

LE BAIL GLISSANT

COMME OUTIL DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS AU LOGEMENT

17ANS D'EXPÉRIENCE D'HABITER ENFIN !

I. Le bail glissant : ce qu'il est.

Le bail glissant constitue un dispositif permettant à des personnes discriminées ou précarisées d'accéder un logement autonome et de droit commun

Le bail glissant met en présence quatre acteurs :

- un opérateur : une association ou une structure qui prend contact avec des bailleurs, en leur proposant d'apporter sa garantie et son suivi dans le cadre d'une sous location temporaire au profit d'une personne discriminée ou précarisée ;
- un bailleur : privé ou social. Le bailleur cherche une « sécurisation », soit sur un plan économique (doute sur la capacité du candidat à payer le loyer et les charges), soit sur le plan des obligations locatives (doute sur l'entretien des locaux ou les relations de voisinage), soit sur plan de l'origine (préjugés ambiants sur le « risque » locatif pris en louant à des personnes d'origine étrangère) ;
- un bénéficiaire : c'est le candidat locataire, qui n'est pas dans une situation lui assurant son « droit au logement » (absence de logement, « sur occupation », logement insalubre ou inadapté, relégation dans un quartier, etc) ;
- un commanditaire : très généralement une personne publique qui a la volonté de lutter contre les discriminations au logement, et d'utiliser entre autres comme moyen le bail glissant. C'est le partenaire de l'opérateur.

II. Pourquoi le bail glissant constitue-t-il un moyen concret de lutter contre les discriminations au logement ?

Non seulement le bail glissant permet à des familles ou des personnes discriminées ou précarisées d'accéder à un logement autonome de droit commun ;
mais il constitue un outil global de lutte contre les discriminations en ce qu'il permet de **lutter par une démarche citoyenne de prise de conscience contre les phénomènes discriminatoires, en montrant que la discrimination n'est pas une fatalité.**

Cette démarche est importante vis-à-vis des bailleurs privés, qui, pour les besoins de la captation d'appartements, sont contactés et informés, et qui trouvent ainsi la possibilité d'aller au-delà des préjugés ambiants. La question de la discrimination au logement est concrètement portée dans le secteur immobilier.

Elle l'est bien sûr aussi pour les personnes logées ou en attente de logements, qui trouvent là l'occasion d'une prise de conscience citoyenne sur leur situation (HE ! les a invitées depuis l'année 2005 à se regrouper dans un collectif « Urgence familles mal logées », qui depuis une dizaine d'années se mobilise pour l'égalité de traitement dans l'accès au logement privé et au logement social), et qui peuvent adopter face à la discrimination dont elles sont l'objet une prise en charge responsable, en

montrant leur capacité à rechercher et à gérer un appartement de façon autonome. Par ailleurs, en groupe, elles se battent pour faire reconnaître leurs droits.

Egalement, la captation de logements privés peut se faire hors des « quartiers stigmatisés », et constitue donc un instrument concret de lutte contre la ghettoïsation, et contre l'insalubrité.

Le bail glissant a également permis à l'association de mettre une place un OBSERVATOIRE DES DISCRIMINATIONS à Montpellier, dans la mesure où il a inséré HABITER ENFIN ! dans le champ des professionnels de l'immobilier, et dans le concret des difficultés rencontrées par les personnes les plus vulnérables pour accéder à un logement digne et adapté, au sens du droit au logement.

III. Quel fonctionnement pour ce dispositif dans le cadre d'une lutte contre les discriminations ?

Le bail glissant échappe au cadre de la réglementation impérative de la loi du 6 juillet 1989 (qui n'est applicable ni aux personnes morales, ni aux sous locations)

Donc LIBERTE CONTRACTUELLE.

Le dispositif vise à ce qu'après une période de probation, le sous locataire « glisse » à la place de l'opérateur, et entre dans un rapport direct de location de droit commun avec le bailleur. L'opérateur se retire, et capte de nouvelles locations pour en faire bénéficier d'autres personnes.

