

Les cahiers du logement

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

UN PRINCIPE REMIS EN CAUSE

Synthèse

L'allocation de logement ou aide au logement est **un droit garanti aux allocataires** prenant la forme d'une prestation sociale versée, en majorité, par les Caisses d'allocations familiales (CAF). Elle représente **une ressource financière nécessaire** à l'équilibre budgétaire des 5.8 millions de ménages concernés. Dès lors, suspendre les aides au logement revient à **rompre un équilibre précaire**, *notamment* lorsque l'allocataire a constitué une dette locative, généralement à la suite d'un accident de vie.

Ainsi, la loi « ALUR » du 24 mars 2014 a posé **le principe du maintien de l'allocation logement en cas d'impayé**. Désormais, une suspension de l'aide au logement ne peut intervenir qu'aux termes d'une procédure complexe et **strictement réglementée** ayant pour but d'accompagner le locataire afin qu'il parvienne à se maintenir dans son logement.

Par une étude croisée des perceptions des associations accompagnant les ménages sous la menace d'une expulsion et des pratiques des Caisses d'allocations familiales chargées de mettre en œuvre cette procédure, ce travail met en évidence son application concrète, révélant **comment le principe du maintien des aides au logement est** en raison de multiples facteurs **remis en cause**.

OBJECTIF ET MÉTHODOLOGIE

Cette étude, fondée sur des méthodes d'enquête quantitative et qualitative, 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 aspire d'une part à participer à une **démarche collective et vertueuse** en outillant les associations et les travailleurs sociaux qui accompagnent les ménages afin 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 afin d'identifier les points de blocage et de contribuer à l'évolution des pratiques des CAF, dans une optique d'interpellation des institutions**.

Cette étude est nourrie de deux perceptions croisées : celle de 66 associations accompagnant les ménages dans leurs démarches juridiques et administratives afin d'accéder à leurs droits, et celle de la dizaine de Caisses d'allocations familiales ayant accepté de partager leurs pratiques.

La suspension des aides au logement : une cause importante de l'expulsion des ménages, parc social comme parc privé.



Le non-respect par certaines CAF des délais et étapes prévues par la loi dans la procédure de maintien des allocations en cas d'impayés de loyer.

La difficile communication entre allocataires et CAF : source de découragement et de perte de droits pour les bénéficiaires, parfois non informés des suspensions et souvent dans l'incapacité de les contester.



L'injuste dépendance du locataire envers son bailleur pour bénéficier des aides au logement.

Une grande disparité dans l'application de cette procédure par les différentes CAF.

81 %

des associations interrogées déclarent que les ménages accompagnés rencontrent souvent ou très souvent des difficultés pour entrer en contact avec la CAF et pour comprendre ses instructions.

53 %

des structures répondantes considèrent que lorsque les ménages prennent contact avec elles pour la première fois, ces derniers font face à des problèmes de maintien des aides au logement.

43 %

des structures répondantes indiquent que les informations reçues de la part de la CAF sont souvent ou très souvent incohérentes.

77 %

des associations répondantes indiquent que la CAF ne donne souvent pas de visibilité sur l'avancement du traitement du dossier.

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.

DONNÉES
ET CHIFFRES
CLÉS

46 %

des associations déclarent que la suspension des aides au logement a souvent ou très souvent été la cause de la poursuite de la procédure d'expulsion des ménages suivis.

55 %

des associations considèrent que leur accompagnement permet souvent ou très souvent un rétablissement des aides au logement.

LA PROCÉDURE EN CAS D'IMPAYÉ : UN ÉCART ENTRE THÉORIE ET PRATIQUE

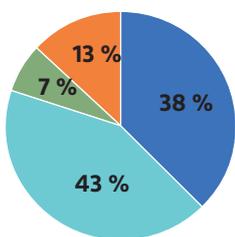
La procédure de maintien des aides au logement en cas d'impayé est connue et intégrée par les CAF interrogées, toutefois **sa mise en pratique révèle des dysfonctionnements**. Le cadre légal prévoit qu'une suspension des aides ne peut intervenir qu'à l'issue d'un délai de 12 mois durant lequel les Caisses départementales multiplient les sollicitations (au bailleur, au Fonds de solidarité logement, au locataire...) afin d'aboutir à un plan ou une aide visant à apurer la dette locative. Pourtant, **53 % des associations interrogées indiquent que lorsque les ménages prennent contact avec elles pour la première fois, ils rencontrent souvent ou très souvent des problèmes liés au maintien des aides au logement** et ce, principalement à cause de la **mauvaise analyse de la situation par la CAF ou de la mauvaise application de la réglementation**.

L'étude a permis de constater **de grandes disparités de pratiques entre les CAF**, que cela porte sur les délais de la procédure de maintien ou encore l'application de certaines dispositions (*par exemple, le maintien des aides au logement dans le parc social après résiliation du bail, qui nécessite de contourner le logiciel de la CAF n'ayant pas intégré cette avancée de la loi ALUR*). Cela engendre une inégalité de traitement entre les allocataires selon leur département, ce qui n'est pas acceptable.

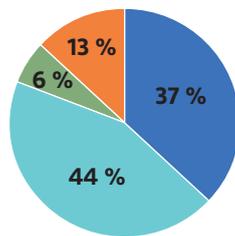
La **communication difficile entre les allocataires et les CAF est une entrave supplémentaire dans l'accès aux droits** : elle est exacerbée en cas d'impayé car la procédure de maintien des aides est complexe et souvent méconnue des ménages.

LES DIFFICULTÉS DE COMMUNICATION RENCONTRÉES PAR LES MÉNAGES ACCOMPAGNÉS

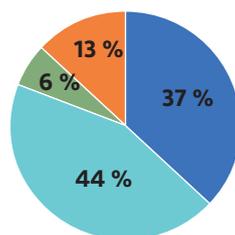
Se faire comprendre de la CAF



Entrer en contact avec la CAF



Comprendre les instructions de la CAF



- TRÈS SOUVENT
- SOUVENT
- PARFOIS
- RAREMENT

Certaines notifications envoyées aux allocataires sont issues d'un traitement automatique du logiciel utilisé par l'organisme payeur. Elles « *sont souvent très peu claires* » comme le reconnaît une des CAF interrogée. Sans compter celles notifiées par courriel alors que 15% de la population en 2021 était sujette à l'illectronisme. Ces difficultés de communication s'ajoutent à l'opacité ressentie par les ménages en matière de suspension des allocations logement. Les associations accompagnantes constatent également que **certaines notifications ne parviennent pas aux allocataires**, et si elles le sont, ne comportent pas tous les éléments à même de comprendre la décision (absence de motivation en fait ou en droit) ni de mention des délais et voies de recours pour la contester le cas échéant.

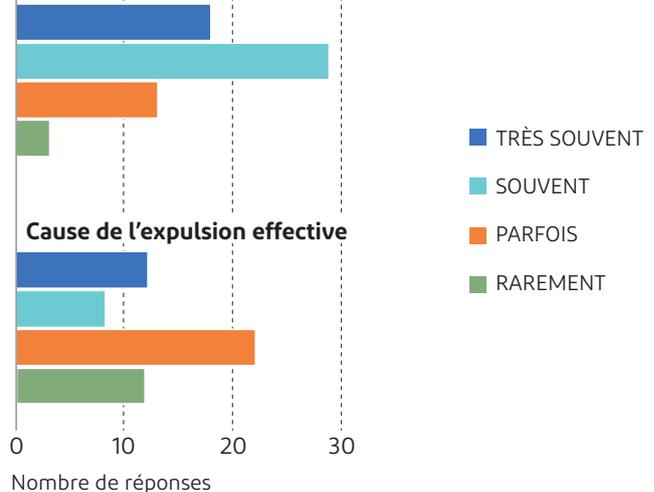
Une opacité renforcée par deux éléments de contexte du versement des aides au logement en France : **la réforme de la contemporanéisation et la dématérialisation des procédures**. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le calcul des aides au logement a changé : elle est désormais basée sur les 12 derniers mois et fait l'objet d'une actualisation tous les trois mois. Ces réformes et pratiques ont suscité des problèmes de coordination entraînant des erreurs et des pannes. Ce contexte brouille d'autant la relation entre les Caisses et les allocataires.

LA PROCÉDURE EN CAS D'IMPAYÉ : UN RÉVÉLATEUR DU RÔLE AMBIVALENT DES CAF

L'allocation logement est une ressource financière essentielle pour les ménages et sa suspension, justifiée ou non, peut entraîner l'allocataire en procédure d'expulsion dans un **cercle vicieux**. Le maintien des aides en cas d'impayé devient alors un **facteur de prévention de l'expulsion** sur lequel les CAF peuvent agir.

LES CONSÉQUENCES DE LA SUSPENSION DES AIDES SUR LA PROCÉDURE D'EXPULSION

Cause de la poursuite de la procédure d'expulsion



Nombre de réponses

C'est un facteur non négligeable, puisque selon la Cour des comptes, **entre 2018 et 2020, le taux de maintien des aides s'est élevé en moyenne à 82 % de l'ensemble des situations signalées d'impayé¹**, soit entre 55 800 et 57 600 suspensions intervenues.

Pour prévenir l'expulsion, les Caisses d'allocations familiales ont un **rôle d'intermédiaire entre l'allocataire et le bailleur**. Ce rôle s'illustre notamment par la « campagne de quittances de loyer » réalisée chaque année pour produire auprès des bailleurs les pièces justificatives nécessaires au renouvellement des droits des allocataires. Dans le cadre d'un impayé locatif, pour parvenir à un accord entre les deux parties, certaines CAF développent une véritable **posture d'accompagnement et de pédagogie** vis-à-vis de l'allocataire et du bailleur. Toutefois, si des pratiques proactives et positives existent, leur application à l'échelle nationale est disparate.

L'objectif politique de lutte contre la fraude sociale crée de fait une **ambivalence** des organismes **payeurs d'aides et de prestations au soutien des ménages** mais aussi chargés de **contrôler le versement du « juste droit »**. Sa mise en œuvre, par le biais d'un algorithme de *data mining*, conduit au ciblage, à la stigmatisation et, *in fine*, à des ruptures de droit pour des ménages parmi les plus vulnérables.

