



Club Logement d'Abord

Les Baux glissants

15 avril 2021



fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement

H&H Gestion Alsace	Gulgan GULER	DIRECTRICE	g.guler@habitat-humanisme.org
	Yann MERY	Travailleur social	y.mery@habitat-humanisme.org
AIVS le toit	Pascal MAQUENHEM	Directeur	pascal.aivs@wanadoo.fr
Habitat et Humanisme Lorraine	Didier LAURENT	Responsable agence	di.laurent@habitat-humanisme.org
Immobilière sociale62	Aurélie LEJOSNE	Agent de gestion locative	is62.alejosne@orange.fr
IMEOS	AYSE DURDU	Responsable de gestion locative	a.durdu@aleos.asso.fr
	ANHEIM Aurélie	Travailleur social	a.anheim@aleos.asso.fr
AGIS06	Brigitte LEFEBVRE	Prospecteur	brigitte.lefebvre@agis06.fr
	Maeva CORNAUD	Comptable	virginie.birembaut@agis06.fr
	Ismaël DIOP	Chef de service	lsamel.diop@agis06.fr
	Jean-Paul GALIZIO	Prospecteur Immobilier	jp.galizio@agis06.fr
Club de prévention	Mathieu PICARD	Directeur	m.picard@club-prevention.fr
AIVS Soligone	Nathalie CORA	Pôle social	
ASL42	Carole TIMSTIT	Directrice	direction@asl42.com
Logement et insertion sociale SOLINCITE	Nicolas BOYER	Missions de Coordination	nicolas.boyer@solincite.org
Atelier Logement Solidaire	Audrey VIGIGNOL	Directrice	direction@atelier-logement-solidaire.org
ISSUE GAMMES	Angela PRENDI	Gestionnaire logement	a.prendi@gammes.org
Fédération Habitat et Humanisme	Sophie MALARTRE	Manager de transition Service gestion locative et patrimoine	so.malartre@habitat-humanisme.org
FONCIERE HH	Benoit BIHEUX	Chargé de Patrimoine et GLA	b.biheux@habitat-humanisme.org
	Thomas GIRODON	Chargé de patrimoine	t.girodon@habitat-humanisme.org
AIVS AL PRADO	Nathalie MOULAY	Gestionnaire administratif	nmoulay.polelogement@alprado.fr
AIVS Rennes Métropole	Sophie LAMBERT	DIRECTRICE DE L'AGENCE	sophie.lambert@aivs-rennesmetropole.fr
	Évelia ROCHER	Responsable pôle social	evelia.rocher@aivs-rennesmetropole.fr
L'ESCALE	Emilie ROUGIER	Directrice	direction@logement-escale.fr
UDAF Pole logement	Flore REY	Responsable pole logement	f.rey@udaf82.fr
Association CAP HABITAT	Magali GOMEZ	Cheffe de service	magali.gomez@cap-habitat.org
GRAAL	MUTEZ Mélanie	Gestionnaire	m.mutez@graal-logement.fr
Association L'Ilot	MALO Léna	Intervenante sociale	social@lilot-asso.eu
	KELLER-RUSCHER	Coordinateur	coordination@lilot-asso.eu
UDAF 53	LE BOUCHER Florian	Cadre patrimonial	fleboucher@udaf53.unaf.fr
ALPIL	HEULIN Sarah	Juriste chargée de projet	sarah.heulin@habiter.org

Les Clubs Logement d'Abord sont des rendez-vous à distance entre structures adhérentes de la Fapil, qui leur permettent d'échanger entre elles autour de sujets liés à la mise en œuvre du Plan Logement d'Abord.

En 2020, plusieurs « clubs » thématiques se sont tenus sur les enjeux liés aux orientations par les SIAO ; l'organisation de la captation via des plateformes ; les modalités de mise en œuvre et de financement de l'IML.

La Fapil poursuit en 2021, l'animation de ces temps afin de faciliter la circulation de l'information et le partage d'expériences au sein du réseau.

En introduction

Au regard des sollicitations adressées à l'équipe en matière de cadrage des baux glissants ainsi que le besoin exprimé par le réseau de pouvoir échanger sur ses conditions de mise en œuvre, la Fapil a proposé un club dédié lors duquel ces points ont pu être discutés.

Il serait intéressant d'enrichir ce compte-rendu d'éléments plus factuels concernant les modalités concrètes des baux glissants (notamment en matière de financement). Aussi, ce CR pourrait être complété ultérieurement en fonction de vos retours.

A. Bref rappel des principes

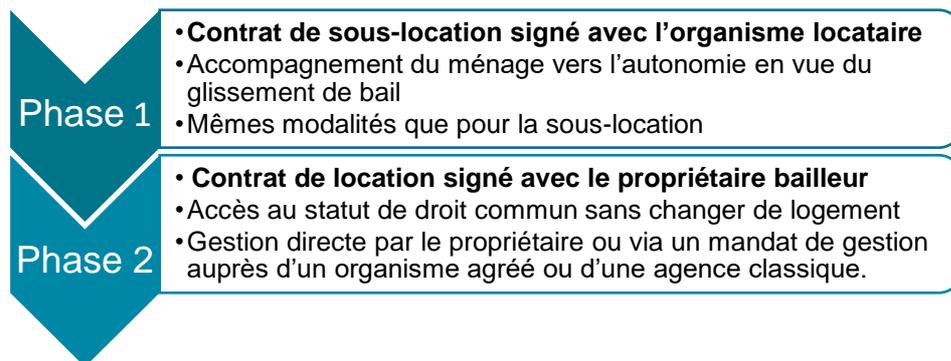
La bail glissant est un outil créé par la loi Besson qui visait à examiner « la capacité du ménage à assumer ses obligations de locataire ». Si le recours au bail glissant répond encore à cet objectif on peut d'ores et déjà souligner les écueils relatifs à cet examen dans une approche respectueuse des principes du Logement d'Abord qui ne fait pas des « capacités » un critère d'accès en tant que locataire mais plutôt un axe de l'accompagnement proposé.

S'il est dans la majeure partie des cas envisagé comme un outil pour l'accès au logement des ménages en situation de précarité, il peut aussi servir au maintien. Lorsqu'il est utilisé dans cette optique, il s'agit de permettre à des locataires du parc social dont le bail a été résilié de conserver leur logement après une période de sous-location durant laquelle la dette devra être apurée.

Contrairement à la location/sous-location et au mandat de gestion, le bail glissant n'est ni une modalité spécifique de gestion, ni un statut d'occupation particulier mais bien une pratique locative intégrant un changement de statut pour le ménage occupant le logement.

Comme la location/sous-location, le bail glissant n'est pas régi par une réglementation particulière mais dépend à la fois de dispositions du code civil, de la loi du 6 juillet 1989, de la loi ALUR et du CCH le cas échéant (parc HLM, logements conventionnés).

Concrètement, le bail glissant comporte 2 phases pour les ménages :



L'organisation des relations entre le bailleur, l'organisme agréé et le sous-locataire suppose la conclusion de deux contrats :

1. Un contrat de location entre le bailleur et l'organisme agréé
2. Un contrat de sous-location entre l'organisme et le ménage occupant

A ces deux contrats, il est recommandé (et même obligatoire dans le parc HLM) de **joindre une convention tripartite signée des 3 parties précisant le rôle et les engagements de chacun.**

Dans le parc privé comme dans le parc social, les dispositions contractuelles sont un outil pour faire glisser les baux dès lors que les objectifs fixés sont atteints. Il est donc primordial de bien penser la rédaction des contrats et de se mettre d'accord sur les causes et conditions du glissement.

Par ailleurs, dans le parc privé, d'autres freins peuvent faire obstacle au glissement :

- l'absence d'intermédiation après glissement et la "perte" d'une gestion adaptée ;
- la non éligibilité des ménages devenus locataires à Visale même si cette possibilité est actuellement expérimenté par certaines AIVS et AIS en lien avec l'APAGL ;
- la difficulté de souscrire une GLI sans intermédiation étant donné les critères "classiques" posés par les assurances impayé de loyers ;
- la baisse de l'abattement voire le redressement fiscal si le logements n'est pas confié à une AIS ou AIVS via un mandate de gestion.

B. Bref état des lieux du parc géré en bail glissant

a. Les données issues de l'enquête annuelle

La location/sous-location avec bail glissant représente 10% du parc en LSL soit 730 logements en bail glissant au 31.12.2019 gérés par 29 organismes (un peu plus d'1 quart des adhérents).

Parmi ceux le mettant en œuvre, la plupart ont entre 10 et 30 logements en bail glissant mais un adhérent en gère près de 200.