Sa mise en œuvre nécessite un certain nombre d'étapes : une phase d'orientation des personnes vers le bail glissant, la signature de plusieurs conventions, un accompagnement des personnes durant le bail, le glissement du bail, puis enfin la captation de nouveaux appartements.

L'expérience d'HABITER ENFIN ! permet à l'association de souligner certains points importants à respecter à chacune de ces phases pour que le bail glissant remplisse sa vocation de lutte contre les discriminations.

La phase d'orientation :

Avant d'orienter une personne ou une famille vers le dispositif du bail glissant, il faut s'assurer qu'elle est en mesure d'assumer de manière autonome la gestion d'un bail de droit commun. Cette question importante se pose de manière générale à chaque fois que le dispositif est proposé.

Mais lorsque le bail glissant vise plus particulièrement à lutter contre les discriminations dans l'accès au logement, une autre question doit être abordée : dans quelle mesure la famille en cause est-elle en situation de discrimination ?

Sur ce point, l'analyse d'HABITER ENFIN ! est que nombre de personnes ou de familles se voient refuser un logement stable, ou sont maintenus dans des structures fortement assistées (appartements relais, habitat en urgence, structures d'accueil, etc) non pas en raison d'une incapacité à remplir les obligations qui pèsent sur un locataire dans le cadre d'un bail de droit commun, mais parce qu'elles sont victimes de discriminations, au sens de la loi, en raison de leur origine, de leur situation de famille (familles mono parentales), de leur situation de santé, de leur handicap, de leur orientation sexuelle, de leur âge ... Dans ce cadre, il est alors important au stade de l'orientation d'évaluer si tel est bien le cas pour la personne ou la famille candidate.

La signature des actes

Plusieurs types d'actes sont passés dans le cadre de la conclusion d'un bail glissant :

- Un bail entre l'opérateur et le bailleur.

Puisque le bénéficiaire du bail glissant va normalement « glisser » à la place de l'opérateur après une période de probation, ce bail doit être contractuellement calqué sur le droit commun, dans la mesure où le but final de l'opération est de permettre au sous locataire d'accéder à un logement dans le cadre du droit commun.

Ce bail doit prévoir les conditions du glissement de bail, qui deviennent contractuelles et engagent le bailleur.

C'est un point particulièrement délicat. Il faut prévoir un engagement formel et précis de « faire glisser le bail », par exemple quand il n'y a pas eu de sérieux incidents de paiement à l'expiration d'un certain délai et quand le locataire a rempli normalement ses obligations. Cela risque de rendre difficile la « captation d'appartements » dans le secteur privé, dans la mesure où les propriétaires peuvent être réticents à s'engager de manière ferme. Mais rester trop « flou » en la matière peut entraîner une grande difficulté à « faire glisser » les baux, ce qui a été un des problèmes rencontrés par l'association. Cela a notamment conduit HABITER ENFIN ! à ne plus conclure avec des agences immobilières, qui étaient en général très peu pressées de faire glisser les baux, puisque l'association faisait l'essentiel de leur travail sans que cela ne leur coût un sou !

- Un bail de sous location entre l'opérateur et le bénéficiaire

A l'origine, l'association adoptait des baux calqués sur les baux de la loi du 6 juillet 1989. Depuis quelques années, comme il lui a été suggéré par son partenaire public, elle a signé avec les futurs bénéficiaires un contrat de sous-location court dérogatoire au droit commun (un bail de 1 an reconductible par tacite reconduction, qui prévoit qu'au bout de neuf mois une réunion se tiendra dans les lieux loués avec le sous locataire, le bailleur et l'opérateur, pour apprécier si les conditions du glissement (c'est-à-dire le respect par le sous locataire de ses obligations locatives tant au regard du paiement des loyers et des charges, de l'assurance et de l'entretien des lieux) sont réunies. Si c'est le cas, le bail glisse à la date anniversaire du bail. Sinon, le glissement est reporté à l'année suivante).

- une convention entre l'opérateur et le partenaire public (commanditaire).

Cette convention peut régler les conditions d'orientation (le choix du sous locataire), les modes d'accompagnement (rôle respectif de l'opérateur et des travailleurs sociaux du commanditaire), et les relations entre le commanditaire et l'opérateur (financement mais aussi assurance relative aux risques locatifs, à savoir impayés, dégradations, frais de justice).

La question est particulièrement importante aujourd'hui. Le dispositif du « bail glissant » est largement aujourd'hui en crise, au moins quand il est mis en place avec des bailleurs privés. Cette crise est surtout économique, car, dans le contexte actuel de montée des loyers et des difficultés financières des familles, les opérateurs se trouvent face à des impayés de loyers et de charges en forte augmentation. S'ils ne sont pas soutenus en proportion par leur « partenaire » public, ce qui a été le cas d'HABITER ENFIN !, la situation devient ingérable pour les opérateurs, d'autant qu'ils ne peuvent recourir à un système d'assurances.

Mais il serait très dommageable que le dispositif du bail glissant soit en définitive la victime d'une situation de crise économique, par incapacité des partenaires à « repenser » les conventions sur de nouvelles bases. La fin du bail glissant ne serait pas une économie pour les deniers publics dans la mesure où ce dispositif est en définitive très « économe » des fonds publics, puisqu'il fait sortir des personnes de formes non nécessaires d'assistantat, et permet l'insertion de celles-ci dans le droit commun. Et aussi ce serait la fin d'un outil concret et généralement efficace de lutte contre les discriminations,

L'accompagnement

S'il peut inclure, si besoin, une aide du locataire sur le plan de la gestion du budget, du respect des obligations locatives, et des économies d'énergie, l'accompagnement, s'agissant de personnes victimes de discrimination, doit concourir avant tout à la prise de conscience et à la prise en charge par la personne elle-même de la situation de discrimination qu'elle subit. C'est ce qu'HABITER ENFIN ! s'est attachée prioritairement à faire, tant à travers un suivi individuel que par des actions collectives, visant à réunir les candidats locataires et les personnes déjà logées autour d'un même objectif : poser publiquement la question des discriminations au logement, avec des actions collectives visant au respect de leurs droits.

Le glissement du bail et la captation de nouveaux appartements

HABITER ENFIN ! a toujours recherché à ce que la captation d'appartements soit partie intégrante de son action contre les discriminations :

- à travers les contacts pris avec des bailleurs privés, et la sensibilisation qui peut s'opérer à cette occasion ;
- par le choix des appartements, selon le désir des familles, hors des quartiers « stigmatisés », de manière à aller, même à une échelle modeste, contre la formation de « ghettos » ;
- par le choix de logements conformes aux critères de salubrité.

IV. Bail glissant et logement social

On peut aussi signaler une tendance à utiliser le bail glissant dans le cadre du logement social, où il change souvent de sens en devenant un « sas » d'entrée en HLM, au détriment de l'application du droit commun (avec pour conséquence une précarisation des demandeurs, qui au lieu de bénéficier d'un bail de 3 ans, peuvent être expulsés au bout d'une année ; également le bail glissant peut devenir un facteur de ghettoïsation, si les bénéficiaires sont regroupés dans un certain nombre d'immeubles dégradés).

Même si les conditions économiques sont beaucoup plus favorables pour l'opérateur de baux glissants, puisque le bailleur social garantit généralement celui-ci contre les impayés, HABITER ENFIN ! n' a pas voulu intégrer ce système, dans la mesure où dans les faits les conditions de fonctionnement qui lui étaient proposées n'allaient pas dans le sens d'une lutte contre les discriminations.

Il reste que le bail glissant peut prendre place dans le logement social s'il est pensé, comme c'est le cas dans certaines régions, comme un outil de lutte contre les discriminations. C'est le cas particulièrement s'il est compris comme moyen de loger des familles discriminées dans des quartiers non stigmatisés, la période de « probation » visant dans cette hypothèse à montrer que l'instauration dans les faits d'une mixité sociale effective peut s'opérer sans difficulté particulière.

V. Notre bilan

Durant les onze dernières années, où HABITER ENFIN ! a pratiqué le dispositif du « bail glissant », 91 familles ont été logées et accompagnées.

Les « sorties » se sont faites comme suit :

Glissements du bail	36	39%	86%
Attribution HLM	23	25%	
Logement privé autonome	19	20%	
Sorties positives	78		
Expulsion	3	3%	14%
Abandon du domicile sans nouvelle	3	3%	
Appartement relais	1	1%	
Autres	6	6%	
Sorties négatives	13		

Dans la mesure où la rubrique « Autres » ne regroupent pas en réalité des sorties « négatives », mais simplement un déménagement des familles pour raisons personnelles, le bilan est donc globalement très positif, puisque plus de 90 % des familles à l'origine discriminées ont pu accéder grâce au dispositif à un logement adapté dans des conditions de droit commun.

Ce qui a marché :

- 39 % des familles ont pu être logées de manière durable après le glissement de bail dans des quartiers non stigmatisés de la ville, avec des loyers adaptés à leurs revenus ;
- 25 % des familles ont eu un logement et un accompagnement administratif avant d'accéder à un logement social ;
- 25 % des familles ont eu le temps et les moyens de rechercher et de trouver un appartement dans le secteur privé.

59 propriétaires privés ont pu être touchés et sensibilisés à la question des discriminations, et ont accepté de « jouer le jeu » (quelques agences immobilières, de petites SCI, une grande majorité de particuliers) dont certains ont fait appel à nous à plusieurs reprises entre 1998 et aujourd'hui).

Ce qui n'a pas fonctionné : Une procédure d'expulsion menée à son terme dans un cas de pathologie mentale, quelques menaces d'expulsion pour arriver à la solution de situations extrêmes, des personnes qui abandonnent le logement en laissant des dettes et des lieux très dégradés, et enfin certaines réaffectations dans un logement relais plus adapté au besoin de soutien social de la famille.

VI. Pourquoi aujourd'hui avons-nous dû arrêter notre activité de gestion locative ?

Dans le cadre du bail glissant, tel que l'association l'a pratiqué, l'opérateur supporte l'ensemble des « risques locatifs », qu'il s'agisse des impayés de loyers et de charges, des réparations locatives en cas de dégradations des lieux, et éventuellement des frais de procédure.

Depuis l'année d'origine (1998) jusqu'à l'année 2005, ces frais ont été supportables pour l'association, ne dépassant pas 3.000 € par an, sauf à atteindre exceptionnellement 4.434 € en 2004.

A partir de l'année 2006, la situation est devenue plus difficile, avec un pic en 2007 (près de 30.000 € en 2007 en raison de l'effondrement matériel et psychologique de deux familles, ce qui a donné lieu à un soutien financier ponctuel de notre partenaire public). Mais, sauf ces exceptions, les impayés et

travaux restaient à un niveau inférieur à 10.000 € par an, ce qui pouvait être supporté grâce à des dépassements d'objectifs effectués par nos salariés, qui nous ont été financés jusqu'en 2013..

Mais à partir de l'année 2011, l'association s'est trouvée confrontée à des montants croissants d'impayés et de travaux de rénovation : 12.589 € en 2011, 16.223 € en 2012, 36.953 € en 2013, 30.198 € en 2014.

De 2003 à 2014, l'association a dû faire face sur son budget propre à des « risques financiers » d'un montant total de **179 247€ (impayés de loyer : 114 669€ + réparations locatives : 64 578€)**.

Rares sont les locataires qui ont cessé complètement de payer mais nous nous sommes plutôt trouvés face à des « loupés » réguliers notamment sur les régularisations de charges.

Comment expliquer que ce phénomène se soit amplifié au fil des années ?

1/ **Crise du logement privé** : A Montpellier, les loyers ont connu une augmentation constante, alors que les revenus des locataires baissaient et les aides au logement stagnaient (nos locataires pour la grande majorité étaient éligibles au logement social). Certaines familles perçoivent le dispositif du bail glissant comme une mesure d'assistanat, et préfèrent « remplir leur frigidaire » que de payer leurs charges. Les « accidents de la vie » ont tendance aussi à se multiplier dans une société toujours plus tendue.

2/ **Pas de garantie assurantielle ou publique des loyers et des réparations locatives** (dans certains départements, comme le Rhône, il y a des fonds d'aide obtenus par les associations en négociation avec les services publics qui financent l'intermédiation locative). La prise d'un pourcentage du loyer par l'association a toujours été écartée par HE !, dans la mesure où elle alourdirait encore le loyer que va supporter la famille. Jusqu'à maintenant, la garantie universelle des loyers n'a pas apporté la solution escomptée, ce qui continue de laisser aux opérateurs de baux glissants, sauf accords particuliers, la charge exclusive des risques locatifs.

3/ **le choix du locataire** était autrefois assumé par l'association. Nous rencontrions les personnes dans le cadre des actions d'accès au droit ou dans le collectif « Familles urgence mal logées », et nous les inscrivions sur une liste d'attente. C'était donc en général des personnes que nous connaissions et accompagnions depuis longtemps.

Depuis 2012, c'est le SIAO qui fait le lien entre l'offre et la demande de logements gérés par des associations. Les candidats locataires sont orientés vers nous par un travailleur social, qui, souvent, ne transmet pas toutes les informations pertinentes relatives à la famille, ou les ignorent. Nous avons ainsi perdu en partie la relation de confiance que nous avons avec les candidats locataires, que nous savions victimes de discriminations, et nous avons vu orientées vers nous des personnes moins autonomes, pour lesquelles le bail glissant n'était pas nécessairement une solution adaptée.

4/ **La précarité sociale grandissante, allant de pair avec un lien sociale dégradé.**

Ce constat dépasse le dispositif du bail glissant, mais il fragilise plus particulièrement le travail de l'opérateur, dans la mesure où le bail glissant est un dispositif qui vise à donner aux personnes leur autonomie en matière de logement, et ne peut atteindre son objectif que dans une relation de confiance.

VII. Notre situation aujourd'hui

HABITER ENFIN ! n'avait plus la capacité financière pour supporter de façon pérenne l'augmentation de la charge des impayés, qui ne pouvait être supportée que grâce à des budgets

alloués pour d'autres actions de l'association que la gestion locative (accès aux droits, soutien aux familles et actions collectives), lesquelles étaient assumées en partie de façon bénévole par les administrateurs et adhérents de l'association.

L'avenir était d'autant plus incertain que rien ne laissait présager une inversion de la courbe des impayés, que les subventions propres à la gestion locative étaient à la baisse (notamment par suppression de certains « bonus ») et que notre partenaire public nous indiquait clairement qu'aucune augmentation ou aide ne devait être espérée dans les années qui viennent.

C'est dans ces conditions qu'à la fin de l'année 2014, HABITER ENFIN ! a décidé, d'accord avec son commanditaire, de mettre fin à son activité de gestion locative à la fin de l'année 2015.

Mais cette décision, qui s'est imposée à nous pour des seules raisons budgétaires, a eu des conséquences lourdes pour l'association.

D'abord, la nouvelle convention transitoire passée avec notre partenaire public pour l'année 2015 en vue de mettre fin aux baux glissants en cours sans en contracter d'autres, a amputé de plus de 50% nos ressources relatives à la gestion locative (soit environ 30.000 €, dans la mesure où par hypothèse nous arrêtons la captation de nouveaux appartements), alors que par ailleurs nos charges de gestion locative restaient inchangées. En effet, c'est bien entendu pour les familles en difficultés que le glissement du bail a posé problème, si bien que sont restés à la charge de l'association pour l'année 2015 les impayés de loyers et de charges, ainsi que les travaux de rénovation lorsque les appartements étaient dégradés. Cette minoration de nos ressources, qui nous a été imposée contre toute justice, a manqué à notre trésorerie en fin d'année.

Par ailleurs, le glissement de certains baux a fait difficulté pour certains bailleurs qui auraient souhaité garder à l'infini notre médiation et notre garantie.

Face à cette situation, nous avons voulu que cette phase d'évolution dans la mission de l'association se passe sous le contrôle d'un juge, et nous avons-nous-même sollicité la mise en observation de l'association.

