères trop restrictifs, même après un assouplissement en décembre de la même année.

Il aurait été plus efficace de déployer, dès mars 2020, une aide à la quittance, en informant largement les ménages, afin d'éviter la formation des impayés à la source, lesquels entraînent des frais supplémentaires en raison des actes d'huissiers, la rupture de confiance avec les bailleurs, le risque de voir les aides au logement suspendues... ; mais aussi de prévenir la hausse d'impayés d'énergie, la constitution d'autres dettes, le recours aux crédits à la consommation dont les taux d'intérêt sont très élevés et accélèrent la spirale de l'endettement, finissant souvent par entraîner un impayé de loyer.

Un rapport du député Monsieur Démoulin a été remis en début d'année 2021 au ministère du logement, établissant un diagnostic relativement complet et un ensemble de recommandations afin de lutter plus efficacement contre la prévention des expulsions. Dans la foulée le ministère a pris plusieurs mesures : prolonger la trêve hivernale jusqu'au 31 mai au lieu du 31 mars, abonder les Fonds de Solidarité Logement de 30 millions d'euros supplémentaires, abonder le fonds d'indemnisation des bailleurs de 20 millions d'euros, et enjoindre les préfets à reloger ou à héberger les ménages conduits à être expulsés, tout en leur demandant parallèlement de proposer un plan d'action de fin de trêve ainsi que l'échelonnement des expulsions sur les années 2021 et 2022. Ces mesures n'ont cependant pas eu l'impact espéré en raison de la complexité d'accès à ces aides et du respect trop faible des instructions gouvernementales.

La prévention des expulsions reste trop dépendante de la volonté des préfets, qui disposent d'une large marge d'intervention : en matière d'animation des CCAPEX, de mobilisation des travailleurs sociaux afin de réaliser les diagnostics sociaux, de gestion de l'accord des concours de la force publique, d'application des circulaires... Ils peuvent également fixer des indicateurs et envoyer à leurs services et partenaires des instructions fortes. **Ils ont aussi une latitude quant à la mobilisation de leviers pour faciliter l'accès au logement** : appliquer pleinement la loi DALO, renforcer les objectifs de production de logement très social, rendre plus efficace la politique d'attribution de logement social, mobiliser plus fortement le logement vacant, si besoin par le biais de la réquisition, etc.

¹ FSL, CCAPEX, commissions d'attribution de logement, commission de médiation DALO, commission de surendettement...

² Aide d'Action Logement, renforcement des FSL ou aides ad hoc des collectivités, aides financières pour les ménages bénéficiaires de minima sociaux et/ou d'APL, étudiants sous certaines conditions, etc.

Et cela, en cohérence avec la politique du Logement d'abord prônée par l'État, permettre à chaque personne d'avoir un logement commence par leur éviter de le perdre ou leur proposer une solution alternative pérenne.

Ce n'est cependant pas le cas dans tous les territoires : comme le démontre le rapport précité, en pratique la prévention des expulsions a un impact différent sur les ménages en fonction de leur lieu d'habitation, et ce indépendamment des seuls critères économiques ou socio-démographiques des ménages.

ET UN MANQUE DE MOYENS RÉCURRENT

La mise en place, il y a 6 ans, d'un pôle national de prévention des expulsions, a donné lieu à une dynamique intéressante, et les directives proposées dans le cadre de la circulaire du 22 mars 2017 vont dans le sens d'une meilleure prévention.

Cependant, ce pôle, qui vient de lancer un 3e plan d'action interministériel, ne semble pas suffisamment doté pour assurer une réelle animation à la hauteur des enjeux, et **les mesures n'ont pas été accompagnées de moyens financiers suffisants pour répondre aux besoins** : on peut citer la proposition d'antennes de prévention des expulsions, qui se sont en

pratique traduites essentiellement par une orientation vers l'existant (généralement les ADIL), sans moyens supplémentaires, et non en moyens nouveaux d'accompagnement, comme le proposent les associations du réseau [Accompagnement aux droits liés à l'habitat](#). Des équipes mobiles ont été déployées en 2021 dans 26 territoires, ce qui est une bonne nouvelle, mais cela reste insuffisant face aux besoins (les trois-quarts des territoires ne sont pas concernés) et questionne quant à la pérennité du dispositif au-delà des 2 ans prévus à ce stade.