Tantôt plébiscité, tantôt décrié, on ne note pas de progression substantielle du parc en bail glissant depuis le lancement du plan même si celui-ci a été remis à l'agenda dans le cadre du développement de l'IML.

b. Le parc des participants en bail glissant

Plus de la moitié des participants ont une certaine expérience du dispositif puisqu'ils gèrent des biens via des baux glissants depuis au moins 5 ans :

- 45% des participants mettent en œuvre des baux glissants depuis moins de 3 ans.
- 31% en mettent en œuvre depuis 4 à 7 ans
- 24% en mettent en œuvre depuis 10 ans et plus

Mais le parc en bail glissant ne représente que 13% du parc en intermédiation locative (mais des écarts importants de 2 à 90% selon les organismes).

Parmi les participants, les organismes qui gèrent essentiellement un parc en bail glissant issu du parc social sont aussi nombreux que ceux qui le mettent principalement en œuvre dans le parc privé.

- La part des organismes ne gérant des biens en bail glissant que dans le parc privé est la même que celle ne gérant des biens que dans le parc social (37,5%).
- Un quart des participants gèrent pour moitié des biens du parc privé et pour moitié des biens du parc social.

Enfin, les durées médianes théoriques sont de 15 mois contre 18 mois en réalité. Pour 69% des participants, la période de location/sous-location se prolonge entre 3 et 8 mois avant le glissement effectif. S'ils sont peu nombreux à mentionné des blocages, ces derniers représentent une part importante des baux glissants gérés (20%).

C. Bref rappel des financements

c. Les Fonds de Solidarité Logement

Les conditions de mise en œuvre des baux glissants sont débattues dans le cadre des PDALHPD.

Les modalités de financement des baux glissants sont établies dans les règlements intérieurs et traitent des différents postes de dépenses dont la couverture varie :

- **Mesure d'accompagnement** (systématique, durée initiale de 6 mois renouvelable) ;
- Aide à la gestion locative (forfaitaire au logement pas généralisée) ;
- Prise en compte des dépenses liées aux risques locatifs (frais de procédure notamment mais pas généralisée) ;
- Eligibilité des ménages aux aides individuelles (impayés, énergie, eau, dépôt de garantie, etc.).

d. L'Etat via l'IML BOP 177

Prévu dans [la circulaire du 5 mars 2009](#) pour le maintien notamment et comme outil pour le relogement des ménages reconnus PU au titre du DALO.

Un financement qui prend en compte tout ou partie des frais :

- liés aux activités (accompagnement, gestion);
- liés à la location (vacance, remise en état du logement, différentiel de loyer le cas échéant, équipement sommaire du logement, etc.).

N.B : avec la mobilisation du parc privé comme priorité et un financement moyen LSL avec ou sans bail glissant de 5 140€ constaté au sein du réseau.

e. L'Etat via le FNAVDL avec « fléchage » sur les ménages PU DALO

Prévu dans le [Cahier des charges national](#) de 2020 mais dès l'ouverture du FNAVDL au financement d'appui à l'accès des ménages prioritaires (mars 2012).

Un financement qui prend en compte les dépenses :

- liées à l'accompagnement social (d'intensité dite « moyenne » car le ménage est considéré comme « prêt ») ;
 - à la gestion locative adaptée ;
 - à l'entretien du logement;
 - à la garantie des loyers et de dégradations.
- Les financements de l'Etat ne doivent pas se substituer à ceux des intermédiations déjà financées dans le cadre des FSL ;
- Un objectif de glissement à 12 mois (idem pour les départements);
- Un outil pour le relogement des ménages PU DALO.

f. La contribution des bailleurs sociaux

Si celle-ci est souvent envisagée, elle est en réalité mise en œuvre de manière très variable. Cependant, les baux glissants ont été un des axes privilégiés dans le cadre des appels à projets « 10 000 logements accompagnés » lancé dès 2014 et donc partiellement financés par les bailleurs sociaux. Aujourd'hui l'abondement direct du FNAVDL par les bailleurs sociaux permet de poursuivre les conventions déjà passées et/ou d'en établir de nouvelles.

Elle peut porter :

- Sur la gestion locative (financement partiel des frais de gestion par le bailleur) ;
- Sur les risques locatifs (via fonds mutualisé entre bailleurs pour les dégradations ou forfait entretien versé à l'organisme par exemple) ;
- Sur les coûts liés à la mise en location (pas de dépôt de garantie demandé à l'association locataire ; réduction des délais de préavis par exemple).

Les échanges sur les conditions de mise en oeuvre

A. Un outil qui s'inscrit peu dans les contrats de LSL, en particulier dans le parc privé.

Beaucoup de participants indiquent que le glissement n'est pas mentionné dans leurs contrats de location et sous-location en particulier s'agissant du parc privé. S'il est évoqué lors de la captation, le glissement est négocié *a posteriori* avec les propriétaires privés au gré des opportunités ou des demandes de certains financeurs de passer en mandat des logements jusque-là gérés en sous-location suite au plan de relance de l'IML.

Cette absence peut expliquer en partie les difficultés rencontrées par les participants à faire glisser les baux, les organismes ne pouvant alors pas s'appuyer sur des dispositions contractuelles.

B. Des constats partagés en matière de mise en oeuvre

- **Les financements via les FSL sont majoritaires mais demeurent trop souvent insuffisants** (en particulier sur le volet risques locatifs) ;
- **Les baux glissants en vue du maintien sont mis en œuvre quasi exclusivement sur le parc social** ;

- **Des difficultés plus fréquentes pour le glissement dans le parc privé** du fait de plusieurs facteurs : fin de l'intermédiation, pas d'outil idoine pour la sécurisation des risques locatifs, cadre fiscal défavorable, etc.
 - *Ces difficultés témoignent de l'enjeu d'une bonne articulation entre organismes agréés pour l'IML en LSL et en mandat afin de rassurer le propriétaire, lui proposer des solutions et ainsi permettre le glissement. Lorsqu'il n'existe pas d'acteurs susceptibles de mettre en œuvre des mandats de gestion en IML, le glissement peut s'avérer impossible du fait des réticences des propriétaires en l'absence d'outils de sécurisation.*
 - *Il est aussi nécessaire de travailler de concert entre associations locataire et future mandataire pour que le glissement se passe dans de bonnes conditions (révision des loyers réalisée à échéance régulière afin d'éviter une « hausse » subite au moment du glissement par exemple...)*

En mars 2019, la Fapil en lien avec la Fédération SOLIHA et la DIHAL avait interpellé l'APAGL autour de l'enjeu du bail glissant. En effet, il n'était pas possible après le glissement d'un bail de faire bénéficier au locataire de la garantie Visale alors qu'il s'agissait bien d'une nouvelle location avec la signature d'un bail 89 et que le recours au bail glissant est fortement porté dans le cadre du plan Logement d'Abord.

Suite à nos nombreuses sollicitations, l'APAGL a accepté de l'expérimenter à partir d'avril 2020 pour un an. Une dizaine de structures du réseau Fapil et SOLIHA peuvent donc souscrire pour le compte des ménages devenus locataires en titre après une période de sous-location la caution Visale sans que cette possibilité ne soit pour le moment généralisée.

- **Un enjeu de négociation et d'anticipation pour les organismes des dépenses liées à la location** en particulier concernant les dépôts de garantie et la régularisation des charges après le glissement.
 - *Compte tenu de la temporalité propre à la régularisation des charges, les associations locataires sont souvent destinataires des régularisations après glissement. La répercussion de ces dépenses aux ménages devenus locataires est complexe et peu mise en œuvre.*
 - *N.B : Lorsque les locaux loués se situent dans un immeuble collectif, il est possible de procéder à un arrêté des comptes provisoire et, lorsqu'elle est dûment justifiée, de conserver une provision ne pouvant excéder 20 % du montant du dépôt de garantie jusqu'à l'arrêté annuel des comptes de l'immeuble. La régularisation définitive et la restitution du solde, sont effectuées dans le mois qui suit l'approbation définitive des comptes de l'immeuble ([al.5 de l'article 22 de la loi du 6 juillet 89](#) relatif aux dépôts de garantie, applicable aux logements conventionnés à l'APL).*
- **L'établissement d'un cadre partagé entre association d'intermédiation locative et bailleurs sociaux afin de s'accorder sur les modalités de mise en œuvre des baux glissants** dans le parc social. Ce cadre doit être formalisé (dans un document, une charte, une convention type, etc.). Dans l'idéal, il doit être validé par l'ensemble des parties prenantes (bailleurs sociaux, associations, financeurs...).
A titre d'exemple, à la suite d'un « moratoire » sur le dispositif initié par un collectif d'association a permis d'aboutir à une charte de partenariat et de coordination de la sous-location en vue d'un bail glissant dans le parc des bailleurs sociaux. Cette charte détermine les engagements de chacun et les conditions de fonctionnement du dispositif sans arrêter la question de la sécurisation financière des structures renvoyée aux négociations bilatérales avec les bailleurs. Une instance d'arbitrage a également été créée au sein du PDALHPD pour faire face aux éventuelles difficultés rencontrées.

C. Quelle justification dans le recours au bail glissant plutôt qu'à une location directe en matière d'accès ?

La raison qui préside à la mise en place d'un bail glissant plutôt que d'une location directe avec accompagnement a peut être explicitée par le groupe. Les ménages qui en bénéficient sont orientés par les travailleurs sociaux partenaires. Ils correspondent à ceux visés par les politiques publiques (relogement des ménages prioritaires au titre du DALO, prioritaires identifiés dans le PDALHPD, etc.) : des ménages dont la situation sociale ou administrative (séparation, dette locative, régularisation, décohabitation, etc.) le requiert.

Selon les sources de financement, les orientations sont réalisées :

- Soit par les SIAO pour les baux glissants financés via l'IML BOP 177 ou le FNAVDL ;
- Soit préconisation COMED pour les ménages PU DALO via un financement FNAVDL ;
- Soit par les services sociaux départementaux pour les baux glissants financés via les FSL.

A contrario, les baux glissants mis en place pour le maintien ont une cible mieux définie et bénéficient à des ménages dont le bail a été résilié mais dont la dette peut être apurée.

N.B : Il faut rappeler ici qu'il est préférable de ne pas considérer le bail glissant comme un outil de « sécurisation » des bailleurs ni de le présenter comme tel même si la période de sous-location peut effectivement être un moyen pour le propriétaire de « se rassurer » sur son futur locataire. De même, la notion de période « probatoire » contrevient aux principes du Logement d'Abord.

Les cadres réglementaires et contractuels

Comme dit en introduction, le bail glissant n'est pas un contrat de location spécifique mais un outil contractuel entre le locataire, l'association locataire principal et le bailleur.

Les règles applicables sont donc celles de la sous-location puis de la location directe, avec des conditions supplémentaires dans le parc social (convention tripartite).

A. Les règles applicables lors de la période de sous-location

Les contrats de sous-location ont des durées initiales fixées entre 6 et 18 mois dans la plupart des cas. Les cadres réglementaires diffèrent selon que les biens appartiennent au parc privé « libre », au parc privé conventionné à l'APL ou au parc social.

a. Dans le parc privé non-conventionné ou conventionné en intermédiaire

Sous-location aux organismes agréés permise par l'article [321-10 du CCH pour le parc conventionné intermédiaire](#). Pour le parc non-conventionné, l'engagement de sous-location est précisé dans le contrat bailleur/association.

Contrats (bailleur/association et association/ménage) régis par les dispositions du Code Civil relatives au contrat de louage (+ convention ANAH pour les logements conventionnés en intermédiaire). Il est néanmoins possible de faire référence à certaines dispositions de la loi du 6 juillet 1989 pour faciliter la relation locative.

b. Dans le parc privé conventionné à l'APL :

Sous-location aux organismes agréés permise par l'article [353-20 du CCH](#)

Contrat bailleur / association soumis au Code Civil et à la réglementation ANAH / convention APL

Contrat de sous-location régi par le Code Civil et partiellement par la loi du 6 juillet 89, via son [article 40-III](#) (EDL et DDT, obligations du bailleur et du locataire, clauses réputées non-écrites, transfert du contrat, motifs de résolution de plein droit, charges récupérables...) et à la réglementation ANAH / convention APL (CCH)

c. Dans le parc HLM :

Sous-location aux organismes agréés encadrée par les articles [L. 442-8-1](#) et [L.442-8-2](#) du CCH

Contrat bailleur / association soumis au Code Civil et en partie à la réglementation HLM
Contrat de sous-location régi le Code Civil, partiellement par la loi du 6 juillet 89 (via ses articles [40-I et 40-III](#)) et certaines dispositions de la réglementation HLM ([R441-1 du CCH](#) pour les plafonds de ressources ; [L.442-1](#) à [L.442-5](#) du CCH et certains articles de la loi de 48).
Exemple : respect des plafonds de ressources HLM

- **Perte de maintien dans les lieux en cas de résiliation du contrat principal** et ce dans les 3 types de parc ;
- **Un motif de congé pour « refus d'une offre adaptée » spécifique au parc HLM et parc privé conventionné** : le CCH précise que les locataires peuvent « donner congé à tout moment à leurs sous-locataires après le refus d'une offre de relogement définitif correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités » ([L. 353-20](#) pour le parc privé conventionné ; [L.442-8-2](#) pour le parc HLM).

B. Les règles applicables à la location après glissement

Après le glissement, le ménage signe un bail régi par la loi du 6 juillet 1989 quel que soit le type de logements. Des dispositions spécifiques au conventionnement ou au statut du bailleur (organismes HLM par exemple) doivent être intégrées au contrat de location.

C. Les dispositions du bail glissant dans le parc social

L'article [L. 442-8-3](#) du CCH **rend obligatoire l'établissement d'une convention de glissement de bail dans 2 cas** :

1. Lorsque le sous-locataire est un ménage reconnu au titre du DALO ;
→ *A noter que la Comed peut préconiser que soit proposé à un ménage reconnu DALO un bail glissant dans le parc social. Elle notifie alors par écrit au demandeur sa décision qui doit être motivée ([Article L441-2-3](#) du CCH).*
2. Pour les « personnes éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence ».

L'objectif de la convention est de régler les conditions dans lesquelles le sous-locataire peut conclure un bail avec l'organisme HLM et ceci :

- Dans le respect des obligations locatives définies à l'article 7 de la loi du 6 juillet 1989 ;
- Dans le respect des dispositions de l'article [R. 441-1 du CCH](#) (règles d'attribution dans le parc social – passage en CAL).

La convention prévoit également l'organisation d'un examen périodique contradictoire de la situation du sous-locataire tous les six mois à compter de la date de la signature du

contrat de sous-location. Il prend la forme d'un entretien entre le bailleur, le locataire principal et le sous-locataire, organisé à l'initiative de la personne morale locataire.

→ *N.B. : Dans certains territoires, le bail glissant est également encadré par des conventions partenariales (FSL, PDALHPD...) visant à fixer un cadre d'actions partagé.*

D. Points de vigilance dans la rédaction des contrats

Afin de clarifier et anticiper d'éventuelles difficultés lors de la période de sous-location puis du glissement, il est conseillé de :

- **Préciser en préambule la raison de recours à la sous-location / bail glissant** et expliciter le projet social ;
- **De « coller » le plus possible au droit commun** : bien que dérogatoire à la loi de 89 sur certains éléments, la relation entre l'association locataire et l'occupant ne doit pas s'écarter de manière déraisonnable du droit commun.
En cas de litige avec les sous-locataires, le juge se prononcera sur le caractère raisonnable des dispositions contractuelles. Même en sous-location, certaines clauses sont réputées non-écrites ;
- **D'explicitier voire d'éviter des motifs de résiliation / congés pouvant donner lieu à interprétation** tels que :
 - La non-adhésion à l'accompagnement défini avec l'association : quelle objectivation ?
Exemple de rédaction, trouvé dans certains contrats : « Le sous-locataire doit notamment remplir les dossiers de demande de logements, accomplir toutes les démarches nécessaires à la recherche d'un logement et visiter impérativement les appartements qui lui seraient proposés par tout bailleur pour son relogement ».
 - Le refus d'une offre de logement adaptée aux besoins et possibilités de la personne.
- **D'encadrer le glissement de bail**. Il est conseillé d'inscrire dans le contrat de location bailleur / association, l'engagement du bailleur principal à examiner la situation du sous-locataire dans les conditions définies dans la convention tripartite (si existante) et à proposer sa candidature à la commission d'attribution de logements pour glissement du bail (si bailleur social). En plus de la convention tripartite, il est préconisé de prévoir dans les contrats de location et de sous-location l'objectif de glissement de bail ainsi que les conditions et les modalités de ce glissement.
→ **Attention !** La détermination des critères de glissement du bail est un élément important du contrat : ces critères visent à mesurer la capacité du sous-locataire à respecter ses obligations locatives et doivent rester centrés sur cette finalité.
- **De prévoir des clauses en cas de non-accord sur le glissement du bail** : soit la prorogation du contrat et du délai de glissement de bail ; soit la délivrance d'un congé par l'association locataire ; soit la résiliation du contrat de sous-location et le congé donné au bailleur principal. Vous pouvez également faire mention du recours à un médiateur en cas de désaccord sur le glissement de bail.