Par ailleurs, les retours des associations accompagnantes et des CAF interrogées révèlent un manque d'information des ménages qui peut s'avérer radical, par exemple : **les locataires en impayé ne se voient généralement pas informés qu'ils ont la possibilité de se voir maintenir les aides en s'acquittant de la moitié du loyer résiduel** s'ils ont des difficultés sociales ou financières, une disposition pourtant légalement prévue. Il est à noter que les bailleurs, même sociaux, jouent également rarement ce rôle d'information et déroutent parfois les ménages en demandant la totalité de la dette et du montant du loyer sans préciser ces mesures ni la possibilité de mettre en place un échéancier.

LA PROCÉDURE EN CAS D'IMPAYÉ : RÉVÉLATRICE DES CARENCES DES CAF

L'étude pointe la **dépendance du locataire vis-à-vis du bailleur**. Si le bailleur refuse de signer le plan d'apurement, les aides au logement sont dans la grande majorité des cas suspendues, **sans qu'il ait à justifier ce refus**. Cette dépendance s'étend à l'ensemble du versement de l'aide : le bailleur doit produire les pièces justificatives sur la base desquelles l'allocation logement est calculée, rares sont les CAF acceptant des pièces produites par les locataires² – pratique qui mériterait d'être développée. Le bailleur a également l'obligation de déclarer l'impayé à l'organisme payeur, ce qu'il ne fait pas toujours : la dette s'enlise alors sans que la CAF n'ait pu proposer de plan d'apurement ou de saisine des organismes pouvant ap-

porter une aide. À ce titre les CAF interrogées relèvent une **disparité significative** entre les locataires du parc privé et les locataires du parc social dont les bailleurs sont plus prompts à réagir en cas d'impayé.

À cette dépendance de fait s'ajoute **l'insuffisance des moyens octroyés à la prévention des expulsions**. Comme le rappelle l'une des CAF interrogée le suivi des impayés est « *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* ».

CONCLUSION

Alors que les besoins n'ont jamais été aussi importants – **19 023 ménages ont été expulsés en 2023**, soit une hausse de 17 % par rapport à 2022 et de 150 % sur ces vingt dernières années – **les moyens alloués par les pouvoirs publics sont insuffisants**.

À l'image des Ccapex (*commission de coordination des acteurs de la prévention des expulsions*) dont le rôle a été considérablement renforcé par la loi du 27 juillet 2023*, sans qu'aucun moyen supplémentaire ne leur soit alloué, alors même que cette commission est notoirement sous-dotée. **La prévention des expulsions apparaît plus que jamais comme le parent-pauvre des politiques publiques**.

Les acteurs associatifs et institutionnels de la prévention des expulsions se retrouvent toujours comprimés par la **même injonction absurde : faire plus avec moins**. 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 ?**

Une volonté politique forte des pouvoirs publics et de la CNAF, accompagnée des moyens adaptés, permettrait **une stricte application de la procédure de maintien des aides au logement pour les ménages en impayé de loyer**, participant efficacement à réduire les expulsions locatives.

* Les Ccapex sont chargées depuis la loi du 27 juillet 2023 de décider du maintien ou de la suspension des aides au logement, en lieu et place des CAF. Cependant, à la date d'octobre 2024, le décret d'application permettant d'appliquer cette disposition n'est toujours pas appliqué et la CAF reste maître de cette procédure.

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

2. Relevé de situation locative, preuve de paiement associée au relevé de compte correspondant, etc.

RECOMMANDATIONS VISANT À AMÉLIORER LA PROCÉDURE DE MAINTIEN DES AIDES AU LOGEMENT POUR LES MÉNAGES EN IMPAYÉ DE LOYER¹

- Favoriser l'accès à l'information des allocataires et des bailleurs sur la **procédure de maintien des aides au logement en cas d'impayé de loyer**, notamment par le biais d'une campagne d'information des allocataires et d'un renfort d'information des bailleurs.
- **Lorsque** le bailleur ne fournit pas les documents nécessaires à la CAF pour instruire une demande d'aide de son locataire, **élargir les modes de preuves acceptés par la CAF et pouvant être transmises par le locataire**.
- **S'assurer du maintien effectif et du rétablissement des allocations logement** lorsque les conditions sont remplies, en mobilisant **la formation, l'outillage et le respect de la loi et de la réglementation par les CAF**.
- **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.
- **Supprimer la disposition de la loi "visant à protéger les logements contre l'occupation illicite" du 27 juillet 2023 prévoyant le transfert des compétences de la CAF aux Ccapex pour le maintien des aides au logement**.

1. À retrouver de manière exhaustive dans l'étude, qui reprend également en annexe des **préconisations portant sur les dysfonctionnements plus générales des CAF ayant aussi un impact sur cette procédure**.

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

BALTHAZAR GISBERT

Chargé de mission lutte contre la privation des droits
bgisbert@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr