

*Les cahiers du logement*

# **Le maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer**

**UN PRINCIPE REMIS EN CAUSE**

## Remerciements

*La Fondation Abbé Pierre remercie vivement les étudiantes du projet Collectif de Sciences Po qui ont participé à la réalisation de cette étude : Émilie Renault, Marie Murat et Martha Rosental, ainsi que le Pôle Projet Collectif de Sciences Po Paris dans le cadre duquel ce projet a été conduit en 2022-2023, et tout particulièrement Christine Piers.*

*Côté Fondation Abbé Pierre, un grand merci à Balthazar Gisbert, chargé de mission lutte contre la privation des droits sociaux, qui a réalisé cette étude en complément du travail des étudiantes. Elle a été pilotée par Marie Rothhahn, responsable de projet lutte contre la privation des droits sociaux, avec la contribution de Pauline Portefaix, chargée d'étude.*

*Elle adresse tous ses remerciements aux structures, principalement associatives, qui ont répondu au questionnaire.*

*Elle tient à saluer et à adresser ses plus vifs remerciements à la CNAF qui a pu lors d'une réunion apporter des compléments essentiels et qui a organisé une réunion avec une dizaine de CAF – rencontre qui a éclairé et largement permis d'alimenter cette étude.*

*Elle tient enfin à remercier également les experts qui ont relu et apporté des compléments indispensables à cette étude : Julie Clauzier, juriste spécialisée en droits sociaux, Antoine Math, chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) et membre d'associations de défense des droits des personnes étrangères, et Valérie Pras du Collectif Changer de Cap.*

# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
LE VERSEMENT DES AIDES AU LOGEMENT : UN VERSANT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN FRANCE	5
LA PROCÉDURE DE MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT EN CAS D'IMPAYÉ	6
MÉTHODOLOGIE	10
<b>LA PROCÉDURE EN CAS D'IMPAYÉ, UN ÉCART ENTRE THÉORIE ET PRATIQUE</b>	<b>11</b>
UNE PROCÉDURE INTÉGRÉE MAIS MAL MISE EN PRATIQUE	11
UNE PROCÉDURE OPAQUE POUR LES ALLOCATAIRES	12
UNE PROCÉDURE COMPLEXIFIÉE PAR LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES	15
<b>LA PROCÉDURE EN CAS D'IMPAYÉ, UN RÉVÉLATEUR DU RÔLE AMBIVALENT DES CAF</b>	<b>18</b>
UNE RELATION FINANCIÈRE : L'ALLOCATION COMME RESSOURCE ESSENTIELLE	18
UN RÔLE D'INTERMÉDIAIRE : L'ACCÈS À L'INFORMATION, CONDITION DU RESPECT DES DROITS DES ALLOCATAIRES	21
UNE POLITIQUE DE CONTRÔLE CIBLANT LES MÉNAGES VULNÉRABLES	22
<b>LA PROCÉDURE EN CAS D'IMPAYÉ, RÉVÉLATRICE DES CARENCES DES CAF</b>	<b>25</b>
UNE PROCÉDURE SOUMISE À LA BONNE VOLONTÉ DU BAILLEUR	25
LA CAF : UN ACTEUR ISOLÉ AUX MOYENS HUMAINS INSUFFISANTS	27
<b>CONCLUSION</b>	<b>29</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>33</b>

## *Introduction*

*La procédure en cas d'impayé :  
un écart entre théorie et pratique*

*La procédure en cas d'impayé :  
un révélateur du rôle ambivalent  
des CAF*

*La procédure en impayé :  
révélatrice des carences des CAF*

## *Conclusion*

# Introduction

## LE VERSEMENT DES AIDES AU LOGEMENT : UN VERSANT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN FRANCE

### L'ALLOCATION DE LOGEMENT : UNE PRESTATION SOCIALE VERSÉE PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

L'allocation de logement, plus communément appelée allocation logement ou aide au logement, est une **prestation sociale** dont la finalité est de réduire les dépenses de consommation associées au logement des ménages<sup>1</sup>. Les allocations logement sont « liquidées et payées » par l'organisme en charge des prestations familiales<sup>2</sup> (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, *etc.*<sup>3</sup>), à savoir la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)<sup>4</sup> ou, pour les salariés et non-salariés des professions agricoles, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)<sup>5</sup>. Pour remplir cette mission de service public, la CNAF s'appuie sur un large réseau d'établissements privés bien connus du grand public : **les Caisses d'allocations familiales (CAF)**. Implantées à l'échelon départemental, elles sont **101 sur l'ensemble du territoire national**.

Le versement de l'aide au logement est **conditionné**. Le locataire ne doit pas dépasser un plafond de ressources, prises en compte sur les 12 derniers mois et actualisées tous les 3 mois. Quant au logement concerné, il doit constituer la résidence principale de l'allocataire et respecter les critères de décence<sup>6</sup> mais ne pas être suroccupé<sup>7</sup>. L'aide au logement est due à compter du premier jour du mois suivant le dépôt de la demande<sup>8</sup>.

Il existe trois types **d'aide au logement** : **l'aide personnalisée au logement (APL)**, **l'allocation logement familiale (ALF)**, et **l'allocation logement social (ALS)**. L'APL est destinée aux personnes habitant dans un logement conventionné (dont les logements sociaux). L'ALF est réservée aux familles qui ne peuvent prétendre à l'APL (vivant dans un logement non conventionné). L'ALS est destinée aux ménages ne pouvant prétendre ni à l'APL, ni à l'ALF<sup>9</sup>. Cette distinction n'étant pas utile au reste de l'analyse, cette étude se référera par la suite indistinctement à **l'allocation logement ou aide au logement**.

En 2023, **15.2 milliards d'euros** de prestations d'aides au logement ont été versés à environ 5.8 millions de ménages par les CAF et MSA. Ces aides sont en forte baisse. Les dépenses d'aides au logement ont baissé entre 2014 et 2023 de 2.6 Mds en euros courants. En termes réels (hors inflation), **elles ont chuté de 27 %**, entre 2014 et 2023. Autrement dit, si les dépenses d'aide au logement avaient évolué au même niveau que l'inflation depuis 2014, elles seraient de 5.7 Mds d'euros plus élevées en 2023. Rapportées au PIB, la chute est plus forte encore, d'un peu plus d'un tiers. Les dépenses sont en effet passées de 0.83 % du PIB en 2014 à 0.54 % du PIB en 2023. Si l'effort avait été maintenu au niveau de 2014, les dépenses d'aides au logement s'élèveraient à **23.2 Mds d'euros** en 2023, c'est-à-dire qu'elles seraient **8 Mds d'euros plus élevées**. Dans cette perspective, les Caisses d'allocations familiales apparaissent comme un acteur fondamental de la protection sociale en France, une protection sociale dont **l'allocation logement représente une prestation significative mais en recul**.

1. Insee, « Aides au logement / Allocations logement », *Définitions*, 4 avril 2022 [Disponible [ici](#)].

2. Article [L. 812-1](#) du Code de la construction et de l'habitation.

3. Article [L. 511-1](#) du Code de la sécurité sociale.

4. Article [L. 812-2](#) du CCH.

5. Par souci pratique, la présente étude exclut les modalités propres aux caisses de la mutualité sociale agricole.

6. Article [L. 822-9](#) du Code de la construction et de l'habitation.

7. Article [L. 822-10](#) du Code de la construction et de l'habitation.

8. Article [R. 823-10](#) du Code de la construction et de l'habitation.

9. Pour la définition et conditions d'attribution des aides personnelles au logement, voir : CAF, « [Guide des prestations CAF](#) », avril 2024, p. 36.

## L'AIDE AU LOGEMENT : UN DROIT DE L'ALLOCATAIRE

Tous les cinq ans, l'État et la CNAF se réunissent pour négocier une **convention d'objectifs et de gestion** (Cog). Celle-ci définit les priorités de la branche Famille pour les prochaines années ainsi que les moyens dont dispose la CNAF pour les mener à bien. Elle est ensuite déclinée en **contrats pluriannuels d'objectifs et de gestion** (Cpog) entre la CNAF et chaque CAF.

Le 10 juillet 2023, la Cog a été signée pour la période 2023-2027.

Elle dégage trois axes principaux :

- 1) Développer des services attentionnés tout au long des parcours de vie ;
- 2) **Garantir un accès efficace au juste droit en rénovant le modèle de délivrance des prestations ;**
- 3) Mobiliser tous les leviers de performance de la Branche et accompagner les transformations<sup>10</sup>.

L'enjeu de l'accès aux droits, ici présenté à l'axe 2, est une priorité récurrente des Cog, systématiquement présente depuis au moins 2001. Sous le titre « *Faciliter l'accès aux droits* », la convention pour la période 2001-2004 développait : « *Nous devons simplifier nos formulaires et nos procédures et nous en tenir strictement aux formalités exigées par les textes. Nous devons traiter les blocages administratifs éventuels et nous assurer que l'allocataire bénéficie de la totalité de ses droits. Enfin, l'allocataire doit pouvoir effectuer certaines démarches par téléphone ou par Internet* »<sup>11</sup>. Cet extrait introduit les deux enjeux principaux de cette étude : **l'accès au droit**, garanti, en principe, par un strict respect de la loi ; et la **dématérialisation**, un processus encore balbutiant au début des années 2000.

Les allocataires peuvent en effet rencontrer des difficultés pour connaître et accéder à leurs droits. Plusieurs associations et travailleurs sociaux institutionnels du département ou des centres communaux d'action sociale (CCAS) accompagnent les ménages qui les sollicitent dans leurs démarches d'accès aux prestations. Certaines associa-

tions ont été créées à l'initiative de l'État ou du Département et sont agréées pour l'exercice de leurs missions, telles les Adil (agences départementales d'information sur le logement) qui ont des missions d'information et de conseil fixées par le code de la construction et de l'habitation. D'autres sont issues de la société civile, telles des associations comme celles regroupées au sein du **réseau ADLH**<sup>12</sup> (Accompagnement aux droits liés à l'habitat) de la Fondation Abbé Pierre, dont certaines ont participé à cette étude. Aujourd'hui, nombreuses sont les associations spécialisées sur les enjeux de l'accès au droit dont la prévention des expulsions locatives est un versant. Ensemble, elles forment un réseau dynamique au sein desquelles circulent les informations et les pratiques. À travers leurs regards et à partir des éclaircissements apportés par les CAF, cette étude s'attache à traiter des difficultés que peuvent rencontrer les ménages dans l'accès à leurs droits en se concentrant sur une procédure particulière : **le maintien des aides au logement en cas d'impayé**.

### LA PROCÉDURE DE MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT EN CAS D'IMPAYÉ

Le 24 mars 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi « Alur ») est promulguée<sup>13</sup>. L'un de ses objectifs principaux est de **favoriser l'accès et le maintien dans le logement**<sup>14</sup>. À ce titre, elle met en place plusieurs mesures en matière de prévention des expulsions locatives : son **article 27** modifie notamment l'article **L. 315-14** du Code de la construction et de l'habitation (ci-dessous nommé CCH) pour établir un principe, celui du **maintien de l'aide personnalisée au logement** en cas d'impayé. Réécrit à l'occasion de l'ordonnance de recodification du 17 juillet 2019<sup>15</sup>, l'article L. 315-14 devenu **L. 824-2**<sup>16</sup> dispose :

10. « Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF 2023-2027 : S'engager ensemble », [CAF.fr](#), 2023, p. 2.

11. « Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF 2001-2004 : Construisons ensemble les solutions du quotidien », [CAF.fr](#), 2001, p. 7.

12. Fondation Abbé Pierre, « Accompagnement des droits liés à l'habitat », [fondation-abbé-pierre.fr](#), 2014.

13. [Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové](#).

14. Ministère de la transition écologique et de la Cohésion des territoires, « Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) », [ecologie.gouv.fr](#), 2 septembre 2022.

15. [Ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation](#).

16. La version de l'article L. 824-2 du CCH citée ici n'est plus en vigueur depuis le 29 juillet 2023 et la mise en application de la [loi n° 2023-668 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite](#), voir la partie 3 de cette étude pour l'impact de ses modifications sur la suspension des aides au logement.

« Lorsque le bénéficiaire de l'aide personnelle ne règle pas la dépense de logement, l'organisme payeur :

- 1° Si le bénéficiaire est de *bonne foi*, **maintient le versement de l'aide personnelle au logement** ;
- 2° Dans les autres cas, décide du maintien ou non du versement. »

Plus explicite encore, la circulaire du 27 septembre 2017<sup>17</sup> adressée aux directeurs et agents comptables des CAF par la Direction des politiques familiales et sociales expose que « *la loi Alur du 24 mars 2014 vise à **favoriser l'accès et le maintien dans le logement**, en protégeant les populations les plus vulnérables, par un **renforcement des dispositifs de prévention des expulsions locatives**. À ce titre, le **maintien du versement des aides au logement devient la règle** pour les ménages de bonne foi qui présentent des impayés de loyer. » D'autant que la "bonne foi", apparaissant comme la seule condition d'une suspension des aides, est **présumée en droit** comme en dispose [l'article 2274](#) du Code civil.*

## L'IMPAYÉ : UN POINT DE DÉPART

Deux ans après la promulgation de la loi « Alur », le décret du 6 juin 2016<sup>18</sup> a redéfini la notion d'impayé « *en termes de **montant de la dette**, sans distinguer selon que l'impayé est continu ou discontinu* »<sup>19</sup>. Aujourd'hui, l'article [R. 824-1](#) du CCH encadre la notion.

Deux situations sont à distinguer :

- 1) les aides au logement sont **directement versées au bénéficiaire**. Dans ce cas, l'impayé survient dès lors que la dette représente une somme au moins égale à deux fois le montant mensuel brut du loyer et charges (tels qu'ils figurent dans le bail sans déduction des aides au logement).
- 2) l'APL est versée en *tiers-payant*, autrement dit, **directement au bailleur**. Dans ce cas, l'impayé est constitué si la dette représente une somme au moins

égale à deux fois le montant mensuel net du loyer et charges (tels qu'ils figurent dans le bail, déduction faite de l'APL ou de l'AL).

En outre, l'article [R. 824-4](#) du même code dispose que toute situation d'impayé doit être **déclarée** à l'organisme payeur (CAF ou MSA) par le bailleur dans un **délaï de deux mois** suivant la constitution de l'impayé ; le bailleur devant justifier qu'il poursuit par tous les moyens possibles le recouvrement de sa créance. À cette obligation pesant sur le bailleur, s'ajoute celle pesant sur l'organisme payeur qui doit se saisir de toute situation d'impayé dont il a connaissance ([R. 824-5](#) du CCH). Une fois que la CAF a connaissance de l'impayé, elle doit mettre en place une procédure d'accompagnement visant à aboutir à un **plan d'apurement**.

## LA MISE EN PLACE THÉORIQUE D'UN PLAN D'APUREMENT EN CAS D'IMPAYÉ

Une fois l'impayé signalé à la CAF, cette dernière a pour objectif de mettre en place un **plan d'apurement de la dette**. Le plan d'apurement est un **accord amiable conclu entre le propriétaire et le locataire pour le remboursement d'une dette de loyer**<sup>20</sup>. Si le plan d'apurement n'est pas respecté, cela entraînera la suspension des aides au logement. Pour accompagner les allocataires et leurs propriétaires vers un accord, l'organisme payeur – c'est-à-dire la CAF – dispose de deux procédures, régies par l'article [R. 824-7](#) du CCH, qu'elle peut enclencher au choix, en fonction de la situation du bénéficiaire de l'aide et après avoir informé la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex)<sup>21</sup>.

### *Le renvoi du dossier au bailleur*

Une fois l'impayé signalé à la CAF, celle-ci peut **renvoyer le dossier au bailleur**. Il a alors six mois pour établir un plan d'apurement de la dette. À défaut de réception du plan d'apurement à l'issue de ce délai, la CAF met en demeure le bailleur et doit selon les textes saisir le **fonds départemental de solidarité pour le lo-**

17. [Circulaire n° 2017-004 du 27 septembre 2017 relative à la réforme du traitement des impayés](#).

18. [Décret n° 2016-748 du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement](#).

19. ANIL, « Aides personnelles au logement : traitement des impayés », [Anil.org](#), 14 novembre 2017.

20. CAF, « Que faire si votre locataire ne paie plus son loyer ? », [caf.fr](#).

21. Rendues obligatoires en 2006 par la loi "ENL", les Ccapex réunissent les différentes instances et acteurs intervenant dans le domaine de la prévention des expulsions afin de coordonner leurs actions. Voir ANIL, « [Prévention des expulsions / commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives / Ccapex](#) ».

gement (le FSL)<sup>22</sup>. Ce dernier dispose alors de 3 mois pour établir un **dispositif d'apurement**.

### La saisine directe du FSL

L'organisme payeur peut également choisir de ne pas renvoyer le dossier au bailleur et de saisir directement le FSL. Dans ce cas, il dispose d'un délai de six mois pour faire connaître son dispositif d'apurement. En parallèle, le bailleur est informé de cette saisine et peut faire part de ses propositions au FSL.

### La mise en place d'un plan d'apurement par défaut

Si le FSL n'a pas fait connaître son dispositif dans le délai imparti (3 mois dans le cas de la première procédure — renvoi du dossier au bailleur en premier lieu, 6 mois dans le cas de la seconde — saisine directe du FSL), alors la CAF met en demeure le locataire pour :

- 1) Reprendre le paiement de la dépense courante de logement ;
- 2) Apurer l'intégralité de sa dette en remboursant chaque mois au bailleur 1/36<sup>e</sup> de sa dette pendant donc 36 mois.

### La suspension des APL

Quel que soit le choix de l'organisme payeur quant à la procédure à suivre en cas d'impayé, **elle devrait aboutir en théorie à un plan ou un dispositif d'apurement**. Les aides au logement ne sont donc suspendues qu'en cas de mauvaise exécution du plan ou du dispositif d'apurement, ou lorsque l'allocataire ne parvient pas à reprendre la dépense courante de logement. Même dans cette hypothèse, l'article [R. 824-28](#) du CCH prévoit **la possibilité pour la CAF de maintenir les aides**, à noter que dans ce cadre celle-ci doit solliciter la Ccapex<sup>23</sup> :

« L'organisme payeur peut décider du maintien du versement de l'aide personnelle au logement :

- 1° Si l'allocataire s'acquitte du paiement de la dépense courante de logement ;
- 2° S'il se trouve dans une *situation sociale difficile*<sup>24</sup> et qu'il s'acquitte du paiement de la moitié au moins de la dépense courante de logement, déduction faite de l'aide. »

À la lecture de la loi, **la suspension des aides au logement apparaît comme n'intervenant qu'aux termes d'une procédure longue, complexe et dépendante de multiples acteurs** (CAF, allocataire, bailleur, FSL, Ccapex, etc.). Les textes prévoient même une ultime garantie pour les allocataires : le CCH permettant à la CAF de maintenir les aides dans les conditions énoncées ci-dessus. Dès lors, **le maintien de l'allocation** logement apparaît comme **le principe** en cas d'impayé. Pourtant, **la pratique**, telle qu'elle est observée par les 50 associations composant le réseau ADLH, **révèle des dysfonctionnements** dans le traitement des impayés par les CAF. La Fondation Abbé Pierre, qui alertait depuis des années sur ces pratiques, dénonçait en 2022 **une disposition** « *appliquée de manière très inégale selon les CAF* », une iniquité qui entraînerait pour beaucoup d'allocataires la suspension des aides alors qu'elles devraient être maintenues, avec pour conséquence l'expulsion.<sup>25</sup>

22. Créé par l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, le FSL est un fond de solidarité agissant à l'échelle départementale. Il est destiné à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

23. [Circulaire n° 2017-004 du 27 septembre 2017 relative à la réforme du traitement des impayés](#), §125 et §1-25.

24. "Peut être considéré comme un allocataire en 'situation sociale difficile', l'allocataire bénéficiaire d'un minimum social, ou en situation de surendettement, ou confronté à la maladie, une séparation, la perte d'emploi, ou qui bénéficie de l'accompagnement d'un travailleur social de la CAF ou d'une autre institution". [Circulaire n° 2017-004](#), principe 7, p. 13.

25. Fondation Abbé Pierre, « [Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées](#) », Les cahiers du logement, mai 2022, p. 28.

## LE MAINTIEN DES AIDES : UNE NÉCESSITÉ POUR LES LOCATAIRES EN VOIE D'EXPULSION

Les aides au logement représentent une ressource financière nécessaire à l'équilibre budgétaire des 5,8 millions de ménages concernés. Dès lors, suspendre de manière brutale les aides au logement revient à rompre un équilibre précaire et précipiter les allocataires au bord de l'expulsion en créant ou en creusant une dette de loyer. Une allocataire témoigne de cette réaction en chaîne aux conséquences dramatiques dans une étude récente sur le devenir des ménages expulsés : « *la CAF ne nous a pas aidés en enlevant l'APL qui constitue souvent la dernière barrière avant l'effondrement de l'équilibre précaire sur lequel reposent parfois les petits budgets.*<sup>26</sup>

Ainsi, **maintenir les APL, c'est participer à la lutte contre les expulsions locatives** qui créent des répercussions désastreuses sur les ménages en matière de santé, d'éducation ou encore de travail (isolement, ruptures familiales, dépression, honte, etc.)<sup>27</sup>. *A contrario*, la loi ne prévoit de suspendre les aides au logement que dans des cas précis et donc rares comme celui d'un allocataire de « mauvaise foi ».

En 2022, la Cour des comptes rapportait qu'**entre 2018 et 2020 le taux de maintien des aides s'est élevé en moyenne à 82 %** de l'ensemble des situations signalées d'impayés (entre 310 000 et 320 000), soit entre 55 800 et 57 600 suspensions des aides pour les ménages en impayé<sup>28</sup>. Cette étude s'intéresse à comprendre les obstacles et dysfonctionnements qui ont été rencontrés par les allocataires dans ces dizaines de milliers de situations.

26. *Ibid.*, p. 28.

27. Fondation Abbé Pierre, « [Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées](#) », Les cahiers du logement, mai 2022.

28. Cour des comptes, « [La prévention des expulsions locatives](#) », Observations définitives, 26 octobre 2022, p. 26.

## MÉTHODOLOGIE

La présente étude s'intéresse aux causes des dysfonctionnements pouvant affecter la procédure de maintien des APL en cas d'impayé. Elle s'attache à comprendre et expliquer les dysfonctionnements et chaînes de responsabilités, puis proposer des solutions concrètes pour surmonter les obstacles constatés. Pour ce faire, elle s'appuie sur une méthodologie qui a cherché à réunir une diversité de perceptions, en s'appuyant sur les observations des associations d'accès aux droits liés au logement qui accompagnent les allocataires dans leurs démarches avec les CAF.

L'enquête se compose de plusieurs volets complémentaires : un questionnaire de 59 questions remplis par 66 associations accompagnant les allocataires (annexe 2), plusieurs immersions dans l'écosystème associatif accompagnées d'une série d'entretiens semi-directifs, et un atelier organisé avec des responsables de 10 CAF différentes, ainsi que des rencontres avec la CNAF.

## QUESTIONNAIRE

Il est divisé en 5 sections. La première section porte sur la situation des ménages lors du premier contact et leur accompagnement (10 questions). La deuxième section s'intéresse au traitement des dossiers par la CAF (23). La troisième section creuse les difficultés rencontrées avec la CAF (12). La quatrième section s'intéresse aux leviers d'amélioration (8). La dernière section vise à recueillir des informations sur les répondants (6).

## OBSERVATIONS ET ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Ce questionnaire et la recherche bibliographique ont été complétés par l'observation de permanences juridiques à l'Espace Solidarité Habitat<sup>29</sup> et de permanences téléphoniques à la plateforme « Allô Prévention Expulsion » de la Fondation Abbé Pierre, par la rencontre de juristes et d'assistants sociaux de différentes structures

défendant le droit au logement, par la participation à une rencontre du réseau ADLH (Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat)<sup>30</sup>, et enfin par des échanges avec plusieurs responsables de la CNAF et une rencontre avec des représentants d'une dizaine de CAF.

## OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Cette étude, fondée sur des méthodes d'enquête quantitatives et qualitatives, vise à donner **un aperçu des principales difficultés rencontrées par les ménages en situation d'impayé de loyer** lorsqu'il s'agit de maintenir leurs aides au logement. Elle souligne l'importance de ces dernières pour les ménages en situation de précarité, et de ce fait replace cette procédure particulière dans le contexte plus large du versement des aides par la CAF afin de dégager des pistes d'amélioration. Ainsi, elle aspire d'une part à participer à une **démarche collective et vertueuse** en outillant les associations et les travailleurs sociaux qui accompagnent les ménages pour qu'ils puissent être **maintenus dans leur logement grâce au respect de leurs droits et ainsi éviter le drame de l'expulsion ; d'autre part elle vise à documenter ces situations pour identifier les points de blocage et contribuer à l'évolution des pratiques des CAF dans une optique d'interpellation des institutions.**

29. Lieu d'accueil et d'accompagnement des parisiennes et parisiens en situation de mal-logement, [fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr).

30. Réseau créé en 2011 animé par la Fondation Abbé Pierre. Il réunit plus de 50 associations sur l'ensemble du territoire national qui accompagnent des ménages dans l'accès à leurs droits. La spécificité de l'action « ADLH » est qu'elle se situe au croisement entre l'accompagnement social et juridique.

# La procédure en cas d'impayé, un écart entre théorie et pratique

La loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi « ALUR », vise notamment à **favoriser l'accès au logement**. Son article 27 établit le principe du maintien du versement de l'aide personnalisée au logement en cas d'impayé « pour les allocataires de bonne foi »<sup>31</sup>. Toutefois, si ce principe et la procédure qui en découle sont clairement encadrés par le pouvoir législatif et réglementaire, les associations interrogées font état de grandes difficultés dans sa **mise en application**.

## UNE PROCÉDURE INTÉGRÉE MAIS MAL MISE EN PRATIQUE

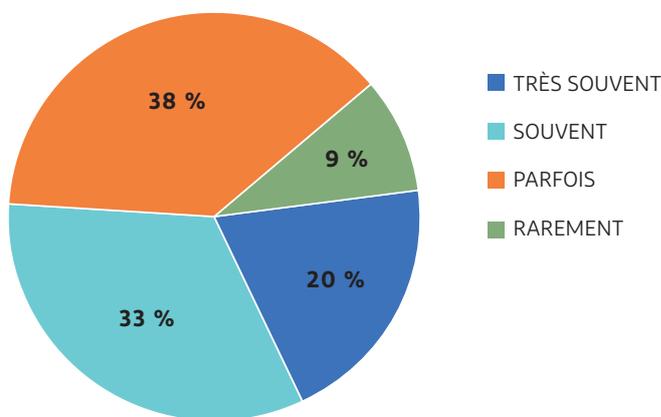
Si l'ensemble des Caisses interrogées semble connaître les subtilités de la procédure de maintien des allocations en cas d'impayé, sa mise en pratique révèle des dysfonctionnements. Lors d'un entretien collectif organisé en mai 2023, la dizaine de CAF présentes détaillent la procédure de maintien des aides au logement en cas d'impayé qui apparaît alors **connue et maîtrisée**. De leur côté, les 66 associations interrogées sont **plus partagées** : 29 d'entre elles la jugent « peu claire », 23 « assez claire » et 14 « très claire ».

Les CAF interrogées indiquent suivre la procédure, l'une d'elle<sup>32</sup> développera : « *en aucun cas, il n'y a une suspension [des allocations] due à l'impayé* ». Constat partagé lors de l'entretien : à partir du signalement de l'impayé, le bailleur et le locataire ont 12 mois pour s'accorder sur un plan d'apurement. Une autre Caisse départementale détaille **ce délai d'un an avant la suspension**, exposant la réglementation mentionnée plus haut : « *la suspension n'intervient qu'au bout de 12 mois puisqu'on a le renvoi vers le bailleur pour proposition, une période conservatoire de 6 mois. Si le plan n'est pas reçu, on saisit le FSL pour avoir une décision, au bout de 3 mois si la décision n'est pas arrivée, on suggère au bailleur de mettre en place un plan par défaut qui dure 2 mois. Si échec de toutes ces procédures, on arrive à une suspension au bout de 12 mois* ». En conclusion, un rappel du principe : « **normalement si le bail est toujours**

**en cours, il y a toujours le maintien de l'allocation au logement pendant cette période conservatoire de 11 mois** » selon la CAF.

Ce discours n'est pas partagé par les associations du réseau ADLH qui constatent des divergences dans la mise en œuvre de la procédure en cas d'impayé locatif. **91 %** des associations répondantes indiquent que lorsque les ménages prennent contact avec elles pour la première fois, ils rencontrent **des problèmes liés au maintien des aides au logement**. Pour l'expliquer, les associations mettent en avant deux éléments : la mauvaise analyse de la situation par la CAF et la mauvaise application de la réglementation. Si 48 % d'entre elles considèrent qu'une **mauvaise analyse de la situation par la CAF** est rare et 37 % occasionnelle, 15 % l'estiment en revanche régulière. Sur la mauvaise application, les réponses sont encore plus polarisées : 60 % des associations interrogées la jugent rare, mais 21 % la jugent régulière. Les résultats avancés ne trahissent pas une mauvaise application constante de la procédure, en revanche **ils nuancent** un discours mettant en avant une bonne application systématique.

**FIGURE 1 : FRÉQUENCE DES PROBLÈMES DE MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT RENCONTRÉS PAR LES MÉNAGES LORS DU PREMIER CONTACT AVEC L'ASSOCIATION**

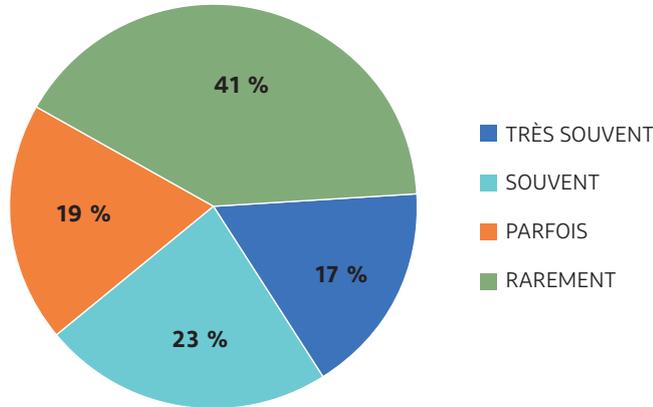


31. Article 27 de la Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

32. Pour garantir l'honnêteté des échanges, l'anonymat a été garanti à toutes les Caisses départementales participantes.

À titre d'exemple, il est prévu depuis 2014 le maintien des allocations logement pour les locataires du parc social même en cas de résiliation du bail. Or, ces travaux ont mis en évidence que cette nouvelle législation n'était pas prévue par le logiciel utilisé pour gérer les prestations sociales. Interrogées sur l'application de ce maintien, les CAF ont majoritairement confirmé que cette possibilité, plus compliquée à mettre en place techniquement, était bel et bien appliquée, à l'exception de l'une d'entre elles. Pourtant, lorsque les associations sont questionnées sur cette question, **40 %** estiment que cette procédure est **rarement appliquée** dans le parc social contre **41 %** des 66 associations interrogées qui pensent son **application régulière**. Selon ces résultats, une large part des ménages accompagnés se sont vus suspendre leurs allocations, en violation de leurs droits. L'écart de perception des acteurs révèle une application plus variable que ne le laisserait supposer la lecture des textes. Or, une **application disparate d'un droit mène à des ruptures d'égalité de traitement**.

FIGURE 2 : MAINTIEN DES ALLOCATIONS LOGEMENT DANS LE PARC SOCIAL APRÈS RÉSILIATION DU BAIL



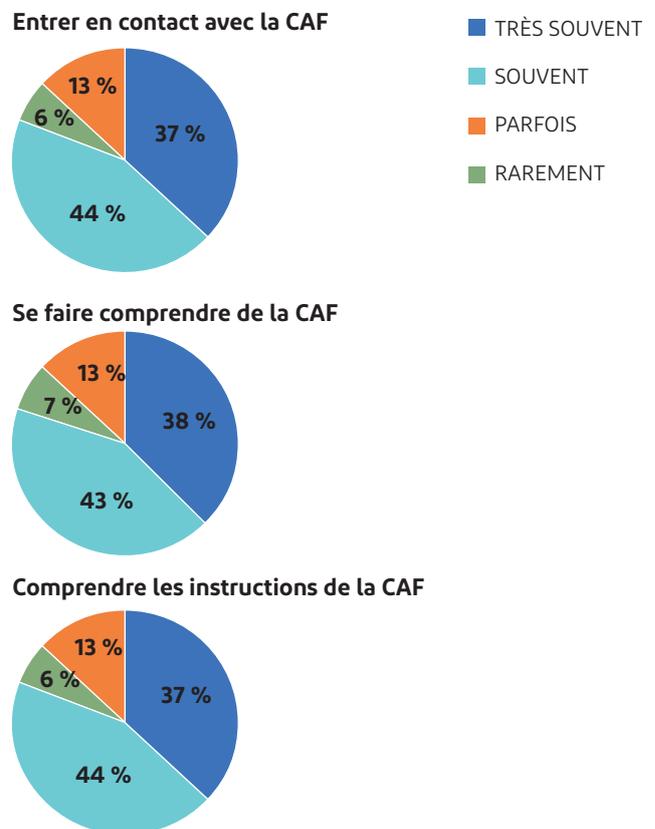
## UNE PROCÉDURE OPAQUE POUR LES ALLOCATAIRES

Au-delà du respect de la procédure par les Caisses d'allocations familiales, celle-ci apparaît souvent opaque pour les allocataires. Ils se tournent alors vers les associations pour faire valoir leurs droits.

## LA DIFFICILE COMMUNICATION ENTRE ALLOCATAIRES ET CAF : SOURCE DE RUPTURE DE DROITS ?

L'étude met en évidence une communication difficile entre les allocataires et les CAF, une complication supplémentaire dans l'accès à leurs droits en cas d'impayé locatif. **81 %** des associations font apparaître que **les personnes qu'elles accompagnent rencontrent des difficultés de communication avec les services de la CAF « souvent » ou « très souvent »**. Ces difficultés sont de trois types : entrer en contact, se faire comprendre et comprendre les instructions de la CAF.

FIGURE 3 : LES DIFFICULTÉS DE COMMUNICATION RENCONTRÉES PAR LES MÉNAGES ACCOMPAGNÉS



Les principales difficultés mises en avant sont celles liées au « langage administratif » (selon 42 % des associations sondées), à la compréhension des démarches à effectuer (31 %) et à la barrière de la langue (18 %). Les 9 % des associations restantes mettent en avant d'autres raisons.

Cette difficulté de communication est exacerbée en cas d'impayé car **la procédure est plus complexe et souvent méconnue des ménages**. Dès lors, les allocataires en impayés peuvent subir une suspension d'allocation logement sans comprendre si elle est effectivement due à leur retard de paiements ou si elle est due à un tout autre motif, par exemple une absence de pièces au moment du recalcul des droits. Là encore, les résultats témoignent de dysfonctionnements. 59 % des associations répondantes estiment que lorsque la CAF suspend les prestations d'un allocataire, cette dernière envoie « parfois » (33 %), voire « rarement » (26 %) **une décision écrite à la personne concernée**. Même à supposer que les allocataires soient parfaitement au courant de leurs droits et des démarches à effectuer — ce qui n'est pas le cas — comment dès lors garantir qu'ils aient accès à une information claire s'ils ne sont pas mis au courant des raisons de la suspension de leurs allocations ? **L'accès aux droits nécessite l'information des bénéficiaires** puisque seule une bonne connaissance leur permet de solliciter les droits dont ils peuvent bénéficier, fournir les pièces leur garantissant l'accès à ce droit mais aussi éventuellement contester une décision qui pourrait suspendre illégalement leurs droits.

« Nous avons l'impression que les personnes ne sont pas assez bien orientées sur les voies de recours qu'elles possèdent, car la CAF réoriente vers les médiateurs de justice ou vers notre association. »

Association Habiter Enfin, Montpellier

Les CAF interrogées soutiennent que l'ensemble des décisions de suspension font l'objet d'une **notification motivée à l'allocataire**. À ce sujet, elles précisent qu'il faut distinguer les notifications rédigées par leurs services et les notifications issues d'un **traitement automatique du logiciel**. Comme le rappelle l'une des CAF répondante, « *seules les notifications issues d'une intervention de l'agent sur un dossier sont modifiables (comme une suspension ou un contrôle). Les notifications générées par une "chaîne de traitement informatique" (par exemple pour le recalcul des droits) ne sont pas accessibles de manière immédiate, leurs modifications nécessiteraient énormément de temps : l'agent devant reprendre toute une base d'allocataires. Ce n'est juste pas possible* ». Ces notifications générées automatiquement posent deux problèmes. Le premier est soulevé par une autre Caisse départementale interrogée, elle indique que « *ces notifications-là sont souvent très peu claires* », charge donc à l'allocataire de les comprendre et de les distinguer. Le second questionne la limite entre une **décision automatisée** telle que définie par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>33</sup> et une notification automatique. En effet, [l'article 22](#) du Règlement général sur la protection des données (RGPD) dispose qu'une personne ne peut faire l'objet d'une décision « **fondée exclusivement sur un traitement automatisé** ».

Par ailleurs, lors de l'entretien, les CAF font apparaître une **diversité de pratiques**. Les décisions de suspension peuvent faire l'objet d'un courrier papier à l'adresse de l'allocataire ou d'une simple notification sur *caf.fr* relayée par mail. Ainsi, si une CAF du Sud envoie un courrier papier dans le cadre de la procédure pour impayé, une autre fait le choix de **dématérialiser l'ensemble de ses produits**. Cette disparité n'a rien d'anodin en matière d'accès aux droits dans un pays où **15 % de la population** était sujette en 2021 à **l'illectronisme**<sup>34</sup>. Consulter un mail peut donc s'avérer facile et suffisant pour certaines personnes, en revanche cela n'a rien d'évident pour nombre de personnes fragiles.

33. « Décision prise à l'égard d'une personne, par le biais d'algorithmes appliqués à ses données personnelles, sans qu'aucun être humain n'intervienne dans le processus » voir dans CNIL, « [Qu'est-ce qu'une décision automatisée](#) », *Profilage et décision entièrement automatisée*, 29 mai 2018.

34. « 15 % de la population est en situation d'illectronisme en 2021 », [Insee Première, n° 1953, Juin 2023](#).

## LES ASSOCIATIONS : UN ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE

Dans ce contexte, **l'intervention des associations** comme un acteur tiers, entre l'allocataire et la CAF, est nécessaire afin que le ménage puisse accéder à ses droits et continuer à percevoir ses allocations. **55 % des associations participantes considèrent que leur accompagnement permet souvent ou très souvent un rétablissement des aides au logement.**

Pour les 45 % d'associations restantes, pour qui l'accompagnement ne permet que rarement ou parfois le rétablissement des aides, on peut faire plusieurs suppositions : les ménages viennent les voir à un stade trop avancé dans la procédure d'expulsion, le contact difficile avec la CAF ne permet pas de solutionner efficacement des cas complexes, les conditions afin de voir l'aide au logement rétablie ne sont pas remplies.

L'association apparaît comme un acteur susceptible d'établir un lien entre la CAF et les allocataires. Dans cette optique, l'étude s'est intéressée aux relations qu'elles entretenaient avec les Caisses d'allocations familiales de leurs territoires. Si ces relations sont qualifiées de « *primordiales pour le bon déroulé des accompagnements des ménages* », la qualité de ces dernières est en fait très inégale. Certaines décrivent un partenariat fort avec des relations « *cordiales* », « *bonnes* », voire « *confiantes et positives* », « *fluides, dynamiques et régulières depuis de nombreuses années* ». Une association évoque « *une communication régulière, rapide et efficace* ». D'autres dessinent des relations plus variables, voire dégradées avec le temps : elles sont « *complexifiées, bien plus qu'auparavant* », il n'y a « *plus de numéro direct* ».

La difficulté à communiquer avec la CAF est la difficulté la plus récurrente d'après les réponses reçues.

*« On nous renvoie vers un technicien qui doit nous rappeler sous 24/48h. Et qui rappelle dans les faits 4 à 6 jours après. Sans donner de rendez-vous. Si nous sommes nous-même occupés, nous ratons l'appel et il faut tout recommencer. »*

Association de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

*« Nous constatons qu'il y a très peu de réactivité de la part de la CAF, peu de réponse lorsque nous posons des questions, peu de disponibilité pour des entretiens. C'est difficile de travailler avec eux. »*

Association à vocation sociale de la région lyonnaise

*« Les relations avec la CAF sont difficiles car nous n'avons pas de contact privilégié hormis CAF partenaire, et il y a parfois un délai de réponse d'un mois sur cette plateforme. » Adil*

Plus spécifiquement, les associations peinent à trouver des interlocuteurs avec lesquels dialoguer lorsque les allocataires se trouvent dans une situation complexe, combinant plusieurs difficultés. Les interlocuteurs accessibles, par exemple *via* des adresses mails génériques, ne sont en effet pas aptes à traiter des situations complexes.

*« Il n'y a pas d'interlocuteur privilégié. Pour les professionnels traitant des impayés de loyer, je trouve cela anormal de ne pas avoir d'accès privilégié. La CAF refuse en indiquant que nous n'avons qu'à passer par le mail réservé aux situations d'impayés, sauf que les impayés sont souvent liés à d'autres soucis rencontrés par les ménages et qui nécessitent des explications plus larges que la question des APL. Souvent, lorsque le mail dédié aux impayés de loyer est utilisé, on nous répond que cela n'est pas traité par leur service normal, ce n'est pas un souci d'APL... »*

Association de prévention des expulsions de la Marne

La difficulté à contacter la CAF ou obtenir des informations sur l'avancée des procédures créent de **l'opacité** et de **l'inquiétude** autour de **la durée de traitement des dossiers inhabituellement longue**. Ainsi, 77 % des associations répondantes indiquent que la CAF ne donne souvent pas de visibilité sur l'avancement du traitement du dossier alors que seuls 11 % d'entre elles ne rencontrent que rarement cette difficulté.

Lorsque les ménages ou les associations les accompagnant parviennent à échanger avec un interlocuteur, les réponses ne sont pas toujours pertinentes. Une structure répondante indique par exemple que « *les réponses apportées sont très réglementaires et générales, elles ne s'adaptent pas aux situations individuelles* ». **60 %** des structures répondantes indiquent en effet qu'elles rencontrent souvent ou très souvent des difficultés à obtenir des informations pertinentes une fois le contact avec le personnel de la CAF établi. Pire, **43 %** des structures répondantes indiquent que les informations reçues de la part de la CAF sont souvent ou très souvent **incohérentes**.

Les réponses apportées par les associations accompagnant les ménages au questionnaire dessinent plusieurs raisons pouvant expliquer l'incohérence des informations transmises aux ménages. Une première raison est **le manque de communication entre les différents services de la CAF**, remonté par **31 %** des répondants. Une deuxième raison, remontée par **29 %** des structures interrogées, est **le manque de formation des agents de guichet de la CAF**, qui sont souvent les premiers interlocuteurs des ménages. Trois quarts des associations répondantes considèrent ainsi que le renforcement de la formation des agents de la CAF est un levier d'amélioration pertinent. Une troisième explication est **le manque de précision du logiciel utilisé par les agents de la CAF**, dont le fonctionnement ne permet pas toujours d'appliquer la réglementation efficacement aux cas particuliers des allocataires.

Ainsi, la dématérialisation apparaît comme un élément perturbant les relations entre les allocataires et les CAF, un phénomène qu'il convient de mettre en lumière par une autre modification profonde : **la réforme de la contemporanéisation**.

## UNE PROCÉDURE COMPLEXIFIÉE PAR LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES

### LA RÉFORME DE LA CONTEMPORÉANISATION : UNE SOURCE DE COMPLEXIFICATION DES RAPPORTS ENTRE CAF ET ALLOCATAIRES

La réforme du calcul de l'allocation logement, dite de « contemporanéisation », devait initialement être mise en place en janvier 2019. Finalement, elle s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Sa mise en œuvre est symptomatique d'une **relation brouillée** entre les organismes payeurs et leurs allocataires.

Reportée à quatre reprises, la réforme ne modifie pas les modalités de calcul des aides. En revanche, elle **modifie l'assiette des ressources** prise en considération. Celle-ci ne se compose plus **des derniers revenus connus de l'administration fiscale (en général l'année N-2)**, mais sur **les ressources des douze derniers mois**, avec une actualisation tous les 3 mois. L'idée est de permettre une prise en compte des ressources « en temps réel »<sup>35</sup>, de rendre *contemporains* les revenus sur lesquels sont calculés le montant des allocations.

Une telle réforme, appliquée aux 6.5 millions de ménages ayant droit aux allocations logement, préfigure une logique devant bientôt être appliquée aux autres aides sociales perçues, elles, par 20 millions de ménages<sup>36</sup>. En effet, un document intitulé « Présentation de la réforme », daté du 10 juillet 2020, précise que la réforme des APL « *constitue la clef de voûte concernant la généralisation de la prise en compte des ressources contemporaines pour l'ensemble des prestations sociales en commençant par les prestations familiales actuellement programmée courant 2021* »<sup>37</sup>. Or, la mise en œuvre de la réforme de « contemporanéisation » a mis à mal la relation entre les allocataires et les CAF.

35. Décret n° 2019-1574 du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement.

36. Isabelle Rey-Lefebvre et Luc Martinon, « Réforme du calcul de l'APL : le cauchemar des agents de la CAF », Le Monde, 19 mars 2022.

37. Arnaud BAZIN et Éliane ASSASSI, « Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques », Rapport du Sénat, 16 mars 2022, p. 100.

Pour parvenir à cette forme de calcul actualisée de l'aide, un **nouveau système informatique** a été déployé et des ajustements techniques complexes ont été nécessaires. Cependant, ce nouveau logiciel et le logiciel Cristal, qui gère les autres prestations (qui migreront à terme vers le nouveau système), connaissent des problèmes de coordination qui provoquent à leur tour des **pannes**. Ces pannes conduisent les techniciens-conseil de la CAF, c'est-à-dire le personnel chargé de la gestion des dossiers des allocataires, à devoir traiter manuellement les erreurs pour régulariser les situations. Parfois, le logiciel refuse de prendre en compte les modifications apportées, entraînant un blocage durable de certains dossiers. La réforme de la contemporanéisation est ainsi accusée d'avoir « *provoqué un crash informatique dont les conséquences empoisonnent encore aujourd'hui la vie des allocataires et le travail des agents des CAF* »<sup>38</sup>. Au total, près de cinq millions de documents (toutes prestations confondues) fournis par les allocataires étaient en attente de traitement mi-2021, soit un doublement des stocks depuis fin 2020, selon la CFDT Protection sociale travail emploi (PSTE)<sup>39</sup>. Comme le résumera l'une des CAF interrogées lors de la réunion collective : « *La réforme de 2021 des aides au logement a complexifié encore un peu plus le maintien des droits au renouvellement* ».

Un constat partagé par les associations accompagnant les ménages. Une association de lutte pour l'accès au logement des personnes vulnérables en Haute-Savoie témoigne : « *depuis la réforme du calcul de l'APL, les estimations sont rarement justes. Et comme les délais se sont allongés, il est fréquent que les rappels de droits soient retenus en remboursement d'un autre indu CAF* ». Si cette pratique est légale (article [L. 553-2](#) du Code de la sécurité sociale), elle n'en demeure pas moins injuste pour les allocataires qui la subissent sans la comprendre. L'ALPIL<sup>40</sup>, quant à elle, conclura son étude de janvier 2022 en pointant la mise en œuvre de cette réforme comme génératrice d'une « *imprévisibilité des droits et surtout une insécurité des droits pour les personnes engendrant des*

**besoins importants de médiations sociales et d'accompagnement** »<sup>41</sup>. Ainsi, le manque de fiabilité des outils informatiques pèse à la fois sur les techniciens et sur les allocataires, entamant durablement les relations entre les ménages et la CAF, des relations déjà détériorées par leur **déshumanisation**.

La dématérialisation des modes de communication de la CAF apparaît comme une cause prégnante de la détérioration des rapports.

Le versement des prestations sociales est un processus largement dématérialisé aujourd'hui. En 1968, selon Jean Hordesseaux, alors chef de division du traitement de l'information à l'UNCAF (organisme national précédant la CNAF), les dossiers de **30 % des allocataires** étaient gérés sur ordinateur<sup>42</sup>. Toutefois, c'est bien à partir des années 2000 que le système d'information des allocations s'est considérablement enrichi, notamment avec le logiciel *Cristal* lancé en 1999. Il est, depuis lors, **le système de gestion des prestations légales des Caisses d'allocations familiales**<sup>43</sup>. S'il a manifestement permis un bond quantitatif nécessaire, ce logiciel a marqué le début d'une dématérialisation croissante de la gestion des prestations sociales. Aujourd'hui, 25 ans plus tard, ce logiciel traite les données des allocataires et des demandeurs, gère le paiement des prestations, et les détermine parfois. Depuis sa création, *Cristal* a été modifié à de multiples reprises pour suivre les réformes successives, intégrant environ **15 000 règles**<sup>44</sup>. Progressivement, les Caisses d'allocations familiales ont donc développé un langage technique traduisant l'évolution de leurs métiers. Ce langage apparaît par bribes lors de l'entretien collectif : « *push* », « *notification* », « *technicien* » ou encore « *forçage* » sont des termes se référant explicitement à ce **processus de dématérialisation** et qui redéfinissent la réalité du métier des agents des Caisses.

Le rôle des techniciens est de saisir correctement les données dans le logiciel, or ces derniers affirment avoir peu de marge de manœuvre. Refaire les calculs à la main n'est possible que pour certaines aides : cette opération

38. Isabelle Rey-Lefebvre et Luc Martinon, « Réforme du calcul de l'APL : le cauchemar des agents de la CAF », *Le Monde*, 19 mars 2022.

39. Anne-Sophie Blot, « [APL, RSA : pourquoi des milliers d'allocataires de la CAF rencontrent des problèmes avec leurs aides ?](#) », 31 mai 2021.

40. Action pour l'insertion par le logement.

41. ALPIL, « La nouvelle réforme des aides au logement : contemporanéité dans la prise en compte des ressources, à la recherche du juste droit... », janvier 2022, p. 25.

42. Hordesseaux Jean, « Les ensembles électroniques de la sécurité sociale », *Informations sociales*, juillet-août-septembre 1968 ; cité dans Kounowski Gilles, « [L'informatique et le système d'information des Allocations familiales](#) », *Recherches et Prévisions*, n° 68-69, 2002, pp. 51-52.

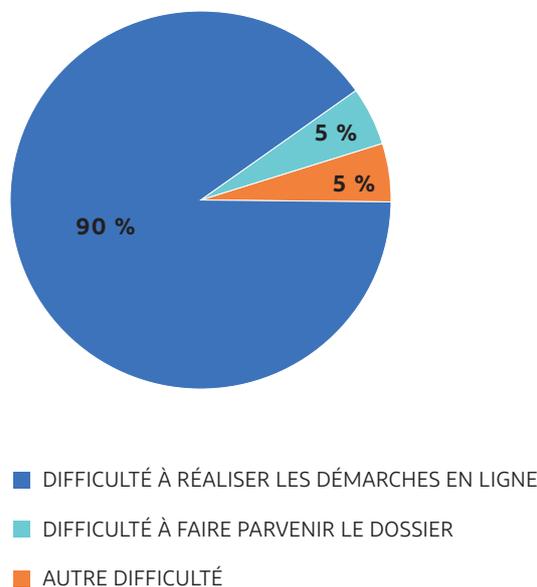
43. Kounowski Gilles, « [L'informatique et le système d'information des Allocations familiales](#) », *Recherches et Prévisions*, n° 68-69, 2002, p. 55.

44. Changer de CAP, « Le contrôle (social) de la CAF contre les droits », disponible [ici](#).

est appelée un « forçage » et peut demander plusieurs heures de travail au bout desquelles le logiciel peut refuser cette manipulation et donc la validation du dossier. Les techniciens de la CAF doivent alors recommencer, en espérant que l'opération fonctionne la fois suivante, une incertitude générant de la frustration. Les techniciens sont donc contraints de mettre en place des stratégies pour tenter de faire accepter ces fichiers « boiteux ». Ils peuvent répéter ou échanger ces dossiers problématiques, en espérant que si l'opération est réalisée par un autre profil, elle sera acceptée. Parfois, les dossiers sont mis de côté pour être repris plus tard. En somme, les aléas du logiciel impliquent une surcharge de travail pour les agents responsables de corriger les erreurs informatiques. L'exemple du maintien des APL dans le parc social même en cas de résiliation du bail, comme évoqué supra, est en ce sens très parlant. Cette disposition est prévue depuis 2014 dans la loi, pourtant, comme le confirmeront les CAF présentes à l'entretien collectif : **le logiciel ne le permet pas**. Aussi pour faire appliquer la réglementation, **elles sont contraintes à un suivi manuel bien plus chronophage et source de pratiques divergentes selon les territoires**.

La dématérialisation est également pointée du doigt par les associations comme l'une des causes des difficultés rencontrées par les ménages. Elles dénoncent une « dématérialisation à outrance des démarches, calamiteuse pour les publics les plus précaires ». **90 %** des associations répondantes voient dans la difficulté à transmettre les dossiers à la CAF une conséquence de la difficulté à réaliser les démarches en ligne due à la dématérialisation. Par exemple, certaines personnes rencontrent des difficultés pour scanner leur dossier ou pour transmettre les documents *via* l'espace CAF « régulièrement en maintenance », ou encore entraînant la nécessité de prendre un rendez-vous par Internet pour être reçu à la CAF alors que selon l'INSEE, comme évoqué supra, 15 % de la population est touchée par l'illectronisme<sup>45</sup>.

FIGURE 4 : LES DIFFICULTÉS DE TRANSMISSION D'UN DOSSIER À LA CAF



**Monsieur B.** va demander un renseignement à l'accueil de la CAF concernant la suspension de ses APL. Il lui est demandé de prendre un rendez-vous en ligne et d'en expliquer la raison depuis son compte *caf.fr* car les agents d'accueil ne sont pas formés ou habilités à consulter les dossiers.

Dans un manifeste, 300 organisations agissant en solidarité avec les personnes en situation de précarité dénoncent la dématérialisation qui, si elle peut simplifier les démarches pour de nombreuses personnes, peut aussi être **une source majeure d'entrave à l'accès aux droits pour d'autres**<sup>46</sup>.

45. Insee Première, n° 1953, Juin 2023.

46. La Cimade et 300 organisations, « Pour un service public plus humain et ouvert à ses administré-es », Manifeste, 22 février 2022.

# La procédure en cas d'impayé, un révélateur du rôle ambivalent des CAF

Les tensions qui émergent entre les allocataires et les CAF sont également à observer comme la conséquence du **rôle ambivalent** de ces dernières, au croisement de logiques parfois contradictoires. Dans le cadre d'une procédure pour impayé locatif, les Caisses doivent à la fois garantir des prestations financières aux allocataires, agir comme intermédiaire entre bailleur et locataire, tout en exerçant une forme de contrôle sur des ménages souvent **parmi les plus vulnérables**. Cette ambivalence existe pour tous les allocataires, mais elle est exacerbée pour ceux menacés d'expulsion pour qui **le maintien des aides est souvent une condition du maintien dans les lieux**.

UNE RELATION FINANCIÈRE :  
L'ALLOCATION COMME RESSOURCE  
ESSENTIELLE

## LE VERSEMENT DES ALLOCATIONS LOGEMENT : UN TRAITEMENT DE MASSE NÉCESSITANT D'IMPORTANTES MOYENS

En 2023, les aides personnelles au logement ont représenté **15.2 milliards d'euros de prestations** pour **5.6 millions de bénéficiaires** : 6.8 milliards pour les APL, 5.2 pour les ALS et 3.2 pour les ALF<sup>47</sup>. Un défi logistique qui nécessite d'importants moyens humains. Si les données spécifiques pour les aides au logement ne sont pas connues, au global sur cette même année, les Caisses d'allocations familiales ont traité plus de **17 millions d'appels**, plus de 138 millions de courriers, et ont réalisé 1.19 millions de rendez-vous en accueil physique<sup>48</sup>. Ces volumes impressionnants illustrent **l'imposante machinerie nécessaire au versement des prestations sociales**.

Dans le cadre de cette étude, cette machinerie est illustrée par les propos des CAF sur la « campagne des quittances de loyer ». Il s'agit d'une **campagne nationale** qui a lieu

chaque année aux alentours du mois de juillet. Elle vise à obtenir des bailleurs, sociaux ou privés, les quittances de loyer de leurs locataires. En effet, pour calculer le montant des aides au logement, les Caisses ont besoin de connaître le montant hors charges du loyer. Contrairement au sens commun, il ne s'agit pas là de certifier que le loyer est payé par l'allocataire – le bailleur a d'ailleurs à cette occasion la possibilité de signaler un impayé – mais la quittance sert de base de calcul aux CAF, comme elle l'explique : **« nous, ce qu'il nous faut pour le renouvellement des droits au 1<sup>er</sup> janvier, c'est le montant du loyer qui doit ou qui devait être acquitté ; ensuite on pose la question "est-ce que ce loyer est réellement acquitté, est-ce qu'on est en situation d'un impayé de loyer" pour entrer dans le circuit de gestion des impayés de loyer, mais initialement il ne faut que le montant »**. Si la campagne est nationale, sa **mise en place est territoriale** et reste donc de la responsabilité de la CAF du département. Ainsi, les pratiques peuvent varier ; l'une des Caisses interrogées, par exemple, recrute chaque année à partir de novembre deux salariés supplémentaires pour une durée déterminée, en charge d'appeler les bailleurs et de leur réclamer les pièces manquantes. Toutefois, la majorité des pratiques semblent être partagées. Très rares sont celles acceptant d'autres preuves du montant du loyer que la quittance. Par ailleurs, elles soulignent les **efforts de « pédagogie »** à faire auprès des bailleurs et incitent ces derniers à verser les quittances en téléprocédure – *via* un logiciel en ligne – et déclarent que, grâce à ce premier appel, elles récupèrent les quittances pour **60 à 80 % des allocataires**. Pour mobiliser le reliquat et éviter les ruptures de droit en janvier, elles sont nombreuses à mener des campagnes de *phoning* par la suite et des relances par courriers. La campagne de quittance de loyer illustre donc comment le versement des allocations logement sollicite d'importants moyens logistiques et humains obligeant les CAF à déployer des ressources et des stratégies pour éviter les ruptures de droits.

47. CNAF, « Rapport d'activité 2023 de la branche famille de la Sécurité sociale », 2024, p. 23.

48. Ibid, p. 24.

## LE VERSEMENT DES ALLOCATIONS LOGEMENT : QUAND LA MACHINE S'ENRAYE

Malgré les efforts déployés par les Caisses d'allocations familiales, des ruptures de droits surviennent. Il arrive que l'imposante machinerie s'enraye, au détriment des personnes les plus vulnérables. En effet, si les aides sont régulièrement versées pour la majorité des allocataires, une part non négligeable d'entre eux rencontrent des difficultés afin d'accéder ou de maintenir leurs droits<sup>49</sup>. Ils butent sur des ruptures de droits liées à la suspension des aides, à des contrôles, à des retenues, à des procédures en remboursement d'indus qui fragilisent leur situation. Interrogées au cours de cette étude sur la campagne des quittances de loyer décrites supra, les CAF mettent en avant qu'au terme des multiples relances effectuées auprès des bailleurs, elles parviennent à éviter la rupture de droits pour **90 % des allocataires**. Il est à noter que si 10 % des allocataires connaissent **des suspensions de droits non-justifiées** à partir du 1<sup>er</sup> janvier, cela représente environ **570 000 bénéficiaires**. Si cette réalité n'est pas clairement renseignée par la CNAF, elle transparaît des échanges avec les associations accompagnant les ménages dans leurs problèmes liés au logement. Sur 65 réponses, **52 % des associations** répondantes déclarent que les ménages qui prennent pour la première fois contact avec elles rencontrent des problèmes de maintien des aides « souvent » voire « très souvent ».

La longueur des délais de traitement joue un **rôle crucial dans le cas spécifique du maintien des aides au logement en cas d'impayé**. En effet, pour les ménages ayant du retard sur leurs paiements de loyer, **la suspension des aides peut signifier l'expulsion du logement**. Ainsi, pour la plupart des associations sondées, la longueur de délai de traitement du dossier par la CAF est souvent une cause de suspension des aides. Pourtant, 40 % d'entre elles ont mis en place un **partenariat formel** avec la CAF, et **15 % disposent d'un canal spécifique** aux associations pour contacter la CAF. Trois associations considèrent que ces délais sont irréguliers par rapport à la réglementation.

*« Je travaille dans un service de prévention des expulsions dans le parc privé, notre intervention doit être rapide pour éviter au maximum que l'expulsion aboutisse. Mais quand nous rencontrons des problèmes avec la CAF notamment pour le rétablissement des APL suite à un protocole d'accord, cela peut prendre plusieurs mois, or le propriétaire est souvent impatient. »*

Association d'accès au logement à Lille

La longueur des délais a de lourdes conséquences sur la suite du traitement des dossiers des allocataires. Par exemple, le délai de rappel des indus peut être à l'origine de la constitution d'une **dette locative pour des ménages** dont la situation financière est déjà fragile. Les délais de traitement des dossiers sont cités comme cause du non-rappel des aides. Des délais trop longs peuvent ainsi provoquer une expulsion.

*« On constate beaucoup de retard dans le traitement des dossiers par la CAF, mettant en grande difficulté les locataires (et les propriétaires) pendant plusieurs mois. » Adil*

*« Dans la situation d'un ménage, en pleine crise sanitaire, les délais ont été insurmontables. De ce fait, il y a eu suspension des prestations et cumul des loyers impayés. La famille a été expulsée et la CAF n'a pas rétabli les droits alors qu'elle est à l'origine de cette cascade. »*

Association d'accompagnement vers et dans le logement

Pour faciliter les interactions avec la CAF, certaines associations disposent d'un **canal de contact privilégié** grâce au site **CAF Partenaires**. Ce portail permet un accès privilégié au suivi des dossiers des allocataires par les travailleurs sociaux, permettant par exemple d'identifier des éléments manquants aux dossiers pour les renvoyer dans les meilleurs délais. Pour autant, ce moyen de communication n'est pas la panacée selon les associations interrogées. D'abord, certaines soulignent que même en passant par ce canal spécifique, les délais de réponse demeurent trop longs. Ensuite, **toutes les as-**

49. Changer de cap, Remettre l'humain et le droit au cœur de l'action des CAF, Cinq exigences pour une convention d'objectifs et de gestion responsable, 7 décembre 2022.

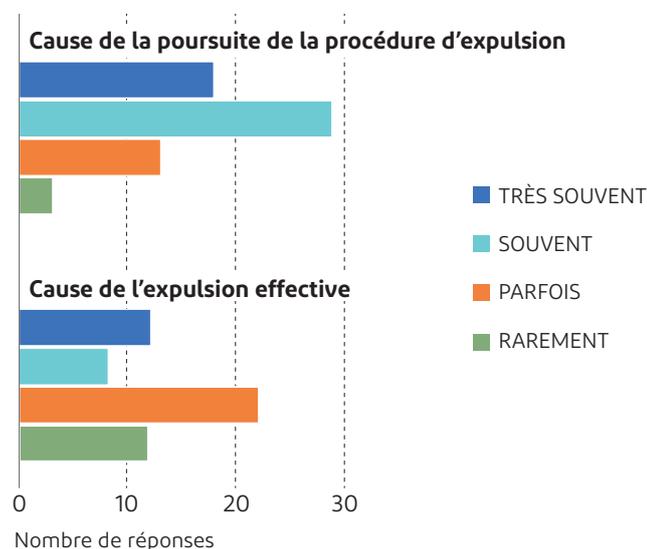
**sociations n’y ont pas accès** car toutes ne disposent pas de travailleurs sociaux diplômés dans leurs équipes – condition pour accéder à CAF Partenaires.

« Les relations avec la CAF sont difficiles car nous n’avons pas de contact, sauf avec le site CAF Partenaire, mais malgré cela il y a parfois un délai d’attente d’un mois pour une réponse. » Adil

## LA SUSPENSION DES DROITS : UN CERCLE VICIEUX POUR LES ALLOCATAIRES EN IMPAYÉS

*In fine*, la suspension des aides, *a fortiori* en-dehors du cadre légal et réglementaire, peut entraîner l’expulsion, créant un véritable effet boule de neige. Une association active à Toulouse a listé les conséquences suivantes du défaut de maintien ou de rétablissement des allocations logement : **46 % d’entre elles déclarent que la suspension des aides au logement a « souvent » ou « très souvent » été la cause de la poursuite de la procédure d’expulsion.**

FIGURE 5 : LES CONSÉQUENCES DE LA SUSPENSION DES AIDES SUR LA PROCÉDURE D’EXPULSION



Le maintien des aides au logement est d’autant plus nécessaire pour obtenir un échéancier par le juge à la suite de la [loi du 27 juillet 2023](#) « visant la protection des logements contre l’occupation illicite ». Cette dernière a modifié [l’article 24 de la loi du 6 juillet 1989](#), venant **restreindre la possibilité d’obtenir des délais de paiement pour les locataires en impayé locatif**. Outre des délais de procédure réduits, le locataire doit, en se présentant devant le juge statuant sur la mise en place d’un échéancier d’apurement de sa dette, avoir **repris le « versement intégral du loyer courant »**, preuve devant en être apportée *a minima* pour le mois avant audience. Pour des ménages aux ressources fragiles, cette nouvelle condition apparaît difficile à remplir en cas de suspension des aides au logement. *A fortiori* si cette suspension est imprévisible et injustifiée.

UN RÔLE D’INTERMÉDIAIRE : L’ACCÈS À L’INFORMATION, CONDITION DU RESPECT DES DROITS DES ALLOCATAIRES

## UN INTERMÉDIAIRE ENTRE LES ACTEURS DE LA PROCÉDURE D’EXPULSION

Dans le cadre de la procédure pour impayé, la CAF apparaît aussi comme un acteur dont le relais est nécessaire pour **faire le lien entre le locataire, le bailleur et une grande diversité d’acteurs**. Ce rôle leur est attribué par la procédure légale et réglementaire. Une procédure que chaque CAF se réapproprie, entraînant des pratiques différentes. Dès le signalement de l’impayé, la Caisse départementale envoie une demande d’élaboration du plan d’apurement au bailleur et au locataire. Ces derniers ont un délai de 6 mois pour trouver un accord amiable permettant d’apurer la dette. Au quatrième mois, toujours dans **cette logique de suivi**, les CAF relancent les deux parties. Si aucun accord n’a été trouvé, la CAF peut décider de saisir le FSL, ce dernier – géré par le conseil départemental – dispose de trois mois pour venir amender la dette dans le cadre d’un accord. Enfin, si aucune de ces solutions n’a abouti au 9<sup>ème</sup> mois, la CAF propose au bailleur et au locataire la mise en place d’un « **plan par défaut** » dans un délai de deux mois. Ce fractionnement automatique de la dette en 36 mensualités est trompeur. Si la loi impose la mise en place d’un plan d’apurement de 36 mois comme ultime étape obligatoire, **cette automaticité est un leurre**.

En effet, selon les CAF interrogées même à ce stade une « **évaluation au cas par cas est nécessaire** ». Une CAF de l'Est l'explique ainsi « *Parfois, même sur 36 mois, la mensualité est trop importante. [...] On espère un FSL, une procédure de surendettement ou encore un rappel des APL pour que cela devienne tenable pour le ménage. Ces différents leviers peuvent largement réduire la dette* ».

Pour assurer la réussite de cette procédure, certaines CAF interrogées développent une véritable posture **d'accompagnement** et de **pédagogie** vis-à-vis de l'allocataire et du bailleur. Pour que ce dernier accepte le plan d'apurement par défaut, dernière chance d'accord avant la suspension des aides, l'une des CAF répondante précise par exemple qu'elle appelle le bailleur : « *on accompagne cette demande écrite d'un appel téléphonique au bailleur en l'informant qu'avec le rappel de fait, [le plan d'apurement] sera réduit en termes de durée* ». La Caisse se présente ici comme un intermédiaire capable d'expliquer aux bailleurs les différents leviers qui pourront être actionnés afin que la dette soit apurée : le FSL, un rappel des aides suspendues, et même potentiellement un dossier de surendettement déposé à la Banque de France. Toutefois, cette pratique, bien que louable, apparaît assez **exceptionnelle** et n'est pas menée par l'ensemble des Caisses départementales.

### UN ACCÈS INÉGAL À L'INFORMATION, POURTANT PIERRE ANGULAIRE DE L'ACCÈS AUX DROITS

Une intervention rapide et informée est essentielle **pour prévenir la suspension des aides au logement en cas d'impayé locatifs**. À ce titre, comme acteur central en lien avec l'ensemble des parties, les CAF jouent un rôle crucial. Pourtant, les pratiques en la matière diffèrent entraînant des **inégalités** selon les territoires.

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'une des CAF interrogée a mis en place, en lien avec la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex), des équipes mobiles qui travaillent essentiellement sur le parc privé pour intervenir avant les quatre mois de retard de loyer, période après laquelle les aides sont souvent suspendues d'après la pratique constatée dans ce territoire. Cette **démarche proactive** repose sur une communication rapide et efficace des impayés par les bailleurs, permettant aux conseillères sociales de prendre contact avec les allocataires dès le premier signalement.

Si la procédure de suspension des aides en cas d'impayé est encadrée par voie légale et réglementaire, en pratique, **elle varie d'un territoire à l'autre**. Une Caisse départementale relate qu'un processus bien défini permet de traiter les situations d'impayé en urgence. Lorsque le premier courrier de demande de plan d'apurement est envoyé, les allocataires ont six mois pour régulariser leur situation. Comme l'explique une conseillère sociale, à l'échéance des six mois, une fiche de signalement est envoyée au FSL, cela permet d'alerter sur la situation au niveau du territoire. Un suivi avec la maison des solidarités et un travailleur social de secteur peut alors être mis en place pour aider les ménages à résorber leur dette et éviter la suspension des aides. Ce processus, bien qu'efficace, **n'est pas uniformisé sur tous les territoires**. Par exemple, pour une autre Caisse, l'absence de saisine du FSL entraîne une **suspension automatique des droits après environ neuf mois**, gérée par un système informatique sans intervention supplémentaire.

Les pratiques varient également dans le traitement de la dette locative. Par exemple, une CAF du sud de la France propose un fractionnement de la totalité de la dette au-delà de 36 mois, en collaboration avec les bailleurs sociaux. Cette **flexibilité** permet de contenir la dette locative et de stabiliser la situation des ménages tout en rappelant aux bailleurs l'importance du maintien des droits pour éviter une aggravation de la dette. Cette CAF souligne, « *Il y a toute la **pédagogie** qui est faite avec les bailleurs sociaux [...] pour leur rappeler que c'est tout leur intérêt d'avoir un droit maintenu parce que l'hémorragie est contenue* ».

Ailleurs, c'est **l'efficacité** des mesures mises en place qui peut être questionnée. La dématérialisation de la saisine du FSL, pour l'une des CAF interrogées, vise à accélérer les décisions, mais même avec ces efforts, **seuls 10 % des allocataires** en situation d'impayé répondent à l'offre de contact des travailleurs sociaux. Pourtant le taux d'accord des FSL-maintien est bon dans le département par rapport à d'autres territoires. En 2021, sur 900 impayés signalés, 129 FSL ont été accordés. Comme l'indique une responsable de la CAF répondante, « *en l'absence d'intervention, enfin de contact du locataire, il ne peut pas y avoir d'accompagnement. **Donc c'est au choix du locataire aussi*** ».

Toutefois, le locataire n'a pas toujours toutes les informations nécessaires. L'article [R. 824-28](#) du Code de la construction et de l'habitation dispose qu'en cas d'absence de plan d'apurement, les aides au logement peuvent être maintenues : « 2° *S'il se trouve dans une situation sociale difficile et qu'il s'acquitte du paiement de la moitié au moins de la dépense courante de logement, déduction faite de l'aide* ». Ce maintien est décidé par la CAF sur la base des recommandations de la Ccapex, cette dernière doit rendre son avis dans les 3 mois<sup>50</sup>. Le locataire en impayé dans une **situation sociale difficile** devrait donc, pour se voir maintenir ses aides, s'acquitter de la moitié du loyer résiduel. Interrogées sur cette possibilité, les CAF confirment qu'elles ne communiquent pas dessus et n'en informent pas les allocataires : « *c'est sûr qu'on ne va pas communiquer sur la moitié de la charge courante parce que ça reste quand même un palliatif mais qui ne peut pas être maintenu sur le fond* ». Cette pratique de ne pas informer volontairement d'une possibilité réglementaire peut mener à un **découragement du locataire à qui le propriétaire présente souvent la dette dans sa totalité et en exigeant un paiement rapide : l'obstacle peut vite apparaître insurmontable**.

**Un accès à une information claire et à chaque étape de la procédure apparaît donc comme la pierre angulaire de l'accès aux droits**, facilitant l'intervention des services sociaux (dans un contexte de saturation sans précédent de ces services) et garantissant une protection efficace des bénéficiaires. Cependant, les variations locales dans les procédures montrent qu'une standardisation et une amélioration de l'accès à l'information et à l'accompagnement seraient bénéfiques pour garantir **une protection plus uniforme et efficace des allocataires** à travers tous les territoires.

## UNE POLITIQUE DE CONTRÔLE CIBLANT LES MÉNAGÉS VULNÉRABLES

La CAF est soumise à un objectif politique : **la lutte contre la fraude**. En plus de mener à des **injustices**, cette **volonté de contrôle** dirigée à l'endroit des ménages les plus vulnérables par des **procédés opaques** complexifie durablement les rapports entre l'organisme payeur et les bénéficiaires des aides au logement.

### LUTTER CONTRE LA FRAUDE : UN OBJECTIF PRIORITAIRE

Les Caisses d'allocations familiales ont également une mission de lutte contre la fraude, un objectif qui apparaît aujourd'hui prioritaire pour la CNAF<sup>51</sup>. En préambule de ce document-cadre, la Branche Famille s'engage à développer ses moyens de contrôle citant des moyens humains nouveaux, de nouveaux pouvoirs de police judiciaire, **le déploiement d'outils de gestion des données améliorés**, le tout dans « *un cadre éthique et transparent* »<sup>52</sup>. Ce renforcement de la lutte contre la fraude s'inscrit dans la durée comme un objectif politique affiché du gouvernement. Alors ministre en charge des comptes publics, Gabriel ATTAL annonçait en mai 2023 « *un plan de lutte contre la fraude sociale* ». L'occasion de fixer des « *objectifs ambitieux* » et de mettre en avant « *un renforcement sans précédent des moyens* » avec le recrutement de **1 000 ETP** (équivalent temps plein)<sup>53</sup>. Déjà dans le rapport d'activité 2022 de la CNAF, son directeur général, Nicolas GRIVEL, justifiait « *quant à la question des contrôles, nous rappelons sans cesse que dans un système déclaratif, avec des prestations de solidarités particulièrement complexes, les contrôles sont nécessaires pour limiter les risques liés aux erreurs* »<sup>54</sup>. Ainsi, en 2022, **32.4 millions de contrôles** ont été effectués et **7 millions d'allocataires** ont été contrôlés au moins une fois<sup>55</sup>. Si la nécessité de contrôler le versement du juste droit aux allocataires n'est ici pas discutée, la mise en œuvre opaque

50. [Circulaire n° 2017-004 du 27 septembre 2017 relative à la réforme du traitement des impayés](#), §1181.

51. Le terme « fraude » est utilisé à 52 reprises dans la plus récente Convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF qui fixe les chantiers prioritaires pour la Branche Famille de la sécurité sociale entre 2023 et 2027.

52. COG 2023-2027, p. 8.

53. Gabriel ATTAL, ministre délégué chargé des Comptes publics, « [Un plan de lutte contre la fraude sociale, second volet de la feuille de route gouvernementale de lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques](#) », Communiqué de presse du 30 mai 2023.

54. Nicolas GRIVEL, [Rapport d'activité 2022 de la Branche Famille de la Sécurité sociale](#), p. 9.

55. Ibid, p. 21.

de ce contrôle ciblant les ménages les plus vulnérables apparaît en revanche plus problématique.

## UN ALGORITHME OPAQUE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE

Pour lutter contre la fraude, la CNAF se repose avant tout sur des outils numériques liés au développement de la dématérialisation : **un algorithme de data mining** (exploration de données). À l'algorithme lié à la contemporanéisation précédemment évoqué s'ajoute un algorithme d'identification d'erreurs ou de tentatives de fraude à partir de croisements de données avec d'autres administrations. Il a été baptisé « *data mining données entrantes* » (DMDE). Il attribue un score de risque de 0 à 1 à un ménage allocataire en fonction de critères portant sur la composition du foyer, ses ressources ou la situation professionnelle de ses membres. Plus le score est élevé, plus le risque est considéré comme important. Les ménages ainsi repérés feront l'objet d'un contrôle à domicile. Lancé en 2010 sous la présidence de Nicolas SARKOZY, cet algorithme est devenu le premier facteur de déclenchement des contrôles à domicile (70 % en 2021<sup>56</sup>).

Si l'algorithme répond à une volonté politique de contrôle de la fraude aux prestations sociales, dans les faits, son utilisation pénalise **les personnes en situation déjà précaire** associées à des scores de risques élevés. Le DMDE tend en effet à interpréter les facteurs de précarité comme des facteurs de risque. Par exemple, les critères suivants sont pénalisants (c'est-à-dire considérés comme à risque) :

- Avoir un enfant à charge de 19 ans ou plus ;
- Avoir changé de loyer plus de 4 fois en 1 an et demi ;
- Déclarer ses ressources pour l'allocation adulte handicapée chaque trimestre ;
- Avoir été veuf, divorcé ou séparé avec un changement depuis<sup>57</sup>.

Cette interprétation cause une suspension des aides au logement sans fondement juridique légitime<sup>58</sup>. Selon le collectif *Changer de cap*, ce mode de fonctionnement est contraire à [l'article 22](#) du règlement général sur la protection des données (mentionné plus haut) selon lequel une personne a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un **traitement automatisé**<sup>59</sup>. Or, en cas de suspicion de fraude, les aides au logement sont suspendues, la suspicion se basant sur les « scores » attribués par l'algorithme aux ménages. **Les personnes subissent une décision par le seul fait d'un traitement automatisé.**

Par ailleurs, ce traitement est défavorable aux ménages les plus vulnérables. Ce sont eux qui sont les plus susceptibles **d'obtenir un score de risque élevé** au vu des critères retenus (revenus instables, cumul des aides, etc.). Ainsi, comme le décrit le collectif *Changer de Cap*, **un cercle vicieux** s'installe : « *les personnes en situation de précarité subissent la majeure partie de ces contrôles, notamment les femmes seules avec enfants, les chômeurs, les personnes souffrant d'un handicap, certaines professions aux revenus fluctuants, les allocataires nés à l'étranger. Les statistiques de "fraude" font alors apparaître une surreprésentation des personnes vulnérables ou en situation de précarité. La suspicion est auto-entretenu* »<sup>60</sup>.

Ces évolutions s'incarnent dans les objectifs fixés pour les agents des Caisses d'allocations familiales. Fin 2022, 700 contrôleuses et contrôleurs sont chargés de vérifier les déclarations remontées par l'algorithme. Ces agents **touchent un intéressement** dont le montant dépend de l'atteinte de ces objectifs de contrôle<sup>61</sup>. Dans ce contexte, certains techniciens déplorent un décalage croissant entre le sens qu'ils veulent donner à leur métier et la réalité de leur quotidien<sup>62</sup>, marquée par une faible marge de manœuvre par rapport aux décisions algorithmiques, tandis que les associations reprochent

56. CNAF, « [Contrôles et datamining à la CAF, des prestations au juste droit pour tous](#) », p. 4.

57. Gabriel GEIGER (Lighthouse Reports), Soizic PENICAUD (Lighthouse Reports), Manon ROMAIN et Adrien SENECAUD, « [Profilage et discriminations : enquête sur les dérives de l'algorithme des caisses d'allocations familiales](#) », Le Monde, 4 décembre 2023.

58. Podcast "Secrets d'info - A la CAF, un algorithme note les allocataires", Radio France.

59. Changer de cap, « [Remettre l'humain et le droit au cœur de l'action des CAF](#) », Cinq exigences pour une convention d'objectifs et de gestion responsable, 23 janvier 2023, p. 5.

60. Ibid, p. 6.

61. La Quadrature du Net, « [Notation des allocataires : fébrile, la CAF s'enferme dans l'opacité](#) », 23 décembre 2022.

62. Yves ALEXIS, contrôleur de la CAF de Tarn-et-Garonne, « Avant, on prenait les dossiers, on les vérifiait en intégralité, on faisait du conseil. Aujourd'hui, on est exclusivement sur la lutte contre l'indu et la fraude », cité dans Gabriel GEIGER (Lighthouse Reports), Soizic PENICAUD (Lighthouse Reports), Manon ROMAIN et Adrien SENECAUD, « [Profilage et discriminations : enquête sur les dérives de l'algorithme des caisses d'allocations familiales](#) », Le Monde, 4 décembre 2023.

aux CAF l'**opacité de la prise des décisions**, en particulier sur la suspension des aides.

À ce jour, la CNAF n'a toujours pas communiqué d'inventaire de ses principaux traitements algorithmiques. Alors même qu'il s'agit d'une obligation légale selon le Code des relations entre le public et l'administration (art. [L. 312-1-3](#)).<sup>63</sup>

---

63. Un contentieux vient d'être engagé à ce sujet : voir par exemple [l'article de France Info](#) à ce sujet.

# La procédure en cas d'impayé, révélatrice des carences des CAF

## UNE PROCÉDURE SOUMISE À LA BONNE VOLONTÉ DU BAILLEUR

### LA NÉCESSAIRE PRODUCTION DES DOCUMENTS AUPRÈS DU BAILLEUR

L'étude pointe la **dépendance** du locataire vis-à-vis du bailleur pour voir s'appliquer les garanties de maintien des aides au logement. Comme le rappellent les associations interrogées, si le bailleur **refuse** de signer le plan d'apurement, les aides au logement sont, dans la grande majorité des cas, **suspendues**. En cas de refus du propriétaire, 69 % des associations répondantes indiquent que les allocations logement sont suspendues "souvent" voire "très souvent". Cette **inégalité de fait** entre le propriétaire et son locataire bénéficiant d'une aide au logement, est d'autant plus flagrante que le premier **n'a pas à justifier d'un quelconque refus** du plan d'apurement. Des associations témoignent qu'il lui suffit alors de **garder le silence**, sans jamais avoir à se justifier.

« À plusieurs reprises les bailleurs, même sociaux, ne retournent pas la fiche d'accord sur un plan d'apurement avec la CAF, ce qui dégrade encore plus la situation ».

Association de lutte contre le mal-logement

La dépendance de l'allocataire à la volonté du bailleur ne se limite pas aux cas de refus de ce dernier de signer le plan d'apurement dans le cadre de la procédure pour impayé locatif, mais s'étend à l'ensemble du versement des allocations logement pour lequel **la bonne volonté du propriétaire** — qui est le seul à pouvoir fournir certaines informations — est nécessaire. Il a déjà été expliqué supra que la participation du bailleur était nécessaire pour calculer le montant des aides versées. Lors de la « campagne des quittances de loyer » lancée chaque année en juillet, les Caisses réclament aux propriétaires les quittances sur lesquelles se basent les montants des aides. Pour rappel, lors de cette phase, les CAF doivent

fournir un effort certain pour parvenir à réunir les pièces nécessaires pour l'ensemble des allocataires (campagne de *phoning* notamment auprès des bailleurs). Malgré ces efforts, et même en l'absence de chiffres communiqués précis, il était apparu **qu'un peu moins de 10 % des quittances restaient non-transmises**. En l'absence de réponse du bailleur, les CAF peuvent toujours « **coproduire** » la pièce manquante directement auprès du locataire, c'est-à-dire obtenir une pièce justificative manquante par l'entremise de l'allocataire en lieu et place du bailleur, comme l'indique l'une d'elle : « *en tout dernier recours si le bailleur ne donne pas suite à nos demandes [...] on coproduit auprès du locataire avant fin janvier* ».

Si cette flexibilité est possible, elle pose néanmoins beaucoup de pression sur les épaules des allocataires qui ne parviennent pas toujours à déchiffrer les notifications sur *caf.fr*. Par ailleurs, le temps est compté puisque comme l'indique clairement une autre CAF : « *Si on n'a pas agi sur le dossier avant la fin du mois de janvier, le locataire est en risque de ne pas percevoir son aide au logement au début du mois de février* ».

Toutefois, certaines CAF considèrent que la *coproduction* ne peut pas se passer de l'intervention du bailleur. En effet, si elle permet la production des pièces manquantes par le locataire, ce dernier aurait toujours besoin de la validation du propriétaire notamment au regard de la situation de paiement du loyer. Ainsi, même si l'allocataire transmet la quittance de loyer directement à la CAF car son propriétaire a négligé de le faire, une démarche active de ce dernier reste nécessaire pour valider la procédure. Une CAF explique : « *Lorsque c'est un document qui émane du locataire [...] nous sommes dans l'obligation de joindre le bailleur pour avoir une information sur la situation de l'allocataire au regard du paiement du loyer. Est ce qu'il est à jour ou pas ? Sans cette information, nous ne pourrions pas enregistrer la quittance de loyer qui émanerait du locataire* ». Ce constat est partagé par les associations du réseau ADLH qui pointent un phénomène aux proportions importantes. L'une d'elle, implantée en Haute-Savoie, témoigne : « *Il nous arrive régulièrement que des personnes n'aient plus d'APL car le bailleur n'a*

pas transmis l'attestation de loyer ». 34 % des associations répondantes considèrent que les pièces justificatives ne sont pas transmises par le bailleur « souvent », voire « très souvent ». 61 % d'entre elles jugent que les pièces demandées par la CAF sont souvent difficiles à obtenir auprès des propriétaires. Deux documents particulièrement importants manquent à l'appel sur 57 réponses : 40 pointent la non-transmission de l'attestation de loyer, 33 la quittance de loyer qui permet justement de prouver le paiement. **Pour pallier à cette difficulté, quelques CAF acceptent des pièces justificatives (attestant que le loyer est bien payé) transmises par le locataire sans confirmation du propriétaire** (copie de chèque, relevé de compte bancaire, attestation de la banque, autres justificatifs de paiement...). Une pratique très utile mais trop peu développée.

### LES CONSÉQUENCES DE CETTE DÉPENDANCE : INÉGALITÉ ET SUSPENSION DES AIDES

Le bon déroulement de la procédure en cas d'impayé locatif apparaît donc **soumis à la bonne volonté du bailleur**. Or, cet état de fait entraîne **des inégalités entre les allocataires en fonction des inclinations de leurs propriétaires** et des ruptures de droits qui en découlent.

Les CAF interrogées relèvent que les impayés sont plus souvent déclarés à temps dans le **parc social**. Deux facteurs sont mis en avant pour expliquer que les bailleurs sociaux déclarent plus souvent les impayés dans les délais impartis. Le premier facteur est celui de **leur structuration**. Les bailleurs sociaux disposent souvent de liens plus étroits avec les Caisses d'allocations familiales puisqu'ils font partie des mêmes réseaux. À titre d'exemple, l'une des CAF interrogées met en avant l'organisation de webinaires à destination des bailleurs sociaux pour les sensibiliser à la procédure pour impayé. La télédéclaration est également facilitée pour les bailleurs sociaux ayant une structuration forte puisque leur système est relié à celui des CAF, ce qui leur permet des échanges de fichiers plus fluides. Tout cela participe d'une culture commune qui fait défaut aux bailleurs privés qui, quant à eux, peuvent ne pas **déclarer les impayés par peur de se voir « couper »** les aides versées en tiers payant. Dès lors, dans le parc privé, des situations latentes sont plus à même de se créer sans accompagnement, à défaut d'une déclaration de l'impayé par les bailleurs. En effet, en l'absence de déclaration, la

CAF ne peut engager les étapes de la procédure de maintien, comme un plan d'apurement et la saisine du FSL.

Cette inégalité entraîne même une situation **paradoxe** telle que la présentent les associations interrogées. En effet, elles sont majoritaires à déclarer que le **maintien des aides** est dû non pas au **suivi de la procédure** (38 %) mais à la **non-déclaration de l'impayé par le bailleur** (50 %).

Pour pallier à ce problème, certaines CAF tentent de mettre en place des solutions comme un **partenariat renforcé avec la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locales (Ccapex)**. C'est le cas d'une Caisse du sud de la France qui indique que tous les commandements de payer transmis à la Ccapex dans le cadre d'une procédure classique d'expulsion dans le parc privé sont également renvoyés à la Caisse départementale : « *Pour justement être dans la prévention, d'intervenir au plus tôt, et ne pas être à la merci du bon vouloir d'une déclaration par le bailleur, on est destinataire de l'ensemble des commandements de payer. Pour justement anticiper et pouvoir enregistrer le plus tôt possible les situations de paiement* ». Ce témoignage illustre bien le problème des Caisses : pour pallier la difficulté de faire de la prévention tout en étant dépendant d'un propriétaire pas toujours volontaire, elles mettent en place des stratégies pour récupérer l'information au plus tôt et enrayer la spirale de l'impayé. Toutefois, une autre CAF interrogée, si elle pratique la même stratégie, nuance : au stade du commandement de payer, **l'impayé est parfois déjà trop important**.

## LA CAF : UN ACTEUR ISOLÉ AUX MOYENS HUMAINS INSUFFISANTS

Aux difficultés liées au rôle incontournable du bailleur en matière d'impayés, s'ajoute celle du lien avec les autres acteurs de la procédure. Les CAF voient alors leur mission d'accompagnement limitée par des obstacles liés à l'absence d'information et aux faibles moyens humains.

### L'ARTICULATION LABORIEUSE ENTRE PROCÉDURE DE SURENDETTEMENT ET MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT

Les relations entre la CAF et la Banque de France en cas de dossier de surendettement témoignent à la fois de la volonté réelle des Caisses d'accompagner les ménages et de ses limites intrinsèques. La saisine de la commission de surendettement ne fait pas partie, à proprement parler, de la procédure pour impayé locatif. Il s'agit d'une voie à part, tout comme la procédure d'expulsion devant le juge judiciaire. Toutefois, à l'instar de cette dernière, **la constitution d'un dossier de surendettement peut avoir des répercussions importantes sur la possibilité de signer un plan d'apurement** et donc, *in fine*, **sur le maintien des aides**. En effet, une fois l'attestation de dépôt du dossier de surendettement reçue, la Banque de France a trois mois pour se prononcer sur l'orientation du dossier. Cette dernière peut prendre deux formes en fonction de la solvabilité du demandeur : 1) s'il y a solvabilité totale ou partielle, un plan de redressement conventionné ou des mesures imposées en cas d'échec ; 2) s'il y a situation irrémédiablement compromise, rétablissement avec ou sans liquidation judiciaires. En d'autres termes, la procédure de rétablissement personnelle peut consister en l'effacement de tout ou partie des dettes. On imagine sans mal comment une telle décision peut impacter un accord entre le bailleur et son locataire en cas d'impayé. D'autant que la **recevabilité de la demande** du locataire endetté permet **la reprise de l'aide au logement** à la date de la décision sans rappel sur les mois antérieurs. Pour autant, **aucune information ne circule en théorie entre la Banque de France et les Caisses d'allocations familiales** : « *Législativement ou informatiquement, il n'y a aucun échange qui est prévu* ». Les CAF déploient des stratégies informelles et des efforts certains pour accéder à la moindre information : « *on va à la pêche à l'information en demandant au bailleur la décision de la commission de surendettement* ». Malgré cela, elles

se retrouvent une nouvelle fois gênées dans leur mission de prévention et dépendantes du bailleur.

### LES CCAPEX : PARENTS PAUVRES DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

La sous-dotation des Ccapex, pourtant investies de toujours plus de missions, illustre comment **le principe de prévention est sacrifié à défaut des moyens humains nécessaires pour l'appliquer**. Les Ccapex, comme leur nom l'indique, sont des acteurs majeurs dans la prévention des expulsions locatives. À ce titre, elles ont un rôle important tout au long de la procédure pour impayé. Dès que le signalement de l'impayé est effectué par le bailleur à la CAF, cette dernière en informe la Ccapex. Cette étude a même noté que parfois, elle était notifiée de l'impayé avant la CAF, notamment pour les ménages du parc privé. Elle a donc un rôle de suivi tout au long de la procédure, un rôle auparavant consultatif, dorénavant décisionnaire. En effet, la loi du 27 juillet 2023 modifie l'article [L. 824-2 du CCH](#), qui dispose désormais que lorsqu'un impayé est constitué, la CAF « *saisit la Ccapex [...] afin qu'elle décide du maintien ou non du versement* [de l'aide personnelle au logement] ». Il revient donc à présent à cette commission de **décider du maintien ou non des aides au logement. Entrée en vigueur le 29 juillet 2023, cette disposition reste en attente d'un décret d'application.**

Toutefois, la volonté du législateur est claire : renforcer le rôle de la Ccapex. Une volonté qui interroge et inquiète lorsque l'on sait que les Ccapex sont historiquement sous-dotées en moyens humains et incapables, bien avant la modification de la loi, de se prononcer sur les situations qui leur étaient transmises. Livrant ses observations pour les exercices 2016-2021, la Cour des comptes jugeait très sévèrement leur apport : « *les Ccapex traitent un nombre marginal de dossiers, souvent très bas au regard du nombre des assignations du territoire. Les ratios les plus élevés entre situations étudiées en Ccapex et nombre d'assignations en justice se situent en dessous de 20 % pour atteindre seulement 3,2 % dans un département qui comptait 7 675 assignations en 2018 pour 245 cas étudiés en Ccapex* ». Un constat toujours actuel pour les CAF interrogées : « *La volumétrie des impayés est telle que la Ccapex ne suit pas et on a une totale délégation* ».

**Dans cette situation, que penser d'un pouvoir politique qui vote une loi renforçant les prérogatives d'une instance notoirement dysfonctionnelle et sous-dotée sans annoncer de moyens supplémentaires ?** Sans préciser non plus les conséquences en cas d'impossibilité pour la Commission de se prononcer : les aides seront-elles par défaut maintenues ? En accroissant ainsi le volume des informations dont les Ccapex sont destinataires, et en dotant ces dernières d'un rôle décisionnaire, **le législateur crée les conditions d'une perte de droits pour les locataires**, notamment concernant le maintien des allocations logement en cas d'impayé.

### LE MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT : DE NÉCESSAIRES MOYENS HUMAINS

Le versement des aides personnelles au logement, et a fortiori le suivi de la procédure pour impayé, nécessitent des moyens humains suffisants pour être correctement réalisés. Le maintien des aides au logement a un coût, comme le rappellent l'ensemble des CAF interrogées. Dans un territoire, le suivi des impayés est considéré comme une « *activité très prenante qui a nécessité de développer des compétences dans une cellule de traitement spécifique, avec des agents spécifiquement formés sur la thématique* ». Un effort humain rendu d'autant plus nécessaire que « *le système informatique n'est pas en totale phase avec la législation applicable* ». Constat partagé par la majorité des CAF interrogées qui mettent toutes en avant des équipes dédiées à cette thématique dont « *la réalisation est assez complexe* ». **Accompagner l'allocataire en impayé nécessite la mobilisation de temps et de compétences spécifiques** comme le soulignent les associations du réseau ADLH. Un accompagnement technique qui ne peut porter ses fruits que s'il débute au plus tôt (dès le signalement de l'impayé) et se prolonge sur le temps long. Or, cette étude montre d'une part que l'accès à l'information, tant de l'allocataire que des CAF, n'est pas suffisamment fluide

pour garantir l'accès au droit ; et d'autre part qu'au lieu de renforcer les moyens humains liés à la prévention des expulsions, les pouvoirs politiques successifs se sont davantage attachés à miser sur la dématérialisation. Le collectif *Changer de cap* a documenté la difficulté, pour les agents de guichets souvent insuffisamment qualifiés, d'informer et orienter les allocataires<sup>64</sup>. À l'occasion d'un colloque organisé par la Défenseure des droits sur le sujet, une assistante sociale travaillant depuis trente ans à la CAF a pu témoigner :

« *On voit ces dernières années une montée des incivilités dans nos accueils, [...] parce qu'il règne dans notre institution une violence institutionnelle qui est exercée à l'encontre des allocataires, [...], parce que quand vous avez quelqu'un qui vient à l'accueil trois ou quatre fois de suite et qu'on dit à chaque fois que son dossier est en cours de traitement et qu'il n'en voit jamais le bout, ou qu'il a fourni des pièces mais qu'il faut remonter trois pages en arrière dans son dossier et que les agents n'ont pas le temps... Les agents à l'accueil ont, en moyenne, 15 minutes pour recevoir les gens. Comment voulez-vous faire le tour d'une situation et la gérer de façon globale ? Ils ont des statistiques à rendre sur le nombre de dossiers qu'ils doivent faire, car on est soumis à des objectifs de gestion. [...] L'automatisation et la dématérialisation, ce n'est pas uniquement pour rendre service aux allocataires, c'est aussi parce qu'on a moins d'effectifs pour traiter les dossiers.* »<sup>65</sup>

**Les agents des CAF et les allocataires se retrouvent comprimés par la même logique managériale qui impose des rendements tout en réduisant les moyens alloués.** Comment dès lors garantir les droits des personnes les plus précaires – celles qui, par définition, ont le moins de ressources – si la puissance publique n'intervient pas pour compenser cette inégalité de fait ?

64. *Changer de cap*, Remettre l'humain et le droit au cœur de l'action des CAF, Cinq exigences pour une convention d'objectifs et de gestion responsable, 7 décembre 2022.

65. Défenseure des droits, « *Précarité et pauvreté : l'enjeu de l'accès aux droits* », Colloque, 19 octobre 2023, 5h22min10sec.

## Conclusion

Afin de favoriser l'accès et le maintien dans le logement, la loi « Alur » promulguée en mars 2014 consacrait **la règle du maintien du versement des aides au logement en cas d'impayé de loyer, dans le but de ne pas aggraver la dette locative du ménage et d'éviter ainsi l'expulsion ou de faciliter le relogement**. Pourtant, cette étude démontre que ce principe est régulièrement remis en cause dans la pratique. Ce travail, bien que non-exhaustif, s'attache à éclairer les dysfonctionnements constatés par de nombreuses associations accompagnant des allocataires en situation d'impayés. Il souligne l'application disparate de la procédure en fonction des territoires, l'inégal accès à l'information des ménages dû à la dématérialisation, et le manque de moyens des Caisses d'allocations familiales comme **autant de facteurs menant à des ruptures de droits** dont sont victimes **les personnes les plus vulnérables**. Finalement, il est ici question de rappeler l'inégalité systémique qui existe entre un bailleur et un allocataire qui – en cas d'impayé – doit compter sur la bonne volonté et la réactivité de ce premier afin que son aide soit maintenue.

Face à ce constat, les réponses apportées par les pouvoirs publics semblent, à ce jour, au mieux insuffisantes, au pire contre-productives. Ainsi, **la lutte contre la fraude sociale** devient un objectif prioritaire, servant de double-justification : d'un côté à l'absence de nouveaux moyens apportés par l'État aux CAF, de l'autre au ciblage algorithmique des ménages les plus vulnérables. Ce travail – nourri d'un regard croisé entre CAF et associations – s'attache à **proposer des recommandations visant à rétablir une juste application de la loi**.

*Recommandations*

*Annexes*

## Recommandations spécifiques visant l'amélioration de la procédure de maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer

Cette étude a permis de mettre en lumière des dysfonctionnements relevant à la fois des pratiques générales des CAF dans l'accès et le maintien des droits et prestations mais également de problématiques spécifiques liées à l'application de la procédure de maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer.

Plusieurs recommandations peuvent être formulées afin de favoriser une meilleure application de cette procédure spécifique, en vue de prévenir les expulsions locatives.

Concernant les problématiques génériques qui impactent également le maintien des aides, les principales recommandations sont reprises en annexe.

### FAVORISER L'ACCÈS À L'INFORMATION DES ALLOCATAIRES ET DES BAILLEURS SUR LA PROCÉDURE DE MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT (AL) EN CAS D'IMPAYÉ DE LOYER

#### 1. Lancer une campagne d'information des allocataires

- Dès que l'impayé de loyer est porté à connaissance de la CAF, informer systématiquement les ménages des aides et dispositifs existants via un courrier dédié envoyé à leur domicile, ainsi que des structures proposant des conseils et un accompagnement (*services sociaux, associations, structures publiques d'accès au droit...*).
- Mieux informer les ménages et leurs accompagnants sur leurs droits et sur la procédure de maintien des aides au logement, notamment par le biais d'un support d'information commun permettant de clarifier la réglementation sur les principales notions clés : *bonne foi, possibilité de régler la moitié du loyer résiduel en cas de situation sociale difficile, possibilité de régulariser la dette par un échéancier, de saisir des organismes afin d'être aidé (FSL, commission de surendettement...)*. Fournir les renseignements pratiques sur les conditions à réunir pour en bénéficier.

#### 2. Renforcer l'information des bailleurs sociaux et privés sur la procédure de maintien des aides au logement, par des supports divers (écrits/vidéos)

- Lors de l'enregistrement d'un nouveau bailleur, l'informer des droits et devoirs en tant que bailleur, lui expliquer précisément les conditions permettant l'application de la procédure appliquée par la CAF en cas d'impayé de loyer. Sensibiliser les bailleurs à la nécessité de transmettre systématiquement les pièces justificatives nécessaires à l'examen et au maintien des droits, et les informer sur les dispositifs existants pour recouvrer les impayés.

## ASSOULIR LES CONDITIONS DE PREUVE DU MONTANT ET DU RÈGLEMENT DU LOYER

**3. Lorsque le bailleur ne fournit pas les documents nécessaires, élargir les modes de preuves acceptés par la CAF et pouvant être transmises par le locataire :**

*relevé de situation locative prouvant que le loyer est bien payé, copie de chèque, relevé de compte bancaire, attestation de la banque, autres justificatifs de paiement...*

**4. Renforcer les équipes en charge de contacter les bailleurs n'ayant pas transmis les documents nécessaires par une campagne téléphonique de relance.**

## RENDRE EFFECTIVE LA PROCÉDURE DE MAINTIEN DES AL EN CAS D'IMPAYÉ

**5. S'assurer du maintien effectif et du rétablissement des allocations logement pour les ménages en impayé par les CAF et les MSA, lorsque les conditions sont remplies, en respect de la loi et de la réglementation. Et notamment :**

- Systématiser la saisine du FSL par la CAF et le lien avec la Commission de surendettement de la Banque de France.
- À défaut d'accord amiable ou de décision de justice, rendre automatique la mise en place du plan d'apurement de 36 mois par défaut imposé au bailleur.
- S'assurer du strict maintien des aides au logement après résiliation du bail, comme le prévoit la loi. Concernant les ménages du parc social, ce maintien est possible même en l'absence de protocole de cohésion sociale<sup>1</sup>. Il est nécessaire d'intégrer cette possibilité dans le logiciel de la CAF.

**6. Renforcer les instructions à transmettre aux CAF pour veiller à l'application uniforme sur les différents territoires du cadre légal et réglementaire, et rendre publiques ces instructions.****7. S'assurer de l'harmonisation des pratiques des CAF en matière d'instruction des demandes et d'appréciation du droit au regard des situations individuelles dans l'application du principe de maintien des aides au logement, afin de garantir le principe d'égalité de traitement. Et notamment :**

- Dans l'examen des situations individuelles, s'assurer que, conformément à la loi, la bonne foi se présume et la mauvaise foi se prouve par celui qui conteste la bonne foi<sup>2</sup>. Une personne ne peut être considérée

comme étant de mauvaise foi que s'il y a volonté de nuire, fraude ou dissimulation<sup>3</sup>, et celle-ci peut être occasionnelle.

- Clarifier les "difficultés sociales et financières" par une appréciation large et l'harmoniser, puisqu'elles justifient le maintien des aides pour les ménages réglant la moitié du loyer résiduel.
- En cas de dossier de surendettement, systématiser la transmission par la Banque de France de la décision de recevabilité ainsi que du plan conventionnel de redressement, la décision de moratoire ou la mesure de rétablissement personnel à la CAF.
- S'assurer de la réception systématique par la CAF des décisions de justice accordant un échéancier, afin de rétablir les aides et procéder au rappel.
- Débloquer la totalité du rappel des aides dès lors que le plan d'apurement bailleur/locataire est enregistré ou que les autres conditions sont remplies.

Afin de garantir cette harmonisation, généraliser la formation des agents des CAF, publier des circulaires interprétatives accessibles au public, et réaliser des contrôles en interne afin de s'assurer du respect généralisé et harmonisé de la procédure.

**8. Supprimer les dispositions de la loi du 27 juillet 2023 transférant aux Ccapex le pouvoir de maintenir ou suspendre les aides au logement en lieu et place de la CAF.**

1. La loi ALUR du 24 mars 2014 a étendu la possibilité de pouvoir continuer à bénéficier des aides au logement lorsque le bail est résilié, initialement réservé aux locataires du parc privé, à ceux du parc social.

2. En vertu de l'article 2274 du Code civil.

3. Conformément à la jurisprudence de référence de la Cour de cassation : La Cour de cassation considère que la bonne foi est une notion évolutive et que la déloyauté d'un débiteur de mauvaise foi peut être occasionnelle (Cass, 1re Civ 05-01- 2000, Bull. n° 2). Autrement dit, la mauvaise foi d'un individu s'apprécie à un moment donné et au regard de l'objet du recours. La mauvaise foi doit apparaître de manière manifeste et elle doit comporter l'idée de volonté de dissimulation, de tromperie ou de nuisance.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : LA FIN DU VERSEMENT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Le Code de la construction et de l'habitation précise les règles de versement des aides au logement à la sortie du locataire. L'[article R. 823-12](#) dispose que « les aides personnelles au logement cessent d'être dues à partir du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit cessent d'être réunies ». En cas de déménagement, l'[article R. 823-14](#) précise que le droit aux aides personnelles au logement est ouvert à compter du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies, et qu'il s'éteint le dernier jour du mois civil au cours duquel ces conditions cessent d'être réunies.

Concernant le calcul du droit à l'aide au logement au cours du mois du départ, il convient de distinguer plusieurs situations<sup>4</sup> :

- **Dans la première situation**, le départ a lieu en cours de mois mais le loyer a été réglé en totalité. L'aide au logement est alors versée intégralement pour le mois de départ.
- **Dans la deuxième situation**, le locataire quitte le logement en cours de mois, le bail est résilié le jour du départ et le locataire a droit à l'aide au logement pour son nouveau logement. L'aide du mois de départ est alors versée à l'ancien bailleur (ou à son locataire si le bailleur ne bénéficie pas du versement direct).
- **Dans la troisième situation**, le locataire quitte le logement en cours de mois, le bail est résilié le jour du départ et le locataire ne demande pas d'aide au logement pour sa nouvelle adresse. L'aide au logement n'est dans ce cas pas due pour le mois de départ.

4. Fapil, « Références réglementaires pour le versement des aides au logement, notamment en tiers-payant », février 2022.

## ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE À DESTINATION DES ASSOCIATIONS

Les questions suivantes portent sur les ménages en impayés de loyer que vous accompagnez. Elles font la distinction entre la situation de ces ménages :

- Lors du premier contact ;
- Et son évolution du fait de votre accompagnement.

Les termes «personnes» et «ménages» sont utilisés de façon interchangeable dans le questionnaire, ils désignent une même unité et sa situation.

### I. La situation des ménages lors du premier contact et lors de votre accompagnement

Lorsque les personnes/ménages prennent contact avec vous pour la première fois, ils rencontrent des problèmes de maintien des aides au logement de la part de la CAF :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

À ce moment-là, leurs aides au logement ont été :

Maintenues :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Suspendues :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Rétablies :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Un rappel des aides non versées a été réalisé :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Suite à votre accompagnement, les aides au logement sont-elles :

Maintenues :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Suspendues :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Rétablies :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Un rappel des aides non versées a été réalisé :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Si les aides au logement ont été maintenues, quelle en est la raison ?

- Réception d'un courrier de la CAF informant du suivi de la procédure
- Non-déclaration de l'impayé par le bailleur
- Autre cause, si oui précisez laquelle

Si les aides au logement ont été rétablies, quelle procédure a été suivie ?

- Plan d'apurement entre le locataire et le propriétaire
- Dispositif d'apurement proposé par le FSL
- Dossier de surendettement
- Plan d'apurement mis en place par le juge
- Échéancier proposé par la CAF
- Autre procédure, précisez laquelle

Selon vous, pour ces personnes, la suspension des aides au logement est la cause :

De la poursuite de la procédure d'expulsion (par exemple : non-respect de l'échéancier fixé par le juge, impossibilité de conclure un protocole avec le bailleur social, etc.) :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

De l'expulsion effective :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

De la non-remise de l'attestation de loyer ou de la quittance de loyer par le bailleur :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

La procédure de maintien des aides au logement vous semble-t-elle claire ?

- Très claire
- Assez claire
- Peu claire

Dans votre association, quelles sont vos relations avec la CAF ?

- Mise en place d'un partenariat formel
- Mise en place d'un canal spécifique pour les associations par la CAF
- Présence d'une personne en charge des relations aux associations à la CAF
- Contacts informels
- Pas de contact particulier

Dans le cadre de votre travail pour l'association, comment décrieriez-vous vos relations avec la CAF ?

Avez-vous des précisions à ajouter ? Pourriez-vous nous décrire plus en détails un ou plusieurs exemples de cas rencontrés (monographies) ?

## II. Le traitement du dossier par la CAF

Quelles sont les causes de la suspension des aides au logement ? (Très souvent, souvent, parfois, rarement, non pertinent)

- Non règlement du loyer résiduel en totalité (ou de la moitié du loyer résiduel accompagné d'une preuve de la situation sociale difficile)
- Mauvaise analyse de la situation par la CAF
- Non-transmission des pièces justificatives par le bailleur (quittance de loyer, attestation de loyer)
- Non-réception des pièces justificatives par la CAF
- Réglementation floue, trop complexe ou inadaptée par rapport à la situation du bénéficiaire
- Longueur de délai de traitement du dossier par la CAF
- Autre cause, précisez laquelle

Lorsque vous pensez que la CAF n'a pas traité le dossier de maintien des aides conformément à la réglementation, quelles irrégularités observez-vous ? (Très souvent, souvent, parfois, rarement, non pertinent)

- La CAF demande un document qui n'est en réalité pas nécessaire au dossier
- La CAF interprète mal la réglementation en vigueur sur les aides au logement en cas d'impayé de loyer
- La CAF fait une mauvaise appréciation du droit au séjour pour les personnes étrangères
- La CAF apprécie mal un document fourni
- La CAF a perdu un document et le redemande
- Autre difficulté, précisez laquelle

En cas de non transmission des pièces justificatives à la CAF, quelles pièces posent problème ?

- Non-transmission de la preuve de paiement du loyer par le locataire (quittance de loyer = atteste du paiement de loyer)
- Non-transmission de l'attestation de loyer par le propriétaire (attestation de loyer = indique le montant du loyer, des charges, etc.)
- Non-transmission d'une autre pièce du dossier
- Autres pièces justificatives, précisez lesquelles

Si vous n'arrivez pas à obtenir d'attestation de loyer du bailleur, quel(s) document(s) alternatif(s) transmettez-vous à la CAF ? / Quelles preuves de paiement la CAF de votre département accepte-t-elle ?

- relevé de situation locative
- extrait de compte bancaire
- attestation fournie par la banque
- avis d'échéance de juillet
- décision de justice
- Autre document, précisez lequel
- Aucun de ces documents

Quelles difficultés rencontrez-vous par rapport à la durée de traitement du dossier par la CAF ? (Très souvent, souvent, parfois, rarement, non pertinent)

- La CAF ne rend pas de décision (favorable ou défavorable) dans les 2 mois suivant la demande
- La CAF ne donne pas de visibilité sur l'avancement du traitement du dossier
- La CAF ne notifie pas l'absence d'une pièce justificative ce qui allonge les délais de traitement
- Les délais inhabituellement longs ne sont pas motivés
- Autre difficulté, à préciser

La CAF envoie-t-elle une décision écrite à la personne pour expliquer les raisons de la suspension des aides au logement ?

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Lorsque la CAF notifie la décision de suspension...

- La décision fait-elle mention de la situation individuelle de la personne pour justifier la décision prise de suspension/refus d'attribution des prestations ? Très souvent / souvent / parfois / rarement
- La décision fait-elle référence à des textes de lois ou à la réglementation en vigueur pour justifier la décision prise de

suspension/refus d'attribution de prestations ? Très souvent / souvent / parfois / rarement

- Les voies de recours sont-elles mentionnées (quel recours gracieux ou contentieux...) ? Très souvent / souvent / parfois / rarement
- Si oui, lesquelles ?
- Les délais de recours sont-ils mentionnés (les délais pour réaliser ces recours) ? Très souvent / souvent / parfois / rarement

Après le dépôt d'un dossier de surendettement :

Les documents envoyés par la Banque de France à la CAF suffisent à rétablir les aides (déclaration de recevabilité et/ou décision) :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Si le ménage envoie de lui-même à la CAF son dossier et sa recevabilité, les documents sont acceptés et cela permet le rétablissement des aides :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Le rétablissement des aides est conditionné à la reprise des paiements :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Savez-vous quels documents la Banque de France transmet à la CAF de votre département ?

- Notification de la décision de recevabilité
- État d'endettement du demandeur

Si le bailleur refuse de signer un plan d'apurement demandé par la CAF, avez-vous vu les aides au logement être suspendues :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

D'après votre expérience, la décision du juge et l'échéancier sont transmis automatiquement à la CAF :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

D'après votre expérience, les allocations logement sont maintenues dans le parc social après résiliation du bail :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

La loi ALUR a posé le principe du maintien du versement de l'aide personnelle au logement lorsque l'allocataire est, de bonne foi, en situation d'impayé. Savez-vous comment la CAF de votre département analyse la notion de «bonne foi» ? (Question ouverte)

En cas de rétablissement des aides au logement, le rappel des aides est-il :

Effectué :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

Non-effectué, et dans ce cas, quelle est la cause du blocage ?

- Mauvaise analyse de la situation par la CAF
- Non-transmission ou non-réception des pièces justificatives par la CAF
- Réglementation floue, trop complexe ou inadaptée par rapport à la situation du bénéficiaire
- Longueur de délai de traitement du dossier par la CAF
- Autre cause, précisez laquelle

Concernant la procédure "simplifiée" pour les impayés de moins de 100 euros :

En avez-vous connaissance :

- Oui
- Non

Est-elle appliquée :

- Très souvent/Souvent/Parfois/Rarement

### Précisions complémentaires :

### III. Les difficultés rencontrées vis-à-vis de la CAF

Quelles difficultés les personnes en impayé de loyer rencontrent-elles vis-à-vis de la CAF ? (Très souvent, parfois, souvent, rarement)

- Difficulté à entrer en contact avec la CAF
- Difficulté à se faire comprendre de la CAF
- Difficulté à comprendre les instructions de la CAF
  - À cause du langage administratif
  - De la complexité des démarches
  - De la barrière de la langue
  - Autre

- Difficulté à obtenir les documents demandés par la CAF auprès du propriétaire
- Difficulté à obtenir les documents demandés par la CAF auprès d'une administration publique
- Difficulté à transmettre le dossier à la CAF :
  - En raison de la difficulté de réaliser les démarches en ligne (dématérialisation)
  - De la difficulté à le faire parvenir
- Autre, précisez la difficulté

Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans le cadre de l'accompagnement des ménages pour entrer en contact avec la CAF ? (Très souvent, souvent, parfois, rarement)

- Difficulté à trouver un moyen de contacter la CAF
- Difficulté à contacter la CAF sur le site internet
- Difficulté à contacter la CAF par téléphone
- Difficulté à contacter la CAF par mail
- Difficulté à obtenir des informations pertinentes une fois le contact établi
- Incohérences des informations reçues
- Manque de connaissance de la réglementation par les agents de la CAF
- Manque de connaissance de la situation du bénéficiaire par les agents de la CAF
- Impossibilité d'être accompagnés lors des rendez-vous pour les bénéficiaires non francophones
- Autres difficultés, précisez lesquelles

Selon vous, à quoi sont dues les difficultés que vous rencontrez concernant le maintien des aides au logement ?

- Inadaptation du logiciel de la CAF sur le maintien des APL
- Manque de formation des agents de guichet de la CAF
- Difficulté à obtenir un rendez-vous à la CAF
- Opacité des décisions de la CAF
- Manque de communication entre différents services de la CAF
- Manque de communication entre la CAF et d'autres services
- Longueur des délais de réponse de la CAF
- Autre cause, précisez laquelle

Plus précisément, ces difficultés sont-elles dues :

- Au non signalement de l'impayé à la CAF par le bailleur

- A l'absence d'une pièce justificative (et notamment la quittance de loyer) non délivrée par le bailleur
- Au non-respect du maintien des aides après résiliation du bail
- Autre :

Lorsque ces difficultés persistent, de quelle façon accompagnez-vous les bénéficiaires ?

- Aide à la rédaction d'un courrier
- Aide à la rédaction d'un recours amiable
- Aide à la saisine du juge
- Aide à la saisine du défenseur des droits
- Recours au médiateur ou à la médiatrice de la CAF
- Prise de contact avec le commissaire de justice (huissier)
- Mobilisation d'un contact personnel au niveau des techniciens de la CAF
- Accompagnement des bénéficiaires à un rendez-vous avec la CAF
- Autre

Avez-vous remarqué que l'une de ces options (ou plusieurs) était particulièrement efficace ? Si oui, pourriez-vous développer ci-dessous un exemple de cas où la procédure choisie a bien fonctionné ?

#### IV. Leviers d'amélioration

Selon vous, quelle est la pertinence de ces leviers d'amélioration ? Classer ces leviers d'amélioration sur une échelle de 1 à 4 (1 non pertinent - 4 très pertinent)

- Mieux informer les ménages sur leurs droits et sur la procédure de maintien des aides au logement
- Donner la possibilité de prendre rendez-vous directement avec des personnes ayant un pouvoir de décision
- Modifier le fonctionnement du logiciel utilisé pour décider de la suspension des aides
- Élargir les modes de preuves acceptés par la CAF pour démontrer le paiement du loyer (quittance de loyer et attestation de loyer)

Si oui, lesquelles (par exemple, ce qui est accepté par votre CAF) :

- Améliorer la formation des agents de la CAF pour une application de la procédure conforme à la réglementation
- Faciliter les contacts entre associations et CAF (partenariats, contacts privilégiés)
- Autre

## V. Quelques questions

Ces questions facultatives visent à nous éclairer quant aux personnes et aux structures qui ont participé à l'enquête, afin de mettre en évidence par exemple des inégalités territoriales. Toutes les réponses au questionnaire seront anonymisées lors de leur analyse. Aucun nom ni de personne ni de structure ne sera mentionné dans le rapport d'enquête sans accord écrit préalable.

Nom

Prénom

Intitulé de poste

Pour quelle structure travaillez-vous ?

Département

Combien de personnes environ accompagnez-vous chaque année dans leurs démarches d'accès aux droits ?

## ANNEXE 3 : RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES POUR LUTTER CONTRE LES DYSFONCTIONNEMENTS DES CAF

Les recommandations ci-dessous sont majoritairement issues d'une enquête publiée par la FAP en 2020<sup>5</sup>, ainsi que d'une note récente adressée aux CAF et à la CNAF en 2024 par un collectif inter-associatif<sup>6</sup>.

### INSTRUCTION DES DEMANDES DE PRESTATIONS

**1. Envisager des modalités d'échanges de pièces justificatives entre les services des CAF afin d'éviter à la personne d'envoyer plusieurs fois le même document**, dans une logique de simplification des démarches, et entre les différentes CAF, afin d'éviter les suspensions récurrentes de droits en cas de changement de situation (ex. *déménagement dans un autre département*)

### LIMITER LES SUSPENSIONS DE DROIT, RETENUES ET PROCÉDURES EN REMBOURSEMENT DE TROP PERÇU, RENDRE ACCESSIBLE LES CONTESTATIONS, ET FACILITER L'ACCÈS AUX VOIES DE RECOURS

**2. Mettre en place une stratégie visant à identifier les situations nécessitant une attention particulière** (*changement régulier de situation professionnelle, difficultés à comprendre les communications de la CAF, incapacités à relever régulièrement sa boîte email ou postale, etc.*) afin de s'assurer que les personnes ont bien eu connaissance de leurs obligations, compris les démarches à effectuer, pour garantir leur droit à l'erreur et limiter les risques d'indus

**3. Simplifier les catégories administratives, avec une attention toute particulière aux catégories qui ne correspondent pas bien à certaines situations familiales** (ex. *concubinage*) afin de permettre aux allocataires de bien identifier celles dans lesquelles ils se trouvent

**4. Prévenir les risques d'indus** en renforçant l'information des personnes sur leurs obligations de déclaration, et notamment :

- Transmettre ces informations de manière claire et lisible, en rappelant précisément les échéances, pièces justificatives ou autres déclarations nécessaires à l'ouverture ou au maintien de droits. Les diffuser dès la demande de prestations, à nouveau au moment du versement des droits et en amont de leur renouvellement
- S'assurer de la bonne réception de cette information par les personnes, sachant que la consultation des emails et courriers peut être irrégulière en fonction de la situation de certaines personnes (*voir recommandation infra en matière de communication*)
- Faciliter l'accès à une information claire sur les modalités de calcul des prestations en général, et en fonction des situations individuelles, afin que les personnes puissent comprendre les évolutions de montants de prestations perçues, les raisons d'une retenue ou d'une demande de remboursement d'une somme trop-perçue

En complément :

- Maintenir la possibilité pour les allocataires d'être informés par courrier afin de lutter contre les effets négatifs de la dématérialisation qui renforce les inégalités d'accès aux droits pour les personnes ayant des difficultés numériques
- Simplifier et préciser le vocabulaire utilisé dans les outils d'information, mais également dans les échanges et courriers afin de s'assurer que les décisions des CAF sont bien comprises et interprétées par les personnes ; notamment, s'inscrire dans le cadre du dispositif « Parlez-nous français ». Et ce, en particulier sur l'explication des possibilités de recours dans les courriers de décisions individuelles

**5. Accuser réception des pièces justificatives obligatoires adressées aux CAF** afin d'éviter les refus ou suspension de droits si le document ne leur est pas parvenu

5. « [Enquête nationale sur les difficultés d'accès et de maintien des prestations sociales délivrées par les CAF](#) », publiée en 2020.

6. Note « *Les suspensions "Collectif droits sociaux" de prestations délivrées par les CAF* », juillet 2024.

**6. Tenir compte des délais de traitement des procédures de régularisation du séjour des personnes étrangères par les préfetures** pour la délivrance de pièces justificatives essentielles à l'ouverture ou au maintien des droits CAF, afin d'anticiper les suspensions de droits, et les geler durant ce délai

**7. Limiter les suspensions préventives** aux personnes qui ne remplissent manifestement plus, sans équivoque, des conditions pour bénéficier d'une prestation.

**8. Lorsqu'il y a suspension, prévenir l'allocataire en amont et lui laisser un délai raisonnable afin de présenter ses observations**

**9. En cas de suspension des droits, de retenue ou de demande de remboursement de prestations trop-perçues, et conformément aux obligations légales et réglementaires qui incombent aux CAF :**

- Informer la personne, de manière claire et détaillée, en FALC :
  - de la prestation concernée,
  - de la période pendant laquelle la prestation a été versée à tort,
  - des motivations en droit et en fait de la retenue ou de la demande de remboursement,
  - et du détail du calcul de la somme retenue ou à rembourser
- Notifier systématiquement et clairement aux allocataires les voies et délais de recours pour contester ces décisions
- Adresser le formulaire sur le droit à l'erreur avec demande de remise de dette et/ou plan de remboursement personnalisé, individualisé et adapté aux ressources de l'allocataire, et/ou saisine de la commission de recours amiable
- S'assurer du respect des droits de l'allocataire, conformément au droit européen (arrêt CEDH, *Čakarević c. Croatie*, 26 avril 2018<sup>7</sup>) :
  - Lorsque l'indu résulte d'une erreur uniquement imputable à la CAF, la rectification ne peut se faire aux dépens de l'allocataire
  - En cas de versement à tort d'une prestation, la CAF doit réagir dans un délai raisonnable

- Les modalités de remboursement ne doivent pas faire supporter une charge excessive à l'allocataire, qui doit bénéficier d'un reste à vivre minimum pour vivre dignement

- Suspendre les remboursements des indus dès lors qu'ils sont contestés

**10. Indiquer systématiquement, comme l'exige la loi<sup>8</sup>, si les décisions sont basées sur le résultat d'un traitement algorithmique**

**11. Respecter les demandes de droit à l'explication individuelle des décisions<sup>9</sup>, et ce dans une forme intelligible<sup>10</sup>**

En complément :

- Rendre public l'ensemble des algorithmes utilisés par les CAF afin de pouvoir vérifier leur conformité aux normes en vigueur
- Mettre fin à l'utilisation du logiciel de contrôle par *data-mining* dont il est prouvé qu'il cible les personnes les plus précaires et vulnérables

## RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES

**12. Déployer des mesures visant à mieux accompagner et informer les ménages**

Et notamment :

- Mettre en place à l'ouverture d'un droit une procédure de vérification afin de s'assurer que l'allocataire bénéficie d'un accompagnement social ou qu'il connaît les services sociaux à contacter en cas de difficultés
- Identifier avec la personne le moyen de communication le plus adapté pour échanger (*email, courrier postal, SMS*). Les informations et échéances les plus importantes pourraient être notifiées par le biais de deux moyens de communication (*exemple d'un courrier dont l'envoi est notifié par SMS*), afin d'éviter les refus ou suspension de droits
- Déployer des équipes mobiles de la CAF, réalisant des visites au domicile des allocataires ayant des difficultés pour réaliser leurs démarches administratives, sur demande de ces derniers

7. Voir note juridique [Le remboursement de prestations indues](#), 2019.

8. Art. R311-3-1 du Code des relations entre le public et les administrations (CRPA) sur la mention explicite.

9. Art. R311-3-1 du CRPA.

10. Art. 47 de la loi du 6 janvier 1978, dite « Informatique et libertés ».

- Renforcer l'accueil et l'accessibilité des services de la CAF afin d'accompagner dans leurs démarches les personnes fragilisées dans l'accès aux droits (*étendre les plages horaires d'accueil, remettre en place l'accueil sans rendez-vous...*)
- Assurer la gratuité du service téléphonique et renforcer son efficacité afin de répondre aux besoins des personnes ne lisant pas ou mal le français, ou encore pour les personnes rencontrant des difficultés à se déplacer au guichet ou à un rendez-vous
- Proposer systématiquement un rendez-vous physique aux allocataires avant une suspension de droit ou une retenue d'indus avec un service social de la CAF ou de secteur (*s'il est en lien avec un.e technicien.ne de la CAF ayant accès au dossier*) ; et ce afin de s'assurer que les conditions pour lesquelles la prestation est suspendue est bien légitime, de lui permettre le cas échéant d'en apporter la preuve contraire ou d'en comprendre les conséquences

En complément :

- Autoriser l'accompagnement, en particulier de traducteurs, lors des rendez-vous avec la CAF, conformément à la loi<sup>11</sup>
- Permettre la prise de rendez-vous avec des agents décisionnaires, *a minima* des technicien.nes conseil, au sein des CAF

### RENFORCER LE LIEN AVEC LES ASSOCIATIONS DU TERRITOIRE

- 13. Systématiser la mise en place de partenariats avec les associations**, par exemple en créant une adresse mail ou un numéro dédié au suivi des ménages menacés d'expulsion
- 14. Systématiser l'accès élargi à la base de données de la CAF**, dans le respect le plus strict du RGPD, par exemple *via* le compte CAFPRO, afin de repérer les éléments manquants ou erronés et permettre une intervention rapide des associations accompagnant les allocataires

**15. Renforcer les moyens dédiés à la médiation** et la communication sur ces moyens auprès des associations et des allocataires

**16. Orienter les personnes qui font par exemple l'objet de refus abusifs de droit à une domiciliation ou à l'ouverture d'un compte bancaire vers les services ou associations** en capacité de les accompagner dans l'ouverture de ces droits fondamentaux, afin d'éviter un refus de prestations sociales sur ce seul motif

### CONTRÔLE DU RESPECT DES PROCÉDURES ET DE LA LOI ET RÉGLEMENTATION

**17. Mettre en place un suivi de leur application auprès des CAF avec des moyens d'évaluation indépendants**, et de l'actualisation en temps réel des outils informatiques et de leurs sources

**18. Concernant les textes législatifs et réglementaires :**

- Renforcer les instructions à transmettre aux CAF afin de veiller à l'application uniforme sur les différents territoires du cadre légal et réglementaire, et s'assurer de la bonne application des diverses instructions existantes (*circulaires, lettres circulaires, notes techniques, lettres réseaux, etc.*)
- Demander aux autorités de tutelle (ministère concerné) de veiller à mettre à jour régulièrement les dispositions réglementaires
- Publier systématiquement les circulaires interprétatives et autres instructions, conformément au droit, notamment sur le site de la CNAF
- S'assurer que les informations transmises via les logiciels internes aux agent.es soient conformes au droit en vigueur et mis à jour en temps réel

11. Articles L122-1 et L211-8 du CRPA.

## ANNEXE 4 : BIBLIOGRAPHIE

## Textes juridiques de référence

- Code de la construction et de l'habitation - Livre VIII : AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT
- Arrêté du 5 août 2016 relatif au maintien des aides personnelles au logement en cas d'impayé de dépense de logement d'un montant égal ou inférieur à cent euros
- Décret n° 2016-748 du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement
- Instruction du 22 mars 2017 relative à la mise en œuvre du plan interministériel pour la prévention des expulsions locatives
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

## Études, notes et rapports

## Fondation Abbé Pierre

- « Enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent – Prestations sociales de la CAF et logement », juin 2020
- « Guide de prévention des expulsions locatives pour impayés », mars 2019
- « Prévenir les expulsions dans le contexte de la crise sanitaire », mai 2021
- « Prévenir les impayés et des expulsions dans le contexte d'état d'urgence sanitaires – Constats et propositions », novembre 2020
- « Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées », Les cahiers du logement, mai 2022
- « Rencontre du réseau des permanences d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) », atelier PEX, janvier 2023

## Défenseur des droits

- Décision du Défenseur des droits n°2021-258, octobre 2021

## Autres

- ANIL, Guide sur les aides en cas d'impayé de loyer, mai 2021
- Tribalat Elvire, Synthèse sur la prévention des impayés et des expulsions locatives - État des lieux de l'activité du réseau ANIL/Adil et perspectives, juin 2022
- Association Droits et Habitats, « Les aides au logement et la procédure d'expulsion », novembre 2022
- Changer de Cap, Communiqué de presse du 19 janvier 2023
- Changer de Cap, « Remettre l'humain et le droit au coeur de l'action des CAF - Cinq exigences pour une convention d'objectifs et de gestion responsable », décembre 2022
- CNDH Romeurope et Fondation Abbé Pierre, « Enquête flash auprès des structures associatives d'Ile-de-France » pour le collectif Droits sociaux, juin 2021
- Collectif Droits sociaux, « État des lieux sur les nouvelles modalités d'accès au site de la Caisse d'allocations familiales (CAF) », novembre 2021
- Collectif Droits sociaux, « Les suspensions de prestations délivrées par les CAF », juillet 2024
- Dubois, Vincent, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 178, no. 3, 2009, pp. 28-49.
- Combot Nicole, De Blasi Maxime, Henry François, Laffon Philippe, Mouchard Philippe et Tardivon Pascaline, Rapport sur l'évaluation de la prévention des expulsions locatives, août 2014
- L'union sociale pour l'Habitat, « Les aides personnelles au logement, pilier du modèle Hlm », Rapport au Congrès 2022
- Gouvernement, 3ème plan d'actions interministériel de prévention des expulsions locatives, juin 2021
- Ministère chargé du logement, « Les aides personnelles au logement - Éléments de calcul », septembre 2021



## DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 PARIS

**Téléphone** : 01 55 56 37 00

**Télécopie** : 01 55 56 37 01

### MARIE ROTHHAHN

Responsable de projet lutte contre la privation des droits  
[mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:mrothhahn@fondation-abbe-pierre.fr)

### BALTHAZAR GISBERT

Chargé de mission lutte contre la privation des droits  
[bgisbert@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:bgisbert@fondation-abbe-pierre.fr)

**[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)**