Nous avons dû également, à notre grand regret, licencier une de nos deux salariées, qui s'occupaient de la gestion locative.

Aujourd'hui, HABITER ENFIN ! concentre ses activités sur ce qui a été toujours le cœur de son action : la lutte contre les discriminations au logement, l'accès aux droits, le soutien aux collectifs d'habitants et aux familles mono parentales mal logées et discriminées.

L'association garde sa pleine autonomie de gestion durant la procédure d'observation, et, grâce au maintien du soutien financier des partenaires avec lesquels elle a toujours travaillé, est en passe de retrouver un équilibre financier, en développant l'expertise acquise durant dix-sept années d'action dans le secteur immobilier, et en renforçant ses actions sur le terrain.

Il reste que l'abandon du dispositif du bail glissant, qui n'a été nullement choisi mais a été imposé à l'association pour des raisons purement économiques, soulève une question qu'HABITER ENFIN ! se doit de poser auprès de tous ceux qui sont concernés par la lutte contre les discriminations en matière de logement.

VIII. En conclusion...

Le bail glissant est et demeure un outil important pour la lutte contre les discriminations au logement. Si sa mise en œuvre rend nécessaire une remise à plat du dispositif et une refonte de ses règles de fonctionnement, il doit rester une des outils importants de la lutte contre les discriminations en matière de logement.

Les difficultés qu'HABITER ENFIN ! a rencontrées, ces dernières années, dans la gestion des baux glissants ne remettent pas en cause la pertinence du dispositif, qui n'a cessé jusqu'à la fin de l'expérience de jouer son rôle d'outil concret de lutte contre les discriminations. Car, à aller au-delà de l'expérience d'HABITER ENFIN !, qui a achoppé uniquement sur la question de la prise en charge des risques locatifs, le bail glissant reste un outil important parce qu'il apporte en matière de lutte contre les discriminations **des éléments qu'il est le seul à pouvoir donner.**

En effet :

- Le bail glissant est souvent la seule solution pour certaines personnes ou familles, et il vient à la place de l'intervention de dispositifs qui seraient de toute façon plus coûteux ;
- le dispositif met en relation et en situation de responsabilité des personnes qui communiquent peu d'habitude, comme les personnes discriminées et précarisées, les bailleurs privés et les intermédiaires du logement. C'est donc un outil de citoyenneté ;
- Pour les associations ou structures qui, comme HABITER ENFIN !, luttent contre les discriminations au logement, le bail glissant permet une mise en relation avec des personnes discriminées dans le concret d'une recherche de logement, puis de rapports locatifs. Grâce à cette entrée en relation, la mise en place d'actions collectives, comme la prise de conscience des systèmes discriminatoires à l'œuvre dans notre société, se font naturellement à travers la gestion des difficultés quotidiennes, et des blocages rencontrés. C'est un point de départ essentiel pour des actions collectives. Sur le plan de la discrimination à l'origine, le bail glissant est un outil qui aborde de front les problèmes, dans le vécu du quotidien.

Certes, si l'on élargit cet outil à des publics de plus en plus en difficultés, les risques locatifs augmentent, ce qui implique de mieux garantir les structures d'intermédiation locative qui le pratiquent.

Cela implique un coût, mais ce coût trouve une justification :

- d'abord dans les réussites, qui sont extrêmement importantes pour les familles : accès à un logement de droit commun, de façon stable, autonome et responsable, avec toutes les conséquences en matière d'éducation, de travail etc ;
- ensuite dans le désengorgement des structures d'accueil ou d'urgence, qui voient leur efficacité entravée par la présence obligée de personnes qui ne relèvent pas de leur mission...et donc dans la diminution du coût de fonctionnement de ces structures.

Pour ces raisons, le dispositif du bail glissant ne doit pas être abandonné de façon larvée, ou devenir seulement un auxiliaire d'appoint dans le logement social.

C'est pourquoi l'association HABITER ENFIN ! prend l'initiative aujourd'hui d'inviter toutes les personnes et structures concernées à un large débat de fonds sur l'avenir du bail glissant comme outil de lutte contre les discriminations au logement.