Enfin, alors que des dispositions ayant un impact essentiel sur la prévention ont été adoptées depuis 8 ans dans le cadre de la loi ALUR (*maintien des aides au logement sous condition des ménages en impayés, versement du FSL sans l'accord du bailleur, réalisation systématique d'un diagnostic social avant audience...*), elles sont encore insuffisamment et inégalement appliquées.

Il est temps de se doter de moyens suffisants pour assurer une réelle prévention, qui sera bénéfique tant pour les ménages que pour toute la collectivité.

LA PLATEFORME ALLÔ PRÉVENTION EXPULSION

L'orientation vers les structures qui réalisent l'accompagnement évoqué ci-dessus est l'idée fondatrice de la plateforme **Allô Prévention Expulsion**, créée il y a 13 ans. Elle a depuis lors permis d'écouter, d'informer et de conseiller **17 340 ménages** sur leur situation, les procédures, les démarches à entreprendre et, surtout, de les orienter vers les associations qui leur proposeront un accompagnement administratif et juridique.

Le fonctionnement de la plateforme s'est trouvé modifié en raison de la crise sanitaire qui sévit depuis 2 années. Si la capacité de répondre aux appels a été un peu moindre en 2020 - même si elle s'est rapidement rétablie, elle est revenue à un niveau habituel en 2021, avec un nombre d'appels de 1 281 (supérieur à 2019). Par ailleurs, le nombre de mails traités par les juristes et bénévoles de la plateforme a très fortement augmenté en 2021, pour atteindre près de 2 350 (contre 1 262 en 2020).

Les appelants ont pu constater la détresse de ménages nouvellement confrontés à un impayé, ou dont la situation s'est largement dégradée du fait d'une baisse de ressources, avec une poursuite de la procédure d'expulsion parfois suspendue par un échéancier fixé par le juge ou un accord avec le bailleur. Ils ont fait part de beaucoup d'incertitudes par rapport aux aides possibles, de désarroi face aux services sociaux et autres administrations souvent peu accessibles ou fermés, aux délais applicables (actes d'huissiers, trêve hivernale, etc.). **Cela a nécessité un ajustement permanent des répondants pour comprendre les aides, les délais, les instructions.**

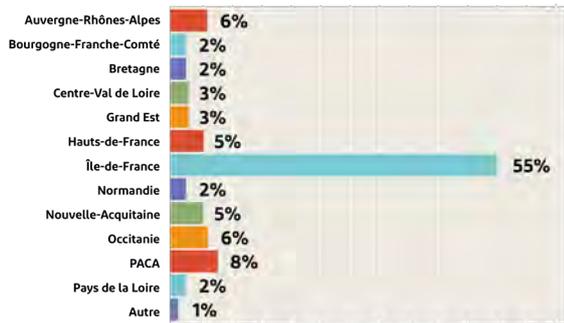
À la procédure d'expulsion, déjà très anxiogène, sont venues s'ajouter les difficultés rencontrées en raison de la crise sanitaire (perte d'emploi, maladie, perte d'un proche...), rendant la situation très difficile à surmonter. Le besoin d'écoute, de conseil et d'être orienté vers une structure proche de chez eux, comme vers nos partenaires du réseau [Accompagnement aux droits liés à l'habitat](#), s'en est trouvé encore plus essentiel.

L'incompréhension et l'appréhension ont été très fortes après la fin de la trêve hivernale (repoussée en 2021 au 31 mai), en raison du respect très partiel de l'instruction gouvernementale enjoignant aux préfets de ne pas expulser sans solution de relogement ou a minima d'hébergement.

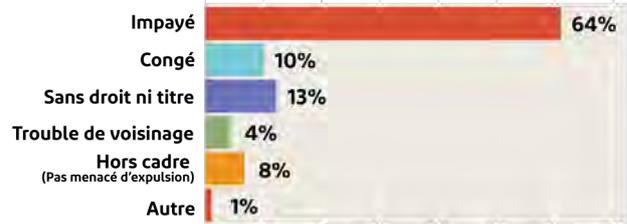
POUR ALLER PLUS LOIN

Consulter le document [« Prévenir les expulsions dans le contexte de crise sanitaire »](#), mai 2021.

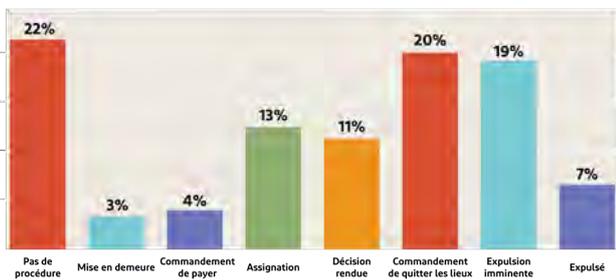
PROVENANCE DES APPELS



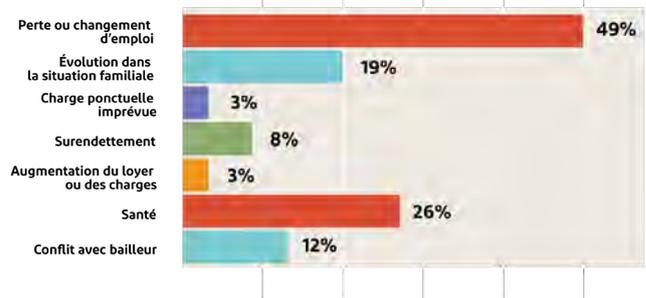
CAUSE DE LA PROCÉDURE



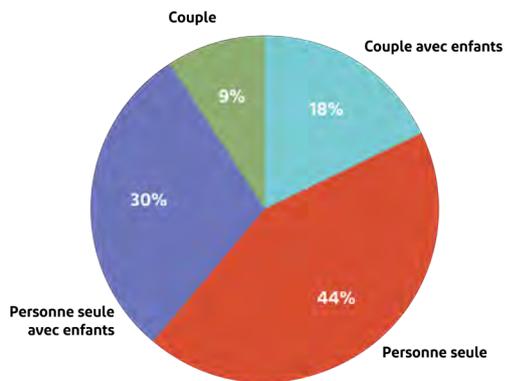
STADE DE LA PROCÉDURE



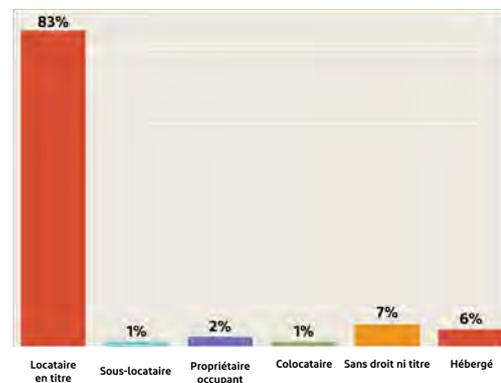
FACTEUR DÉCLENCHEUR DE L'IMPAYÉ



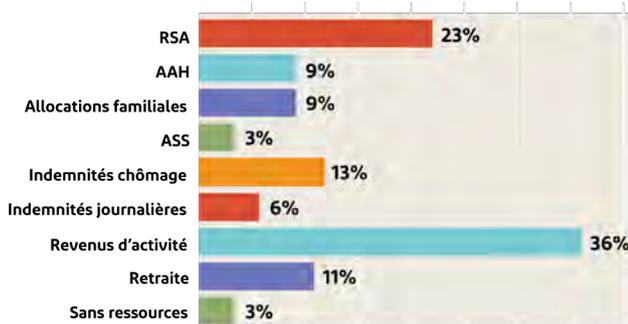
COMPOSITION FAMILIALE DES MÉNAGES



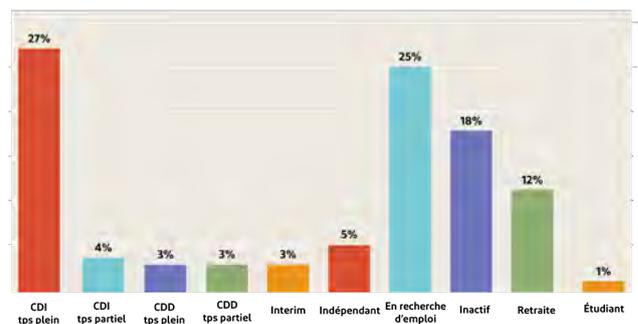
STATUT DE L'APPELANT



RESSOURCES DE L'APPELANT



ACTIVITÉ DE L'APPELANT



Chiffres concernant les 1 281 ménages ayant contacté la plateforme en 2021.

* Les données de certains graphiques sont cumulatives, plusieurs causes conduisant à l'impayé ou plusieurs types de ressources pouvant exister.

ANNEXE 1 - CHIFFRES NATIONAUX : LES PROCÉDURES D'EXPULSION DE 2001 À 2021

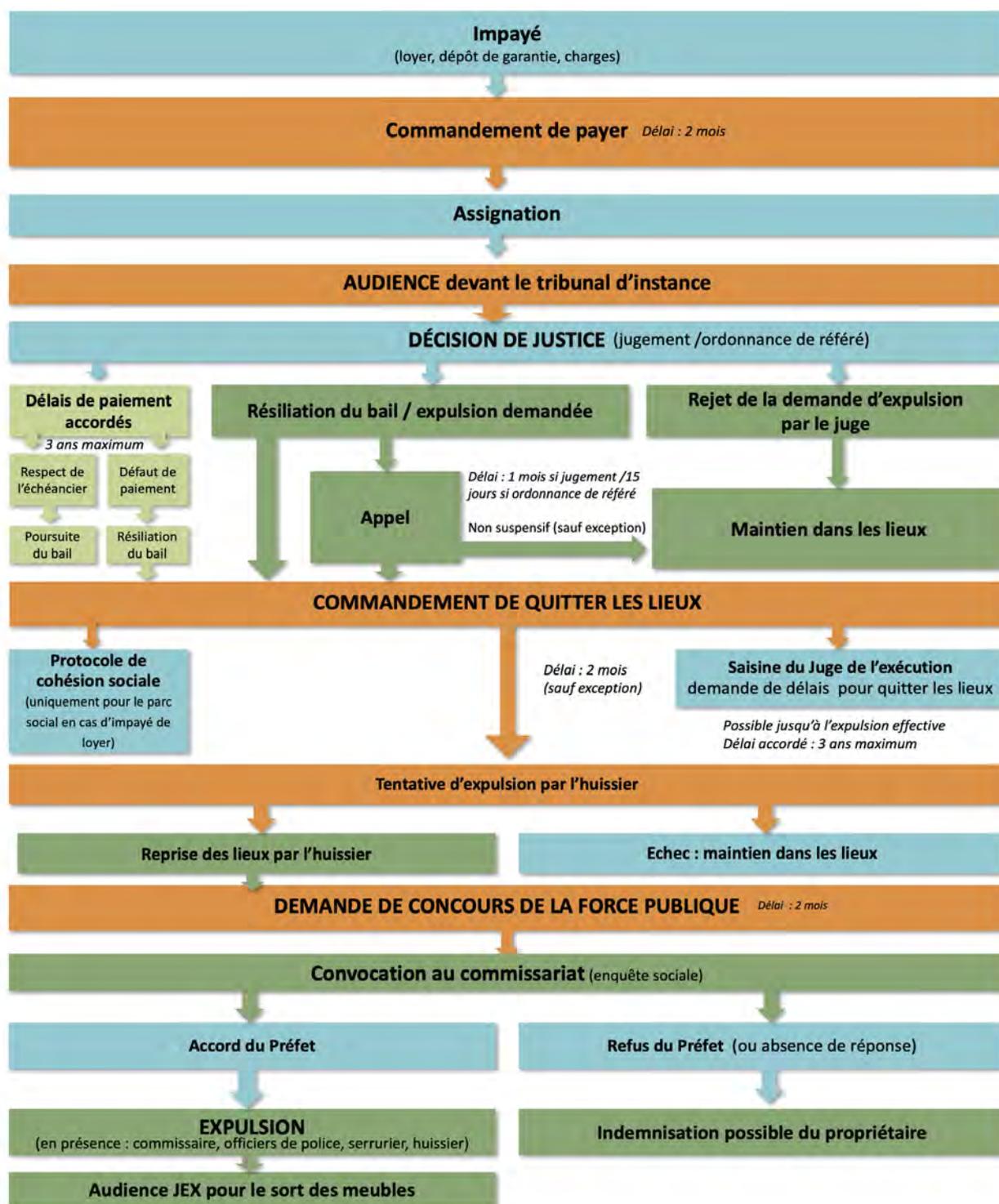
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ASSIGNATION AU TRIBUNAL POUR EXPULSION	125 706	127 544	137 564	145 158	140 587	143 356	149 412	147 484	150 107	155 874	155 004	155 277	159 953	175 298	168 775	160 847	158 743	154 583	153 127	NC	NC
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	145 227	NC	NC
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	130 514	NC	NC
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	125 842	NC	NC
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	NC	NC	NC
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	NC	NC	NC
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	NC	NC	NC
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	16 700	8 456	12 000 *

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.

* : chiffre provisoire

Nota bene : chiffres communiqués par le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et la DIHAL.

ANNEXE 2 - SCHÉMA DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION LOCATIVE ET OUTILS



POUR ALLER PLUS LOIN

Les documents de référence sont téléchargeables sur notre site : www.fondation-abbe-pierre.fr/adlh.

À voir aussi : des [fiches sur la procédure d'expulsion](#), des [outils et guides sur le DALO](#) et des [guides pratiques](#)

PROPOSITIONS

ADAPTER ET DEVELOPPER LES AIDES

1. **Etendre les critères des FSL dans le cadre de l'abondement par l'Etat de 30 millions d'euros complémentaires** : permettre les demandes directes par les ménages dès les premiers impayés ; réduire les critères de ressources, de montant de la dette, de reprise de paiement du loyer ; s'assurer que le versement du FSL n'est pas conditionné à l'accord du bailleur. Et prévoir un abondement supplémentaire dès qu'il sera consommé.
2. **Etendre l'aide d'Action logement aux non-salariés et aux non-demandeurs d'emploi** et assouplir les critères de ressources.
3. Relancer la réflexion autour d'une **Garantie Universelle des Loyers**.

MAINTENIR LES AIDES AU LOGEMENT

4. **S'assurer du maintien effectif et du rétablissement des allocations logement** pour les ménages en impayé par les CAF et les MSA.

INFORMER LARGEMENT LES MENAGES

5. **Lancer une large campagne d'information des ménages** sur les aides existantes et les structures proposant des conseils et un accompagnement.

RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT

6. **Renforcer en urgence les moyens des services sociaux** afin qu'ils soient en mesure de proposer un accompagnement social à l'ensemble des ménages le nécessitant et de développer l'accès aux aides existantes.
7. **Renforcer « l'Accompagnement aux Droits liés à l'Habitat »** dans tous les territoires et dédier un budget d'un million d'euros à cette fin.
8. Développer les moyens du pôle national de prévention des expulsions.

ABONDER LE FONDS D'INDEMNISATION DES BAILLEURS

9. **Abonder plus fortement le fonds d'indemnisation des bailleurs** qui permet de différer le concours de la force publique, le temps qu'une solution de relogement soit trouvée, et transférer ce budget du Ministère de l'Intérieur au Ministère du logement.

MOBILISER TOUTES LES CAPACITES DE RELOGEMENT

10. **Enjoindre aux préfets de mobiliser tous les moyens à leur disposition** afin de proposer aux ménages expulsés des solutions pérennes de relogement.



Être humain !

Délégation Générale

3, rue de Romainville - 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

Marie Rothhahn

Responsable de projet
Lutte contre la privation des droits sociaux

mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr