NOVEMBRE
2025

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Derrière une appellation technocratique, un outil puissant d'accès au logement

L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Derrière une appellation technocratique, un outil puissant d'accès au logement

TABLE DES MATIÈRES

EDITO DU PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT 5

LA PAROLE AUX PERSONNES CONCERNÉES 7

SYNTHÈSE 9

INTRODUCTION GÉNÉRALE 16

CHAPITRE 1 : GENÈSE, DÉVELOPPEMENT ET STRUCTURATION DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE 18

Un outil né de la société civile devenu politique nationale : retour historique sur l'émergence de l'intermédiation locative 18

Les origines associatives et expérimentales de l'intermédiation locative dans les années 1980-1990 18

L'institutionnalisation et la professionnalisation dans les années 2000-2010 : vers une politique intégrée et un levier du « Logement d'abord » 20

Des principes communs, des pratiques diverses 23

Un écosystème d'acteurs au cœur de la mise en œuvre de l'intermédiation locative 23

Un triptyque structurant : mobilisation de bailleurs, gestion locative, accompagnement social 24

Une diversité de modèles d'intermédiation locative et de mise en œuvre 25

CHAPITRE 2 : LES FREINS ET LES LEVIERS DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE 30

Le développement du parc de logements en intermédiation locative : une progression en demi-teinte 30

Un développement du parc satisfaisant sur le plan quantitatif, mais limité sur le plan qualitatif 30

Des freins fiscaux et structurels qui entravent la mobilisation des propriétaires solidaires 35

Une reconnaissance encore limitée de l'intermédiation locative comme outil de politique locale de l'habitat 42

Une pratique confrontée à la montée de la précarité et aux défis de l'accompagnement social 44

Une évolution du profil des publics accueillis qui bouscule les équilibres de l'intermédiation locative 44

Des fragilités structurelles dans la mise en œuvre des fonctions d'accompagnement et de gestion locative sociale 47

Des parcours résidentiels encore trop peu sécurisés pour les ménages en intermédiation locative 51

Des outils de sécurisation hétérogènes face à des risques croissants 51

Un suivi encore insuffisant et des parcours résidentiels à stabiliser dans le cadre du Logement d'abord 54

CHAPITRE 3 : LES RECOMMANDATIONS DU HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT 57

Axe n°1 : Renforcer et améliorer la mobilisation du parc privé à des fins sociales 57

Réformer le dispositif Loc'Avantages pour en renforcer l'attractivité auprès des propriétaires privés et garantir sa cohérence avec les objectifs de mobilisation du parc privé à des fins sociales 57

Poursuivre la dynamique de captation engagée dans le cadre des deux Plans Logement d'abord 57

Préserver et valoriser l'intermédiation locative dans la réforme du statut du bailleur privé 58

Encadrer strictement le recours à l'intermédiation locative dans le parc social 58

Axe n°2 : Sécuriser les dispositifs et les opérateurs dans la durée 59

Consolider les mécanismes de couverture des risques pour renforcer l'attractivité et la soutenabilité de l'intermédiation locative 59

Améliorer le dialogue entre les services de l'État et les opérateurs d'intermédiation locative 60

Axe n°3 : Eviter les ruptures de parcours pour les ménages 60

Veiller à la soutenabilité des loyers et à la maîtrise des taux d'effort des ménages logés en intermédiation locative 60

Favoriser la mise en œuvre du bail glissant dans le parc privé 61

Renforcer l'articulation entre l'intermédiation locative et les dispositifs de droit commun 61

Garantir l'application effective du Dalo pour les ménages en logement de transition 62

Axe n°4 : Améliorer la connaissance pour améliorer les pratiques 63

Consolider le suivi des profils et des parcours des ménages logés 63

Axe n°5 : Positionner l'IML comme levier des politiques publiques du logement 63

Renforcer la mobilisation de l'intermédiation locative dans les communes carencées au titre de la loi SRU 63

Encadrer le recours au bail de sauvegarde pour prévenir les expulsions et respecter le droit au logement opposable 64

Articuler la lutte contre la vacance avec le développement de l'intermédiation locative 65

CONCLUSION 66

GLOSSAIRE 67

ANNEXES 68

BERNARD **DEVERT**
PRÉSIDENT DU HAUT COMITÉ POUR
LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

L'INTERMÉDIATION LOCATIVE.

Ce dispositif naît dans le champ associatif. Comment s'en étonner, les organismes relevant de la loi 1901 n'ont pas seulement un rôle supplétif, même si c'est souvent le cas, leur mission est de faire surgir des perspectives nouvelles de nature à faire reculer les détresses, liées à la pauvreté quand ce n'est point la misère.

Comme toute initiative, l'intermédiation locative (IML) n'a pu éviter les balbutiements. Heureusement, elle a trouvé assez vite le soutien des Collectivités locales comme celle en 2007 de la Municipalité de Paris, puis de l'Etat qui a porté une contribution majeure via la DIHAL dont il faut saluer le dynamisme comme précisé dans le présent rapport.

Il serait injuste de présenter l'IML comme une simple ingénierie technique. Certes, elle se traduit par un modus operandi, mais elle est d'abord une vision qui a bousculé l'hébergement, une forme de bienfaisance, en d'autres termes un assistanat qui n'a pas sa place. Le logement est un droit pour tous, il est un bien, un patrimoine, mais aussi une protection singulièrement nécessaire pour les plus fragiles.

l'IML a mis le cap sur le logement d'abord et en facilite le développement.

Cette prise de conscience doit mettre fin à l'hébergement, se révélant une mesure conservatoire de la pauvreté ! Seul, le logement - il faudrait penser plus encore à l'habitat – permet à la personne d'exister.

L'IML signe cette ouverture et cette volonté.

La genèse de l'IML est une attention aux personnes situées aux « périphéries », au sens pas seulement géographique du mot, mais de la paupérisation qui accable. La ville est aussi un droit pour tous. Le « logement d'abord », une chance pour que l'habitat, à la différence de l'hébergement, réponde à la loi SRU laquelle introduit nos concitoyens au cœur d'un habitat interrogé par la mixité sociale, même si des progrès considérables sont à réaliser sur cet enjeu sociétal majeur si nous voulons parvenir à une équité concrète. Le logement en est une des pierres d'angle.

Les AIVS, notamment lorsqu'elles bénéficient de l'Economie Sociale et Solidaire (SNL, HH, SOLIHA), contribuent à ce que des personnes en attente d'un logement, bénéficient par le jeu de l'IML d'un lien venant atténuer le « choc » entre bailleurs et gestionnaire, pour introduire un tiers, « accompagnateur », dont la mission est de proposer un logement à un candidat, sans lequel il ne serait pas reçu.

Ce tiers met en œuvre une solvabilité et se porte garant d'une confiance dans la relation. L'IML traduit une réconciliation entre l'économique et le social dont la trajectoire doit conduire l'occupant à devenir pleinement locataire par le glissement du bail. Un avenir inattendu est ainsi anticipé.

Quelle belle vision que l'IML ! Elle fait craquer, si vous me permettez l'expression, des tensions ouvrant des horizons, pas seulement liés à l'appartement proposé, mais bien davantage, une reconnaissance transformatrice des relations, la personne découvre qu'elle compte au sein de la société. Là, commence le possible d'une autre existence, le logement en est le vecteur.

Ce rapport sur l'IML, fort bien structuré, m'invite à remercier ses auteurs pour avoir présenté ce dispositif dans sa genèse, son évolution et les vigilances qui s'imposent pour plus de convergences avec la loi Solidarité Renouvellement Urbains.

L'IML pour honorer cette valeur fraternité, mérite qu'elle soit développée.

Bernard **DEVERT**

LA PAROLE
AUX PERSONNES CONCERNÉES

ENTRE DISPOSITIFS ET VIES RÉELLES

Yasmina **YOUNES**
MEMBRE DU COLLÈGE DES PERSONNES QUALIFIÉES
DU HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

Je fais partie de celles et ceux qu'on appelle les «personnes concernées». Derrière cette expression, il y a des vies bousculées, des démarches sans fin, des sigles incompréhensibles, des rendez-vous qu'on attend des mois, et la peur permanente de ne pas savoir où l'on dormira demain.

Quand j'ai reçu le rapport sur l'intermédiation locative, je l'ai lu dans ce contexte-là. Je l'ai trouvé solide, parce qu'il met en avant des éléments que l'on retrouve dans d'autres travaux et qui font écho à ce que nous vivons au quotidien : les dispositifs empilés les uns sur les autres, les bonnes intentions qui se heurtent à la réalité du terrain, les manques de moyens qui finissent par vider les politiques de leur sens. Mais en tant que personne concernée, il me semble important d'ajouter quelques angles morts, qui ne relèvent pas seulement de l'IML, mais de l'ensemble des politiques logement.

D'abord, la question de l'accès aux droits. On parle beaucoup de dispositifs (AVDL, encadrement des loyers, prévention des expulsions locatives, aides diverses) mais on parle peu des moyens réels pour que les personnes y accèdent et les comprennent. L'empilement des réformes et des outils produit une grande complexité, pour les ménages comme pour les professionnels. Chaque nouveau dispositif demande du temps pour être compris, approprié et expliqué, alors que ce temps n'est quasiment jamais reconnu ni financé.

> QUAND ON VIT UNE MENACE D'EXPULSION, UNE PROCÉDURE, UN IMPAYÉ, **ON NE PEUT PAS ATTENDRE DES MOIS QUE LES OUTILS SOIENT STABILISÉS, QUE LES ÉQUIPES SOIENT FORMÉES.**

Ensuite, il y a le manque de moyens humains, financiers et… temporels. Nous ne vivons pas tous dans la même temporalité. Il y a celle de l'institution qui accompagne, celle des hautes administrations qui conçoivent les textes et les dispositifs, et celle des personnes accompagnées, qui vivent l'urgence au quotidien. Ces temporalités ne coïncident pas. Quand on vit une menace d'expulsion, un impayé, une procédure, on ne peut pas attendre des mois que les outils soient

stabilisés, que les équipes soient formées, que les plateformes fonctionnent enfin.

À cela s'ajoute une impression très forte de complexification permanente. Comme si la vie n'était déjà pas assez compliquée pour les ménages les plus démunis, on rajoute des couches de dispositifs, des plateformes en ligne, des sigles, des formulaires supplémentaires, sans donner les moyens de les faire vivre correctement. Les professionnels eux-mêmes, qui sont pourtant au cœur de l'accompagnement, manquent d'informations, de formation, de temps pour se mettre à jour. Tout cela finit par compliquer le parcours des publics autant que le travail de celles et ceux qui les accompagnent.

Ces freins ne concernent pas uniquement l'IML. Ils traversent aussi l'ensemble des politiques de prévention des expulsions locatives. Il faudrait, à partir du terrain, un véritable état des lieux de tout ce qui existe : quels sont les dispositifs de prévention, quels sont les recours pour éviter l'expulsion, quels moyens y sont réellement consacrés, et comment ces outils sont effectivement utilisés, ou pas.

La même question se pose pour le « Logement d'abord ». On en parle depuis des années comme d'une grande orientation nationale, parfois comme d'une expérimentation permanente. Mais, pour les publics concernés, le bilan reste très flou. Combien de personnes ont réellement accédé au «Logement d'abord» ? Combien y sont encore, se sentent chez elles, stabilisées, reconnues comme locataires à part entière ? Quel accompagnement concret a été mis en place pour que cela tienne dans la durée ? Et à l'inverse, quels sont les échecs, et pourquoi ?

Après presque dix ans, on devrait avoir une vision claire, non seulement des moyens engagés, mais surtout des retombées pour les personnes.

Face à tout cela, la formation apparaît comme un enjeu central. Formation sur les dispositifs existants, sur les recours possibles, sur les pratiques d'accompagnement social, pour permettre aux professionnels de mieux informer et soutenir les personnes. Formation aussi pour mieux traiter des situations comme le logement indigne, en facilitant les relogements et en évitant que les ménages ne restent piégés pendant des années dans des conditions indignes, faute de solutions lisibles et concrètes.

DERRIÈRE CHAQUE SIGLE (IML, AVDL, LDA) **IL Y A DES VIES, DES FAMILLES, DES TRAJECTOIRES.**

L'intermédiation locative, dans ce paysage, est un outil qui peut vraiment faire la différence, à condition que l'on regarde aussi ces aspects-là : l'accès réel aux droits, les moyens humains et financiers, la prise en compte des temporalités des personnes, la simplification des parcours, la transparence des dispositifs, la formation des professionnels. Sans quoi même les meilleurs rapports et les meilleures intentions risquent de rester au niveau des textes.

Si je prends le temps d'écrire tout cela, ce n'est pas pour critiquer. Au contraire, c'est parce que je me reconnais dans beaucoup de choses que ce rapport décrit, et que je pense que l'expertise des personnes concernées peut aider à aller plus loin. Derrière chaque sigle (IML, AVDL, LDA) il y a des vies, des familles, des trajectoires. Les politiques du logement, et l'intermédiation locative en particulier, gagneraient à partir davantage de ces réalités-là pour se donner les moyens d'être vraiment protectrices.

SYNTHÈSE

L'intermédiation locative désigne le dispositif par lequel un organisme tiers (association, agence immobilière sociale) prend en gestion un logement privé en vue de le mettre à disposition de ménages en difficulté.

En réorientant ainsi une partie du parc locatif privé vers des usages sociaux, elle apporte une réponse à des ménages que ni le marché locatif privé ni le parc social n'accueillent. Dans le cadre de la politique du « Logement d'abord », l'État finance aujourd'hui plus de 90 000 places en intermédiation locative, soit l'équivalent de la population de la ville de Poitiers, contre moins de 30 000 une décennie auparavant. À ces places s'ajoutent plusieurs milliers d'autres, financées directement par des collectivités (Rennes Métropole, Ville de Paris, etc.) et par des partenaires associatifs tels qu'Habitat et Humanisme.

Compte tenu de cette montée en charge, de la diversification des usages de l'IML et de l'absence de travaux récents qui lui soient spécifiquement consacrés, le Haut Comité pour le Droit au logement consacre au dispositif le présent rapport, qui en propose un diagnostic actualisé et formule des orientations de consolidation.

Un paysage résidentiel en crise structurelle

La crise du logement en France présente désormais un caractère structurel. Plus de 4,2 millions de personnes sont mal logées ou privées de logement personnel et environ 350 000 vivent sans abri. En y ajoutant les ménages confrontés à la précarité énergétique, aux impayés ou au surpeuplement, près de 15 millions de personnes apparaissent fragilisées par leur situation résidentielle.

Le parc social, qui devrait jouer un rôle d'amortisseur, est saturé : à la fin de 2024, 2,77 millions de ménages étaient en attente d'un logement HLM, pour un taux d'attribution tombé sous les 10 %. Dans de nombreux territoires, les loyers du parc privé demeurent durablement déconnectés des revenus des ménages modestes et d'une partie des classes moyennes, ce qui se traduit par l'exclusion durable de certains ménages du marché, un mal-logement de grande ampleur et une précarisation accrue.

Dans ce contexte, la mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales apparaît comme un moyen privilégié d'élargir rapidement l'offre locative, sans attendre les délais de la production neuve. Parmi les outils de mobilisation du parc privé à des fins sociales, l'intermédiation locative occupe une place centrale et constitue aujourd'hui l'un des principaux instruments de mise en œuvre du « Logement d'abord ». Elle repose sur l'intervention d'un tiers (association ou agence immobilière sociale) entre le propriétaire et le ménage en difficulté : le propriétaire loue à cet intermédiaire, qui assure la gestion, sécurise le paiement des loyers et organise l'accompagnement. Deux modalités dominent : la location / sous-location,

où l'opérateur est titulaire du bail et sous-loue le logement, et le mandat de gestion, où le ménage est locataire en direct tandis que l'opérateur assure une gestion locative adaptée et un rôle de médiation. Dans les deux cas, il s'agit de rendre possible et durable l'accès au parc privé pour des ménages qui en seraient autrement exclus.

Un outil né de la société civile, devenu pilier des politiques publiques

L'intermédiation locative trouve ses premières formes dans les années 1980, au sein du milieu associatif, en réponse à l'incapacité conjointe du parc social et du marché privé à loger les ménages les plus précaires. Des initiatives pionnières mobilisent alors des logements privés confiés à un tiers, qui les sous-loue à des ménages fragiles tout en sécurisant les propriétaires, esquissant ainsi un modèle original de gestion locative à visée sociale.

Un premier jalon institutionnel est posé avec la loi Besson de 1990, qui érige le droit au logement en objectif national et installe durablement les associations dans la mise en œuvre des politiques publiques en direction des ménages défavorisés. Dans ce prolongement, la création de l'aide au logement temporaire (ALT) en 1991 ouvre un espace intermédiaire entre hébergement et logement ordinaire, tandis que l'instauration, en 1998, de l'Aide à la médiation locative (AML) consacre la gestion locative adaptée comme activité reconnue et financée, en soutenant explicitement la médiation entre bailleurs privés et locataires en difficulté.

À compter des années 2000, l'intermédiation locative entre dans une phase de structuration décisive, au terme de laquelle elle s'affirme comme une composante à part entière de la politique du logement. Sous l'effet de mobilisations militantes et de dispositifs locaux tels que « Louez solidaire » à Paris, le dispositif est progressivement intégré puis consolidé par l'État. Cette trajectoire est confirmée dans les années 2010, avec son inscription explicite dans la stratégie « Logement d'abord » : la circulaire du 4 juin 2018 fixe un objectif de création de 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative sur la période 2018-2022, puis le deuxième plan « Logement d'abord » vise 30 000 places supplémentaires entre 2023 et 2027.

Les freins et les leviers de l'intermédiation locative

Un développement dynamique mais qualitativement fragile

L'intermédiation locative a connu une montée en charge importante : le premier plan « Logement d'abord » a atteint l'objectif de 40 000 places supplémentaires et, pour le second, 52 % de la cible ont été atteints à mi-parcours.

Pour autant, la transformation qualitative attendue n'est pas au rendez-vous. Modalité la plus conforme au droit au logement, car fondée sur un bail régi par la loi du 6 juillet 1989, le mandat de gestion reste très minoritaire : malgré la cible fixée par l'instruction interministérielle du 10 décembre 2018, qui prévoit qu'au moins la moitié des nouvelles places financées par l'État relèvent de ce modèle, il ne représente en 2023 que 19 % des places financées, la très grande majorité des capacités continuant d'être développée en location / sous-location.

Cette situation tient en partie au différentiel de sécurisation offert aux propriétaires bailleurs engagés dans l'intermédiation locative. En location / sous-location, l'opérateur, et derrière lui l'État, prend en charge l'essentiel des risques (vacance, impayés, dégradations, contentieux), tandis que le propriétaire bailleur bénéficie d'un revenu garanti et d'une gestion intégralement déléguée. À l'inverse, le mandat

de gestion laisse au propriétaire bailleur la responsabilité financière principale, malgré l'existence de garanties (Visale IL, assurances dédiées) et alors même que les honoraires de gestion réduisent la rentabilité nette. Les fragilités du bail glissant, qui organise le passage de la sous-location au bail direct, sans sécurisation pleinement adaptée de cette transition, accentuent encore cette asymétrie.

L'atteinte de l'objectif de places en mandat de gestion se traduit toutefois, dans certains territoires, par l'arrêt du financement de la captation en location / sous-location dans le parc privé. Le Haut Comité juge cette évolution préoccupante : la sous-location répond à des besoins spécifiques, notamment pour les ménages les plus vulnérables, et demeure un maillon structurant de l'intermédiation locative.

Quand l'IML entre dans le parc social : un risque de « sous-statut » de locataire

Conçue à l'origine pour mobiliser le parc locatif privé, l'intermédiation locative s'est progressivement diffusée dans le parc social. Cette évolution a d'abord répondu à des besoins spécifiques (mise en œuvre du programme « Un chez-soi d'abord », accueil des personnes exilés, gestion de crises locales), mais elle tend désormais, dans plusieurs territoires, à se généraliser et à dépasser ces usages ciblés pour devenir un mode de gestion courant.

Dans la pratique, le recours à l'IML dans le parc social passe fréquemment par des conventions d'occupation temporaire qui se substituent au bail HLM. Ces conventions ne confèrent pas les mêmes droits que le statut de locataire social. Lorsqu'elles ne sont pas strictement cantonnées à des réponses ciblées, ou que des ménages demeurent plusieurs années dans ces logements sans accéder à un bail de droit commun, elles font peser le risque de voir se constituer un « sous-statut » au sein du parc public, maintenant les personnes concernées dans une précarité juridique durable.

Cette généralisation s'accompagne, par ailleurs, d'une double mobilisation de fonds publics au bénéfice des bailleurs sociaux : ceux-ci perçoivent à la fois les aides classiques liées au logement social et les financements spécifiques de l'IML (gestion locative adaptée, différentiel de loyer, impayés, vacance, dégradations).

Le Haut Comité appelle, en conséquence, à encadrer plus strictement ces usages afin que l'IML dans le parc social reste ciblée, exceptionnelle et clairement orientée vers une insertion durable dans un bail de droit commun.

Un environnement fiscal et réglementaire insuffisamment incitatif

Le conventionnement avec l'Anah demeure le principal levier fiscal pour mobiliser le parc privé à des fins sociales, mais son attractivité se dégrade. Le nombre de logements conventionnés est en recul et la majorité des biens relève désormais du segment « intermédiaire », dont les niveaux de loyers demeurent peu compatibles avec les capacités financières des ménages les plus modestes.

Le dispositif « Loc'Avantages », qui a succédé à « Louer abordable », n'a pas permis d'enrayer cette dynamique. Son architecture fiscale apparaît moins lisible, les plafonds de loyers sont imparfaitement ajustés aux réalités des marchés locaux, et l'avantage comparatif qu'il procure reste limité au regard d'autres régimes plus rémunérateurs (location meublée, location saisonnière, bail mobilité). Parallèlement, la possibilité de bénéficier d'aides à la rénovation sans contreparties sociales, conjuguée au durcissement des critères de décence énergétique, contribue à réduire le parc mobilisable, en particulier dans le bâti ancien.

Un rapport parlementaire remis le 30 juin 2025 propose de nouveaux leviers fiscaux en direction des propriétaires bailleurs (revalorisation de l'abattement microfoncier, mécanisme d'amortissement modulé en

fonction du niveau de loyer), susceptibles de recomposer l'équilibre entre régimes existants. S'ils visent à stimuler l'investissement locatif privé, ces scénarios interrogent la place qui sera réservée aux dispositifs à vocation sociale, en particulier l'intermédiation locative et « Loc'Avantages », dont l'attractivité pourrait s'en trouver fragilisée. Plusieurs opérateurs plaident, dans ce contexte, pour la création d'un « statut du bailleur privé solidaire », destiné à reconnaître, encadrer et sécuriser l'engagement des propriétaires mettant leur bien à disposition à des fins sociales.

Un levier d'opportunité à conforter dans les politiques locales de l'habitat et de prévention des expulsions

Malgré son intérêt opérationnel, l'intermédiation locative demeure insuffisamment mobilisée comme instrument de politique locale de l'habitat. Elle constitue pourtant un levier rapide de contribution aux objectifs de la loi SRU : les logements en IML, y compris lorsqu'ils ne sont pas conventionnés Anah, sont comptabilisés au titre du logement social, et les dépenses engagées par les collectivités pour soutenir la captation, la gestion et l'accompagnement peuvent être imputées sur le prélèvement SRU, transformant une sanction financière en action effective.

La lutte contre la vacance recourt également de manière trop marginale à l'IML. La plateforme « Zéro Logement Vacant » offre un outil structuré de repérage des logements vacants, mais son potentiel est limité par les difficultés de contact avec les propriétaires (coordonnées obsolètes, retours de courrier, absence d'outils numériques pleinement opérationnels).

Dans le champ de la prévention des expulsions, le concept de « bail de sauvegarde » ne dispose toujours d'aucune traduction juridique. Aujourd'hui, la prévention repose sur la médiation et l'appui social en amont des décisions d'expulsion, sans dispositif permettant, une fois la décision prononcée, de suspendre temporairement ses effets, de maintenir le bail et de le confier à un opérateur social. Ce manque limite la capacité à éviter les sorties « sèches ». La création d'un bail de sauvegarde permettrait de sécuriser le propriétaire, de maintenir provisoirement le ménage dans les lieux et de disposer du temps nécessaire pour organiser un relogement adapté, en limitant le basculement vers la rue ou l'hébergement.

Entre montée de la précarité, et accompagnement social sous contraintes

L'accueil de publics de plus en plus vulnérables en intermédiation locative reflète les tensions structurelles du système d'hébergement et de logement : la montée en charge de l'IML intervient dans un contexte d'engorgement durable, marqué par des structures d'hébergement d'urgence saturées et fragilisées par le sous-financement chronique d'autres politiques publiques, tandis que l'accès au parc social comme au parc privé demeure fortement contraint. Ce contexte accroît les besoins d'accompagnement, alors même que les moyens restent limités et rigides (durée de suivi standardisée à 18 mois, financements forfaitaires, relais de droit commun inégalement mobilisables, suivis prolongés sans financement dédié).

Le risque est alors de voir l'IML mobilisée comme solution de recours pour gérer l'urgence plutôt que comme un outil d'accès pérenne au logement.

Une sécurisation des risques morcelée et territorialement inégale

La sécurisation des parcours en intermédiation locative s'appuie aujourd'hui sur un ensemble d'outils hétérogènes, dont la portée varie selon la modalité de gestion et le territoire. En location / sous-location,

l'opérateur assume la quasi-totalité des risques (impayés, vacance, dégradations, contentieux), partiellement couverts par le forfait national de 2 375 euros par place et par an. En mandat de gestion, ces risques pèsent principalement sur le propriétaire, les opérateurs jouant un rôle d'intermédiaire, avec la possibilité de mobiliser la garantie Visale IL ou des assurances spécifiques.

Ce socle national ne suffit pas à absorber l'ensemble des aléas, dans un contexte de forte précarité des ménages et de tension croissante sur les marchés locatifs. Les aides complémentaires du FSL se restreignent et excluent souvent les dispositifs de location / sous-location. De nombreux opérateurs doivent recourir à des cofinancements locaux ou absorber eux-mêmes les restes à charge, fragilisant leurs équilibres économiques.

Les quelques fonds de sécurisation mutualisés mis en place à l'échelle régionale (notamment en Grand Est et en Auvergne-Rhône-Alpes) montrent qu'il est possible de mieux mutualiser les risques, mais ils restent l'exception et accentuent les disparités territoriales.

Dans ce paysage fragmenté, la garantie Visale IL occupe une place particulière. Spécifiquement dédiée à l'IML en mandat de gestion, elle constitue un « pare-chocs » essentiel pour des ménages à faibles ressources, en couvrant jusqu'à 36 mois d'impayés et une partie des dégradations.

Un dispositif efficace de stabilisation des ménages

L'appréciation de l'efficacité de l'intermédiation locative demeure largement centrée sur les volumes de logements captés, alors que la stabilisation des parcours résidentiels constitue l'objectif principal du dispositif. L'enjeu n'est donc pas seulement de mesurer combien de ménages sont accueillis, mais d'identifier ce qu'ils deviennent à l'issue de la prise en charge. Or les données disponibles sur les trajectoires (durées de séjour, modes de sortie, ruptures) restent parcellaires et peu harmonisées.

Dans ce cadre encore imparfait, les bilans disponibles convergent pour montrer que l'IML contribue significativement à la stabilisation des ménages, avec une part importante de sorties vers le parc social. À l'inverse, les sorties non satisfaisantes (expulsions, départs non accompagnés, retours à la rue) peuvent représenter, dans certains territoires, une part notable des fins de prise en charge, ce qui souligne la nécessité de renforcer le suivi des trajectoires pour sécuriser durablement les parcours.

Ces bilans mettent également en évidence une forte dispersion des durées de présence : certains ménages demeurent plusieurs années en IML, au-delà des durées initialement prévues. Ces situations semblent notamment liées à des difficultés d'accès à un logement pérenne, à des défauts de coordination entre acteurs ou à une insuffisance d'offre adaptée.

Dalo, bail glissant et droit commun : des leviers à conforter pour éviter les ruptures

Le cadre juridique offre pourtant des outils puissants pour sécuriser l'issue des parcours. Les ménages hébergés plus de 18 mois en logement de transition relèvent du droit au logement opposable et devraient, en théorie, être relogés dans des délais contraints. Dans la pratique, le dépôt des recours reste irrégulier, l'accompagnement juridique inégal, et les délais de relogement excèdent très fréquemment le cadre réglementaire. Les obligations d'attribution de logements sociaux aux ménages Dalo ne sont pas toujours respectées, ce qui prolonge leur maintien en dispositif temporaire et limite la capacité d'accueil de nouveaux ménages.

De même, le « bail glissant » pourrait constituer un outil structurant de stabilisation, en permettant le passage progressif d'un statut de sous-locataire à celui de locataire de droit commun. Son usage demeure

néanmoins très largement cantonné au parc social, et reste exceptionnel dans le parc privé, faute de cadre harmonisé et de garanties suffisantes pour les propriétaires. Certaines initiatives locales montrent qu'il est possible de sécuriser et de rendre lisibles ces pratiques à l'échelle d'un territoire : définition partagée des conditions d'entrée, formalisation des engagements des parties, commissions de régulation en cas de difficulté. L'extension de la garantie Visale IL à ce type de montage, aujourd'hui à l'étude, constituerait un levier important pour en favoriser le déploiement dans le parc privé.

Cinq axes pour faire de l'intermédiation locative un véritable levier de politique du logement

À partir de ce diagnostic, le HCDL formule un ensemble de recommandations structurées autour de cinq axes complémentaires.

Axe 1 – Renforcer la mobilisation du parc privé à des fins sociales

- **Réformer le dispositif Loc'Avantages pour le rendre réellement attractif :** crédit d'impôt pour les propriétaires modestes, loyers plafonds mieux ajustés aux marchés locaux ;
- **Poursuivre la dynamique de captation engagée par les plans « Logement d'abord »** en sécurisant l'ensemble des modalités de captation, en veillant à ce que la montée en charge du mandat de gestion ne se fasse pas au détriment de la sous-location dans le parc privé ;
- **Inscrire l'IML au cœur de la future réforme du statut du bailleur privé et créer un statut de « bailleur solidaire »** reconnaissant et valorisant l'engagement des propriétaires qui louent à vocation sociale ;
- **Encadrer strictement le recours à l'IML dans le parc social :** usage exceptionnel et ciblé, projets précis, garanties renforcées de sortie vers un bail pérenne et clarification des responsabilités financières entre bailleurs sociaux et opérateurs de l'IML ;

Axe 2 – Sécuriser les dispositifs et les opérateurs dans la durée

- **Généraliser des fonds régionaux de sécurisation mutualisés,** cofinancés par l'État, les collectivités et des partenaires privés, pour couvrir impayés, vacance et dégradations.
- **Stabiliser les financements via des conventions pluriannuelles adossées aux plans « Logement d'abord »,** afin de sécuriser les structures, les équipes et l'accompagnement.
- **Renforcer le pilotage territorial :** espaces de concertation réguliers entre DDETS et opérateurs, moyens humains accrus dans les services de l'État, désignation d'un sous-préfet référent « Logement d'abord » dans chaque territoire.

Axe 3 – Éviter les ruptures de parcours pour les ménages

- **Veiller à la soutenabilité des loyers et à la maîtrise des taux d'effort,** en ajustant les loyers plafonds aux réalités locales et en testant des mécanismes correctifs lorsque le taux d'effort dépasse 33 %.

- **Développer le bail glissant dans le parc privé,** en étendant la garantie Visale IL à ce dispositif et en outillant les acteurs via des chartes locales d'engagement ;
- **Renforcer l'articulation avec les dispositifs de droit commun :** conventions locales avec les services sociaux, facilitation de l'accès au parc social pour les ménages sortants (cotation, accords collectifs avec les bailleurs).
- **Faire respecter effectivement le Dalo pour les ménages en logement de transition depuis plus de 18 mois,** en veillant aux délais légaux de relogement et aux objectifs d'attribution.

Axe 4 – Mieux connaître les publics et les effets de l'IML

- **Consolider le suivi des profils et des parcours des ménages :** données harmonisées, suivi des trajectoires, indicateurs permettant d'évaluer la stabilisation résidentielle, la satisfaction des ménages et l'impact de l'accompagnement.
- **Engager une évaluation nationale structurée de l'IML,** combinant données quantitatives, retours d'expérience et analyse de l'impact social.

Axe 5 – Positionner l'IML comme levier des politiques publiques du logement

- **Mobiliser davantage l'IML dans les communes carencées au titre de la loi SRU,** en activant le levier conventionnel prévu par le Code de la construction et de l'habitation, en rendant obligatoires des appels à projets et en expérimentant des obligations préfectorales.
- **Créer un cadre juridique sécurisé pour le « bail de sauvegarde »,** permettant d'éviter certaines expulsions de ménages en attendant leur relogement dans le parc social.
- **Articuler pleinement la lutte contre la vacance avec le développement de l'IML :** s'appuyer sur la plateforme Zéro Logement Vacant, joindre aux avis de taxe sur les logements vacants une information personnalisée sur l'IML et ses gains potentiels, cibler aussi les logements à DPE défavorable pour éviter la vacance durable du parc ancien dégradé.

L'analyse du Haut Comité est claire : l'intermédiation locative est un instrument politique majeur pour rendre effectif le Droit au logement. Dans un contexte où les loyers du marché sont durablement déconnectés des revenus, elle constitue l'un des rares leviers capables de réorienter une partie du parc privé au service de l'intérêt général.

À condition d'être mieux sécurisée et mieux articulée au reste des politiques du logement, l'IML peut devenir un véritable bras armé des politiques du logement : réduire l'écart entre loyers et revenus, offrir des parcours résidentiels sécurisés, mobiliser le parc privé pour loger les ménages qui en sont aujourd'hui exclus, et faire vivre concrètement le droit à un logement digne pour toutes et tous.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La crise du logement atteint aujourd'hui une intensité inédite. Plus de 4,2 millions de personnes sont mal logées ou privées de logement personnel [1], tandis qu'environ 350 000 vivent sans domicile [2]. Si l'on élargit le spectre aux personnes fragilisées par la crise du logement (ménages en impayés de loyers, surpeuplement, précarité énergétique...), ce sont près de 15 millions de personnes qui sont concernées [3].

Le parc locatif social demeure structurellement insuffisant pour répondre à la demande croissante. Fin 2024, on comptabilisait environ 2,77 millions de ménages en attente d'un logement social, soit une hausse de près de 28 % en cinq ans [4]. Cette pression accrue se traduit par un allongement des délais d'attente et un taux d'attribution tombé sous la barre des 10 % en 2024 [5].

Le parc locatif privé accueille, quant à lui, une proportion importante de ménages aux ressources modestes : en 2022, près de 66 % de ses locataires disposaient de revenus inférieurs aux plafonds PLUS (seuils de ressources ouvrant droit au logement social) [6]. Toutefois, ce parc est devenu de plus en plus difficile d'accès. Les loyers y ont en effet progressé à un rythme nettement supérieur à celui des revenus, en particulier en Île-de-France où ils ont augmenté de 56 % entre 2002 et 2020, contre 33 % pour les revenus des ménages [7]. Ce désajustement persistant entre revenus et loyers produit mécaniquement de l'exclusion, accentue les inégalités résidentielles et alimente un mal-logement de masse.

Elle répond à la nécessité d'élargir les leviers d'action afin de faire face aux tensions persistantes du marché et à l'insuffisance structurelle du parc social. Le parc privé, bien qu'adossé à une logique patrimoniale et de rentabilité et sans vocation à se substituer au parc social, représente en effet un gisement de logements majeur. La mobilisation du parc privé contribue ainsi à diversifier l'offre et à réguler le marché du logement, en complément de la production neuve. Elle présente à cet égard plusieurs atouts : une mise en œuvre rapide, l'absence de consommation foncière, la promotion de la mixité urbaine et la remise sur le marché de logements vacants ou dégradés.

Face à ces constats, la mobilisation du parc privé à des fins sociales s'affirme comme un levier essentiel de l'action publique en matière de logement. Elle consiste à orienter une partie du parc locatif privé vers

(1) Fondation pour le logement des défavorisés, 30e rapport sur l'état du mal-logement en France, 2025.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Union sociale pour l'habitat, La demande et les attributions de logement social, 2024.

(5) Banque des Territoires, « Le taux d'attribution des logements sociaux passe sous les 10 % en 2024 », 2025.

(6) ANCOLS, Panorama du logement social, 2025.

(7) Institut Paris Région, « De plus en plus de Franciliens attendent un logement social : qui sont les demandeurs ? », 2021.

des usages à vocation sociale. Cette approche répond à la nécessité d'élargir les leviers d'action pour faire face à l'insuffisance structurelle du parc social et aux tensions persistantes du marché privé. Le parc privé locatif, bien qu'inscrit dans une logique patrimoniale et de rentabilité, sans vocation à se substituer au parc social, constitue en effet un gisement de logements significatif répartit sur l'ensemble du territoire. La mobilisation de ce parc à des fins sociales contribue ainsi à diversifier l'offre et à réguler le marché du logement, en complément de la production neuve. Elle présente à cet égard plusieurs atouts : une mise en œuvre rapide, l'absence de consommation foncière, la promotion de la mixité urbaine et la remise sur le marché de logements vacants ou dégradés.

Dans cette perspective, l'intermédiation locative (IML), née dans le milieu associatif au début des années 1980, constitue aujourd'hui un outil stratégique de mobilisation du parc privé à des fins sociales. Elle s'est progressivement institutionnalisée et professionnalisée pour devenir, au fil des deux dernières décennies, l'un des piliers de la politique du *Logement d'abord.* En créant une interface entre propriétaires privés et ménages précaires, elle démontre la capacité de l'action publique et associative à corriger les logiques d'exclusion du marché.

L'IML ne constitue cependant pas un dispositif uniforme, mais un ensemble de pratiques articulant mobilisation de logements, gestion locative adaptée et accompagnement social. Cette modularité permet d'ajuster les réponses aux réalités locales et aux profils des ménages. Deux logiques principales coexistent : la location/sous-location, dispositif transitoire assorti d'un accompagnement renforcé ; et le mandat de gestion, relevant du droit commun locatif.

C'est pour analyser ces dispositifs, identifier leurs leviers et formuler des pistes de consolidation que le Haut Comité pour le droit au logement a consacré les travaux de son groupe de travail « Parc privé » à l'intermédiation locative. Aucun rapport récent n'avait été spécifiquement dédié à ce sujet, alors même que ses usages se sont diversifiés et que son rôle s'est affirmé dans les politiques publiques du logement.

Le présent rapport n'a pas vocation à évaluer les dispositifs d'intermédiation locative existants. Il vise avant tout à apporter un éclairage actualisé sur la manière dont cette pratique se déploie aujourd'hui, à partir des observations recueillies et des retours d'expérience du terrain. Il s'articule autour de trois volets complémentaires :

- **un rappel historique,** retraçant la genèse associative et l'institutionnalisation de l'IML comme outil de politique publique ;
- **un état des lieux,** mettant en évidence les freins, les leviers et les tensions actuelles autour de l'intermédiation locative ;
- **des perspectives et recommandations,** destinées à consolider l'IML comme un pilier durable des politiques du logement et à interpeller les pouvoirs publics sur les évolutions nécessaires.

(I)

GENÈSE, DÉVELOPPEMENT ET STRUCTURATION DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Un outil né de la société civile devenu politique nationale : retour historique sur l'émergence de l'intermédiation locative

Les origines associatives et expérimentales de l'intermédiation locative dans les années 1980-1990

Un dispositif associatif né dans les années 1980 pour répondre aux difficultés d'accès au logement des ménages vulnérables

L'intermédiation locative en France trouve son origine au début des années 1980, dans un contexte marqué par une tension croissante sur le marché du logement et par l'aggravation des phénomènes d'exclusion sociale. Face aux difficultés accrues d'accès au logement pour les ménages les plus précaires, plusieurs initiatives pionnières virent le jour. Parmi celles-ci, nous pouvons citer « Logement pour tous » à Paris ou encore la « Régie Nouvelle » à Lyon, créée par Habitat et Humanisme en partenariat avec un collectif associatif. Ces dispositifs reposaient sur un principe novateur : mobiliser des logements privés confiés à des associations, lesquelles assuraient ensuite la sous-location auprès des publics en grande difficulté.

En 1982, l'Association Immobilière Sociale (AIS) fut créée à Paris, avec pour objectif de loger et d'accompagner notamment les consommateurs de drogue et les personnes atteintes du Sida. Ce modèle inspira directement la création, en 1988, de la Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL), qui déposa l'année suivante le label « Agence Immobilière à Vocation Sociale » (AIVS®). Ce label traduisait la volonté de structurer un modèle hybride, articulant les logiques de l'agence immobilière et celles de l'action sociale. Les AIVS®, véritables interfaces entre propriétaires et locataires, se positionnaient, et se positionnent encore aujourd'hui, comme un outil de régulation sur un marché immobilier marqué par la sélection et la recherche de rentabilité, excluant de fait les ménages les plus fragiles. Le parc social, bien qu'essentiel, s'avérait insuffisant pour absorber l'ensemble de la demande en logements abordables, notamment pour les publics nécessitant un accompagnement renforcé. Dès l'origine, la FAPIL a ainsi promu une approche intégrée de l'intermédiation locative, combinant expertise immobilière, accompagnement social et mobilisation du parc privé, tout en laissant place à d'autres pratiques parallèles, souvent informelles.

Parallèlement, les réseaux PACT et Habitat & Développement (H&D), aujourd'hui réunis sous l'appellation SOLIHA, ont joué un rôle structurant dès les années 1980 dans la construction du champ de la gestion

locative sociale. Leur action initiale visait à revaloriser le parc privé dégradé en partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah), tout en sécurisant les propriétaires-bailleurs grâce à la mise en place de mécanismes de gestion locative. Au cours des années 1990, ces réseaux ont consolidé cette orientation en développant une activité spécifique de gestion locative sociale, s'appuyant sur plusieurs expérimentations locales innovantes, telles que Gest HR en Isère (1990) ou Territoires à Grenoble, porté par la FAPIL. Si les AIVS® se distinguaient par leur forte orientation vers l'accompagnement social, les PACT/H&D privilégiaient à l'origine une approche plus volumique, reposant sur les honoraires et commissions de gestion.

Dans cette logique, Habitat & Développement chercha à affirmer son autonomie financière vis-à-vis des subventions publiques, tout en renforçant sa coopération avec les collectivités locales pour mieux répondre aux besoins territoriaux. Cette dynamique aboutit au dépôt de la marque CLES en 2001 par la Fédération des PACT. Ce socle historique a constitué un levier déterminant pour permettre, dans les années 2000, au réseau SOLIHA de s'imposer comme un acteur central des politiques locales du logement, en développant une offre de gestion locative sociale adaptée aux spécificités des territoires.

L'institutionnalisation, par la loi Besson de 1990, des acteurs associatifs du logement des personnes défavorisées

La loi Besson du 31 mai 1990 [1] constitue un tournant majeur dans la reconnaissance et le développement de l'intermédiation locative. En érigeant le droit au logement en objectif national, elle établit les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), instruments essentiels de financement des aides à l'accès et au maintien dans le logement. La loi institue également Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), qui confèrent aux acteurs locaux, notamment les associations, un rôle structurant dans la mise en œuvre des politiques de logement.

Cette dynamique s'inscrit dans le contexte plus large de l'émergence du paradigme de l'insertion sociale à la fin des années 1980. La création du Revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 [2] illustre cette orientation : au-delà de l'aide financière, se posait la question de l'accès effectif au logement pour ses bénéficiaires. L'intermédiation locative apparaît alors comme un outil pertinent pour corriger les déséquilibres du marché excluant de nombreux ménages. Dès cette époque, le logement est envisagé non seulement comme une finalité, mais aussi comme une condition préalable à toute reconstruction personnelle et sociale.

La reconnaissance progressive de l'intermédiation locative se conjugue avec d'autres politiques publiques en gestation. Les années 1980 voient notamment l'institutionnalisation de l'hébergement d'urgence, jusque-là dépourvu de financements spécifiques. Se dessine alors la logique en escalier de l'accès au logement, hiérarchisant l'hébergement, le logement temporaire puis le logement de droit commun. L'intermédiation locative, sans s'y opposer frontalement, s'inscrit dans une logique parallèle, en proposant un modèle moins linéaire et plus souple.

Un jalon essentiel est posé avec la création de l'Aide au logement temporaire (ALT) par la loi du 31 décembre 1991 [3] mise en œuvre à partir de 1993. Codifiée dans le code de la sécurité sociale [4], l'ALT permet de loger temporairement des personnes exclues du droit commun, notamment celles non éligibles à l'Aide personnalisée au logement (APL), à l'Allocation de logement sociale (ALS) ou à l'hébergement en Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Ce dispositif traduit la volonté des pouvoirs publics

1 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

2 Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au RMI.

3 Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

2 Code de la sécurité sociale, art. L. 851-1.

d'élargir l'éventail des réponses en matière d'hébergement et de logement, en construisant un espace intermédiaire entre l'urgence et le logement ordinaire Située à la frontière entre aide à la personne et soutien à l'action associative, l'ALT présente une certaine ambiguïté dans sa nature juridique, mais joue un rôle déterminant dans la prévention et la régulation des parcours résidentiels. Elle constitue un tremplin vers le logement ordinaire, en facilitant la régularisation des situations administratives, en prévenant les expulsions et en offrant des solutions temporaires adaptées en période de crise.

Enfin, l'Aide à la Médiation Locative (AML), instaurée dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998[1], marque une nouvelle étape dans l'institutionnalisation du secteur. Issue des réflexions portées notamment par la FAPIL, l'AML consacre la reconnaissance d'un nouveau métier : la gestion locative adaptée (GLA). Ce dispositif de financement consolide les pratiques de médiation entre propriétaires et locataires fragiles, tout en légitimant leur rôle au sein des politiques publiques du logement.

Ainsi, au cours des années 1990, l'intermédiation locative s'affirme comme un outil reconnu et financé par l'État et les collectivités, structurant progressivement un champ d'action à la croisée de l'expertise immobilière et de l'accompagnement social.

■ L'institutionnalisation et la professionnalisation dans les années 2000-2010 : vers une politique intégrée et un levier du « Logement d'abord »

Une structuration progressive, dans les années 2000, de l'intermédiation locative en tant que dispositif

C'est au cours des années 2000 que l'intermédiation locative a véritablement quitté la marge pour devenir un instrument reconnu et structurant des politiques publiques du logement. Ce changement s'est traduit par la multiplication de dispositifs locaux, rapidement soutenus et consolidés par l'État. Mais avant d'être institutionnalisée, cette évolution fut d'abord le fruit de mobilisations militantes, qui ont contribué à faire émerger de nouvelles formes de relogement dans le parc privé.

LES MOBILISATIONS MILITANTES DES ANNÉES 2000 : L'EXEMPLE DE L'ASSOCIATION DROIT AU LOGEMENT DANS LA GENÈSE DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Les luttes militantes menées au cours de cette décennie ont joué un rôle décisif dans l'émergence et l'institutionnalisation de l'intermédiation locative comme alternative aux hébergements hôteliers. Un événement dramatique agit comme déclencheur : l'incendie criminel de l'hôtel Opéra, le 15 avril 2005, qui causa la mort de 24 personnes hébergées par les services sociaux. Cet épisode tragique mit en lumière la dangerosité des hébergements d'urgence devenus la norme pour de nombreux sans-abri. L'association Droit Au Logement (DAL) se mobilisa alors aux côtés des familles victimes, constituées en collectif, pour dénoncer les conditions d'hébergement imposées et revendiquer des solutions pérennes et dignes. Tout au long de 2006, ces actions militantes (occupations, manifestations, interpellations publiques) permirent d'imposer dans le débat politique l'idée d'une alternative fondée sur la location solidaire. Inspirées notamment du modèle londonien, où un dispositif de relogement temporaire dans le parc privé existait depuis 1987, ces revendications ouvrirent la voie à des expérimentations locales. Sous cette pression, la Ville de Paris s'engagea, fin 2006, à tester un mécanisme de sous-location dans le parc privé qui prit forme l'année suivante avec le lancement du programme « Louez solidaire et sans risque ».

1 Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

À Paris, la municipalité lança en 2007 le programme « Louez solidaire et sans risque », qui posa les bases des dispositifs de sous-location sécurisée. L'année suivante marqua une étape déterminante avec l'expérimentation de « Solibail » en Île-de-France. Piloté par l'État, via la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL), ce dispositif a été conçu dans le prolongement du « Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri[1] ». Son fonctionnement repose sur la mise à disposition par des associations de logements du parc privé, sous-loués à des ménages en grande précarité. En sécurisant les propriétaires grâce à des garanties juridiques et financières, et en offrant un accompagnement social adapté aux ménages, « Solibail » s'imposa comme un modèle innovant de partenariat entre acteurs publics, propriétaires privés et secteur associatif.

En 2009, la loi MOLLE (Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)[2] constitua un nouveau jalon. Elle intégra explicitement, à l'article 74, la mobilisation du parc privé à travers l'intermédiation locative dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Parallèlement, la circulaire du 5 mars 2009[3] élargit l'expérimentation « Solibail » à six nouvelles régions (Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes). Le dispositif s'étendit progressivement, avec l'intégration de la région Midi-Pyrénées, puis en 2015 celles de la Lorraine et de la Basse-Normandie.

Une circulaire du 3 mai 2013[4] confirma la montée en puissance de l'intermédiation locative en prévoyant une affectation de crédits issus du programme 177 (« Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »). Cette décision traduisait la volonté de l'État de faire de l'intermédiation locative une véritable alternative à l'hébergement d'urgence, assortie d'objectifs chiffrés de création de places dans le parc privé.

Cette institutionnalisation progressive s'accompagna d'une professionnalisation accrue des structures gestionnaires. Les agences immobilières sociales se virent reconnaître un rôle essentiel dans la mise en œuvre des dispositifs. On distingue aujourd'hui deux principaux grands types d'acteurs :

- **les Agences immobilières à vocation sociale (AIVS®),** labellisées par la FAPIL,
- **les Agences immobilières sociales (AIS),** labellisées par le réseau SOLIHA.

Les AIVS® et les AIS ont joué un rôle déterminant dans la structuration des outils juridiques et financiers nécessaires à l'intermédiation locative. La professionnalisation de leurs pratiques a permis la standardisation des procédures, la clarification des responsabilités, ainsi qu'une meilleure évaluation des impacts sociaux et économiques des dispositifs.

Les années 2010 et le tournant « Logement d'abord » : vers une intégration de l'intermédiation locative dans une politique intégrée

Le lancement, en 2011, du programme « Un chez soi d'abord » marque une étape déterminante dans l'évolution des politiques françaises du logement. Inspiré du modèle international « Housing First », ce dispositif repose sur l'attribution directe et pérenne d'un logement, assorti d'un accompagnement médico-social intensif, à destination de personnes sans abri souffrant de troubles psychiques sévères.

1 Le Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri a été lancé par le ministère du Logement en 2008. Il visait à réformer en profondeur le dispositif d'hébergement et d'accès au logement.

2 Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

3 Circulaire du 5 mars 2009 relative à la relance de l'hébergement dans le cadre du plan de relance de l'économie.

4 Circulaire du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du secteur « accueil, hébergement et insertion » pour 2013.

Son évaluation a montré une efficacité supérieure aux parcours traditionnels en escalier, tant en matière de stabilisation résidentielle que de réduction des coûts de santé. Sa généralisation en 2016 a confirmé l'orientation française vers le « Logement d'abord ».

Cette politique constitue un revirement stratégique : elle vise à sortir du « tout-hébergement d'urgence » pour privilégier un accès rapide à un logement autonome, sans condition préalable de « capacité à habiter ». Elle rompt ainsi avec la logique en escalier et consacre l'idée que le logement constitue un préalable à l'insertion sociale plutôt qu'un aboutissement. Lancée dès 2012 et réaffirmée en 2017, la politique du « Logement d'abord » s'inscrit dans un mouvement international amorcé dans les années 1990, déjà expérimenté dans plusieurs pays anglo-saxons et nordiques (Belgique, Pays-Bas, Québec), où des formes de « social lettings » et de « Housing First » avaient émergé. L'expérience française « Un chez soi d'abord » illustre ainsi une appropriation nationale de ce courant et a renforcé la légitimité d'un passage progressif des dispositifs transitoires (hébergement, ALT) vers un modèle centré sur le logement durable.

La circulaire du 20 février 2015 [1] marque un tournant dans ce processus. Elle fixe un objectif de création de 13 000 places alternatives à l'hôtel, dont 9 000 en intermédiation locative (notamment via « Solibail »), 1 500 en logement adapté et 2 500 en hébergement collectif. Elle entérine la montée en puissance du recours à la sous-location comme outil privilégié d'insertion. L'instruction du 6 février 2015 [2] ouvre, par ailleurs, la possibilité d'expérimenter des durées de sous-location plus longues pour les ménages reconnus prioritaires au titre du Droit Au Logement Opposable (DALO), renforçant la flexibilité des dispositifs. La circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 [3] mobilise quant à elle 1 000 places supplémentaires de type « Solibail » en réponse à la crise migratoire. En janvier 2016, le dispositif est généralisé à l'ensemble du territoire, consacrant l'intermédiation locative comme un levier central des politiques d'accueil des exilés et demandeurs d'asile. Ce rôle a été confirmé lors de crises plus récentes, notamment après l'invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022 : sur les 634 millions d'euros mobilisés pour l'accueil des réfugiés ukrainiens, près de 49,7 millions furent consacrés à l'intermédiation locative [4].

La dynamique s'est consolidée avec l'instruction interministérielle du 4 juin 2018 [5], qui opérationnalise l'intermédiation locative dans le cadre du premier plan quinquennal Logement d'abord. Elle fixe un objectif de 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative entre 2018 et 2022, définit les publics cibles, les conditions de financement et précise les modalités de conventionnement. Elle consacre également une distinction juridique entre les deux formes désormais reconnues d'intermédiation locative : la location-sous-location et le mandat de gestion.

Cette instruction encourage le recours au conventionnement Anah, en particulier via le dispositif fiscal « Louer abordable » (Cosse) instauré en janvier 2017. Le bénéfice maximal de la déduction fiscale (85 %) est réservé aux logements confiés à des AIS/AIVS® ou entrant dans le champ de la location/sous-location. Ce mécanisme incitatif articule donc fiscalité et politique sociale. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a par ailleurs renforcé la reconnaissance juridique de l'intermédiation locative. Elle a permis de comptabiliser les logements conventionnés

1 Circulaire du 20 février 2015 relative à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l'amélioration de la prise en charge à l'hôtel.

2 Instruction du Gouvernement du 6 février 2015 relative au plan d'action 2015 pour le logement des bénéficiaires du Droit au logement opposable (DALO).

3 Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre aux défis des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit »..

4 Cour des comptes, L'accueil et la prise en charge en 2022 des réfugiés fuyant la guerre en Ukraine, rapport public thématique, février 2023.

5 Instruction interministérielle du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan « logement d'abord ».

dans ce cadre au titre des objectifs fixés par la loi SRU, et d'autoriser les communes à déduire, du prélèvement prévu par le Code de la construction et de l'habitation [1] (CCH), les dépenses engagées en matière d'intermédiation locative.

L'intermédiation locative est ainsi devenue un outil multifonctionnel :

- un instrument d'insertion sociale,
- un levier de requalification du parc privé,
- un moyen de respect des obligations légales en matière de logement social,
- un vecteur de dynamisation des politiques territoriales

Son institutionnalisation juridique s'est progressivement construite au croisement du droit immobilier, du droit social et des politiques fiscales. En moins d'un demi-siècle, l'intermédiation locative a connu une trajectoire de formalisation, d'institutionnalisation et d'essaimage, qui en fait aujourd'hui un pilier de la politique du logement en France.

Des principes communs, des pratiques diverses

Un écosystème d'acteurs au cœur de la mise en œuvre de l'intermédiation locative

L'intermédiation locative repose sur un maillage d'acteurs aux fonctions complémentaires, réunis autour d'un même objectif : faciliter l'accès au logement des ménages en difficulté grâce à la mobilisation du parc privé (ou, dans certains cas, social) selon des modalités de gestion locative adaptées. La compréhension du rôle de chacun, ainsi que des logiques de coopération qui les relient, constitue un préalable essentiel à l'analyse du fonctionnement global de cette pratique.

Au cœur du système se trouvent les opérateurs associatifs ou organismes agréés (tels que les AIS ou AIVS®). Ils assurent la captation des logements, la gestion locative et l'accompagnement social des ménages. Leur mission consiste à faire le lien entre propriétaires et locataires, en garantissant la sécurisation du bail et la stabilité du parcours résidentiel. Les principales structures mobilisées appartiennent notamment aux réseaux FAPIL, SOLIHA et Habitat et Humanisme.

Les propriétaires bailleurs, qu'ils soient privés ou publics, mettent leurs biens à disposition dans le cadre de l'intermédiation locative. Pour favoriser leur engagement, des incitations fiscales et des garanties financières sont proposées, associées à la sécurisation de la relation locative assurée par les opérateurs.

L'État demeure le principal financeur et le pilote national de l'intermédiation locative. À ce titre, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) coordonne la politique globale et assure l'animation du dispositif. Les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) déclinent cette stratégie au niveau régional, gèrent les enveloppes budgétaires déléguées par la DIHAL et appuient les Directions départementales (DDETS) dans la mise en œuvre opérationnelle. Ces dernières assurent le pilotage local et la remontée des données vers les échelons supérieurs.

1 Article L.302-7 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

Ce financement étatique peut être complété par les collectivités territoriales (régions, départements, intercommunalités ou communes) qui soutiennent l'ingénierie de projet, cofinancent certaines actions ou développent leurs propres formes d'intermédiation locative selon les besoins locaux. D'autres partenaires concourent également à la sécurisation et à la mise en œuvre du dispositif, notamment Action Logement, à travers la garantie Visale, gérée par l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL).

Les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) jouent un rôle central dans la mise en œuvre des dispositifs d'intermédiation locative financés par les pouvoirs publics, en assurant l'identification et l'orientation des ménages éligibles vers les opérateurs porteurs du dispositif.

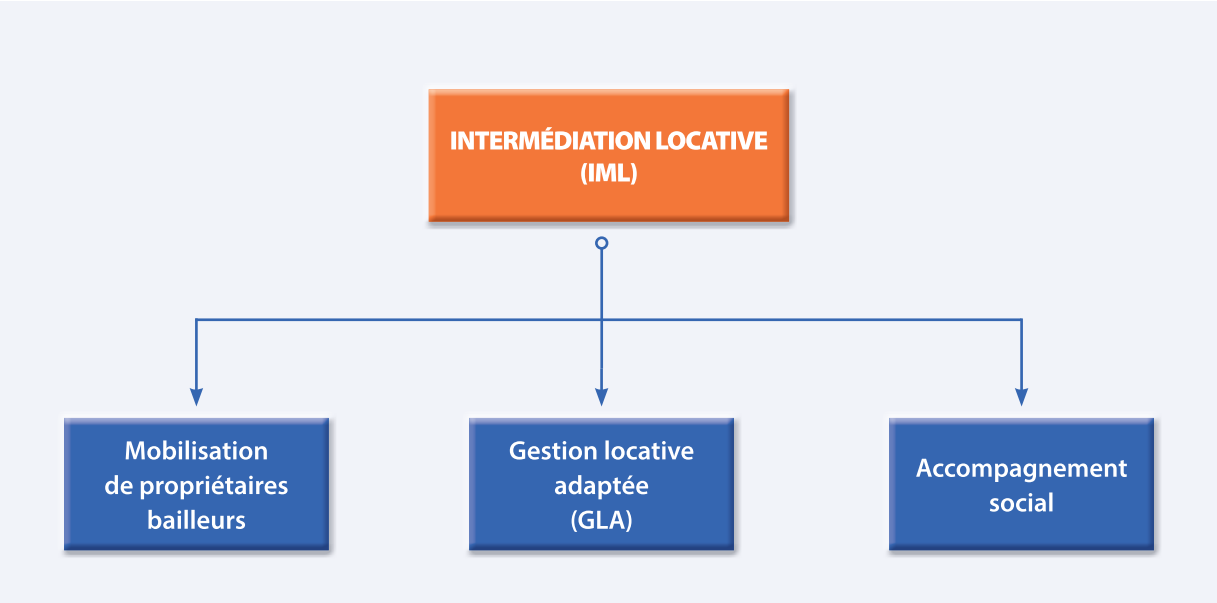
Un triptyque structurant : mobilisation de bailleurs, gestion locative, accompagnement social

L'intermédiation locative repose sur l'intervention d'un tiers social entre un propriétaire bailleur et un ménage occupant, visant à sécuriser la relation locative entre les deux parties. Elle s'articule autour de trois activités principales :

1. La mobilisation des propriétaires bailleurs, dits « propriétaires solidaires », qui acceptent de louer leur bien à des ménages en difficulté, à un loyer maîtrisé, dans une démarche d'engagement solidaire. En contrepartie, ils peuvent bénéficier d'avantages fiscaux et de garanties locatives destinées à sécuriser la location, notamment contre les risques d'impayés ou de dégradations.

2. Une gestion locative adaptée (GLA), qui dépasse le cadre d'une gestion locative classique. Elle vise à faciliter l'accès et le maintien dans le logement des ménages orientés dans le dispositif, en prenant en compte leurs fragilités. Elle associe à la gestion administrative et technique du bien un suivi individualisé et adapté aux besoins du locataire, afin de sécuriser durablement la relation locative.

3. Un accompagnement social des ménages occupants, modulé en fonction de leurs besoins. Il vise à favoriser leur autonomie dans le logement, à sécuriser leur parcours résidentiel et à prévenir les risques de rupture.



▲ **FIGURE 1 :** LES ACTIVITÉS DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Régies par une réglementation précise, les activités d'intermédiation locative peuvent se décliner selon plusieurs configurations opérationnelles. Dans certains cas, un opérateur associatif ou un organisme agréé unique assure l'ensemble des missions : mobilisation des propriétaires, gestion locative adaptée et accompagnement social des ménages. Dans d'autres contextes, ces missions sont réparties entre plusieurs acteurs spécialisés, chacun prenant en charge un ou plusieurs volets du dispositif.

Cette modularité organisationnelle constitue l'une des forces de l'intermédiation locative : elle permet d'ajuster le déploiement aux réalités territoriales, aux capacités financières et opérationnelles des opérateurs locaux, à la nature des partenariats existants ainsi qu'aux besoins spécifiques des publics accompagnés.

L'obtention des agréments « ingénierie sociale, financière et technique [1] » et « intermédiation locative et gestion locative sociale » sont nécessaires pour pouvoir exercer cette mission. Le premier est destiné aux structures assurant des missions de conseil, d'assistance et d'expertise auprès de personnes en difficulté socio-économique. Le second permet aux organismes d'agir comme intermédiaires entre les propriétaires et les personnes en situation de précarité. Par ailleurs, lorsqu'un organisme gère des biens pour le compte de tiers, il est soumis aux obligations de la loi Hoguet [2] : détenir une carte professionnelle de gestion immobilière, disposer d'une garantie financière couvrant l'ensemble du parc de logements, ainsi que d'une assurance en responsabilité civile professionnelle relative aux activités de gestion immobilière.

Une diversité de modèles d'intermédiation locative et de mise en œuvre

Le principal modèle d'intervention en IML est celui soutenu par l'État. Piloté par la Dihal, il est un dispositif à part entière du secteur de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion (AHI). Financé au travers du programme budgétaire 177 *« Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »,* il repose sur des opérateurs associatifs mandatés pour exercer, et une orientation des personnes ou des ménages par le SIAO.

L'instruction du 4 juin 2018 précise que l'IML financée par l'État doit *« bénéficier aux personnes ou familles éligibles au logement locatif social, sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources pour accéder et se maintenir par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant »* [3]. Celle-ci précise en outre les deux grandes modalités de gestion financées :

- **Le mandat de gestion,** une forme d'IML dans laquelle un propriétaire bailleur confie la gestion complète de son logement du parc privé à un organisme agrée, souvent une AIS/AIVS®. Dans ce cadre, le ménage est locataire direct et signe un bail encadré par la loi n°89-462 du 6 juillet 1989. L'agence assure une gestion locative rapprochée, avec un suivi individualisé, dans une logique de prévention des risques (impayés, vacance...). Les ménages logés sont autonomes quant au paiement du loyer, tout en pouvant bénéficier, au besoin, d'un accompagnement social pour garantir le respect de ces engagements. Ce mode d'intervention vise principalement à faciliter l'accès au logement pour des ménages en difficulté, notamment ceux hébergés « par défaut », faute de logements abordables disponibles.

- **La location/sous-location** repose sur la prise à bail de logements par un opérateur associatif, qui les sous-loue ensuite à des ménages en difficulté. Ce modèle associe une gestion locative adaptée à

1 Sauf si l'organisme ne met ni en œuvre la captation, ni l'accompagnement.

2 Loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

3 Article L.301-1 du CCH.

un accompagnement social des occupants. Des conventions d'occupation à durée déterminée sont conclues pour une durée de six mois, renouvelables jusqu'à trois fois, en fonction des besoins et de l'évolution de la situation des ménages. Ce dispositif peut être mis en œuvre aussi bien dans le parc privé que dans le parc social. La circulaire relative à la relance du secteur indique à ce sujet : *« La location/sous-location est un dispositif qui peut être utilisé pour répondre à des situations sociales et territoriales particulières, qui rendent inappropriée la mise en œuvre d'un mandat de gestion. ».* Ce mode d'intervention peut répondre à deux grandes finalités :

- **Il peut constituer une alternative à l'hébergement « classique »,** en proposant une solution de logement transitoire dans l'attente d'une orientation vers un logement pérenne, principalement une entrée dans le parc locatif social public, notamment dans les marchés locatifs très tendus où l'offre abordable reste insuffisante.

- **Il peut également permettre une phase de solvabilisation,** en proposant une solution temporaire à des ménages en difficulté économique ou administrative, et/ou dans l'attente de l'ouverture de droits sociaux. L'objectif est alors de préparer un « glissement de bail » vers une location de droit commun et au sein du même logement lorsque les conditions sont réunies. Dans ce cadre, le ménage verse une redevance adaptée à ses ressources, tandis que le différentiel de loyer est pris en charge par l'association, en attendant la stabilisation de la situation.

	MANDAT DE GESTION	LOCATION/SOUS-LOCATION
Propriétaire bailleur	Confie la gestion à une AIS/AIVS®	Loue directement à une association agréée
Type de logement mobilisable	Parc privé uniquement	Parc privé et parc social
Gestion locative	L'AIS/AIVS® gère le bail, les loyers, le suivi locatif (comme une agence classique)	L'association prend le bail puis sous-loue au ménage
Statut du ménage occupant	Locataire du logement	Sous-locataire du logement via une association
Type de contrat signé	Bail « classique », conforme à la loi du 6 juillet 1989[1], sans limitation de durée	Convention d'occupation temporaire (d'une durée de 6 mois renouvelable)
Versement mensuel au titre de l'occupation du logement	Versement d'un loyer. Ménage autonome dans le paiement.	Versement d'une redevance par le ménage. Prise en charge du différentiel de loyer par l'association de façon non systématique.
Accompagnement social	Accompagnement social possible en cas de besoin	Accompagnement social individualisé mis en place
Public cible	Ménages hébergés par défaut (faute de logements abordables disponibles)	Ménages dans l'attente de l'ouverture de droit et/ou d'un accès au parc locatif social public, glissement possible vers bail classique (bail glissant)

▲ **TABLEAU 1 : LES DEUX GRANDES MODALITÉS DE GESTION FINANCÉES PAR L'ÉTAT DANS LE CADRE DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE**

1 Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

Dans le cadre du deuxième plan quinquennal pour le « Logement d'abord », un nouvel objectif de 30 000 places en intermédiation locative a été fixé pour la période 2023–2027. Ce choix, arrêté à l'issue d'une concertation avec les services déconcentrés de l'État et les acteurs sociaux, traduit un compromis conciliant la poursuite du développement du dispositif avec l'adaptation de l'objectif aux moyens mobilisables et aux capacités effectives de mise en œuvre. En juin 2025, le parc de logements en intermédiation locative financé par l'État représente près de 90 000 places [1].

Au-delà du modèle principal financé par l'État, il existe une diversité de formes d'intervention qui, tout en reposant sur les principes structurants de l'intermédiation locative, se distinguent par les acteurs impliqués, les modalités opérationnelles, les sources de financement mobilisées ainsi que par les contextes territoriaux dans lesquels elles s'inscrivent. Sans prétendre à l'exhaustivité, les auditions menées dans le cadre de l'élaboration de ce rapport ont permis de mettre en lumière plusieurs dispositifs ou modalités hybrides qui enrichissent le paysage de l'intermédiation locative, tout en témoignant d'une capacité d'adaptation à la diversité des enjeux territoriaux et sociaux.

L'intermédiation locative par le biais de la sous-location sans glissement de bail constitue une modalité particulière, développée notamment par certaines collectivités territoriales. La Ville de Paris l'a expérimentée à travers le dispositif « Louez Solidaire et sans risque », tout comme Rennes Métropole pour une partie de son parc mobilisé en intermédiation locative. Conçus comme des sas d'attente vers un logement pérenne (en particulier dans le parc social) ces dispositifs visent à apporter une solution temporaire à des ménages en difficulté, qui ne peuvent accéder immédiatement à un logement durable.

« LOUEZ SOLIDAIRE ET SANS RISQUE » : LE DISPOSITIF D'INTERMÉDIATION LOCATIVE DE LA VILLE DE PARIS

« Louez solidaire et sans risque » est un dispositif développé par la Ville de Paris depuis 2007, et destiné à mobiliser des logements privés afin de faciliter l'accès au logement pour les personnes en difficulté. Ce mécanisme repose sur un partenariat avec des organismes spécialisés, garantissant aux propriétaires une gestion sécurisée, solidaire et avantageuse de leurs biens. Il s'agit d'un dispositif de location / sous-location, sans perspective de glissement du bail. Bien que conçu comme une solution temporaire, les sous-locataires gardent leur logement jusqu'à l'accès à un logement pérenne. Les ménages participent jusqu'à 25 % de leurs revenus mensuels au paiement du loyer.
Les propriétaires souhaitant louer leur bien via « Louez solidaire et sans risque » confient leur logement à un organisme agréé partenaire de la Ville, pour une durée de 3 à 6 ans. Ce dispositif leur offre,plusieurs garanties : le paiement assuré du loyer et des charges, même en cas de vacance locative, ainsi que la prise en charge de la remise en état du logement en cas de dégradations. Par ailleurs, la gestion locative et l'accompagnement des occupants sont assurés par l'organisme partenaire. Le public accueilli est principalement composé de familles sortants d'hébergement (hôtel, centres maternels, CHRS et CHU), et de jeunes adultes en fin de contrat jeune majeur.
Fin 2024, le parc « Louez solidaire et sans risque » comptait 1 160 logements captés.
En 2024, 248 familles ont accédé à un logement du dispositif.
Son financement s'élève à environ 13 millions d'euros par an via le Fonds de Solidarité Logement (FSL), qui couvrent notamment la captation, l'accompagnement, la gestion locative, la garantie des risques locatifs et la prise en charge du différentiel entre le loyer versé au bailleur et celui acquitté par les sous-locataires.
Le loyer moyen observé dans le cadre de «Louez Solidaire et sans risqu»e s'élève à 1 138 euros par mois. Ce montant reflète à la fois les caractéristiques du marché locatif parisien et la quasi-impossibilité de mettre en place un glissement de bail dans le parc privé.

1 Dihal, *Bilan à mi-parcours du deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord,* 2025.

LIVAH : L'AGENCE IMMOBILIÈRE À VOCATION SOCIALE DE RENNES MÉTROPOLE

Créée en 1995, LIVAH assure une mission d'intermédiation locative permettant aux personnes reconnues prioritaires et orientées par la Commission Locale de l'Habitat de Rennes Métropole d'accéder à un logement temporaire et transitoire jusqu'à l'accès à un logement social. Ce dispositif s'adresse à des ménages qui n'ont pas besoin d'un accompagnement social renforcé. Le fonctionnement et le financement du dispositif sont assurés par Rennes Métropole. Les propriétaires privés louent leurs logements, qu'il s'agisse d'appartements ou de maisons, à l'AIVS en qualité d'organisme agréé, qui sous-loue temporairement ces logements à des ménages orientés par la Commission Locale de l'Habitat de Rennes Métropole. L'AIVS devient alors locataire du bien et garantit le paiement des loyers et des charges aux propriétaires, y compris en cas de vacance locative. Elle prend également en charge l'entretien courant ainsi que la remise en état du logement, hors vétusté normale. Le logement est ensuite mis à disposition du ménage bénéficiaire, qui s'acquitte d'un loyer fixé par la Métropole (loyer unique). Le différentiel de loyer est compensé par la Métropole dans le cadre du contrat qui les lie. L'AIVS de Rennes Métropole gère aujourd'hui environ 720 logements répartis dans 32 communes de la métropole rennaise, et plus de 5 300 ménages ont été logés depuis sa création.

D'autres modèles d'intermédiation locative reposent sur des activités de gestion locative exercées directement par des acteurs associatifs au sein de leur propre parc de logements. Ainsi, Habitat et Humanisme développe une partie de son activité d'IML grâce à l'acquisition de logements via des foncières solidaires, qui permettent de constituer un patrimoine à vocation sociale.

De son côté, l'association Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL) déploie un modèle de logement passerelle fondé sur la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI). À travers la délégation du droit de préemption ou par le biais d'acquisitions à l'amiable, ses foncières locales acquièrent des logements destinés à être loués à des associations départementales du réseau. Celles-ci assurent ensuite la sous-location aux ménages en difficulté, offrant ainsi une solution transitoire en vue d'un accès à un logement pérenne.

LE PRINCIPE D'ACQUISITION DE LOGEMENTS VIA LA FONCIÈRE HABITAT ET HUMANISME

Depuis sa création à Lyon en 1985, l'association Habitat et Humanisme œuvre pour l'insertion sociale par le logement des personnes en difficulté. Avec un parc de près de 12 000 logements, dont environ 6 000 en propriété, elle constitue aujourd'hui l'un des acteurs majeurs de l'intermédiation locative en France. Une part significative de son activité repose sur l'acquisition et la gestion de logements diffus ou d'immeubles, via sa société dédiée, la Foncière Habitat et Humanisme. Ces logements sont ensuite confiés à des agences immobilières sociales (AIS ou AIVS®) selon les territoires) locales pour leur gestion.

Deux modalités coexistent :

- une partie du parc est louée aux associations territoriales du réseau, qui les sous-louent à des ménages en situation de précarité ;
- une autre partie est confiée en mandat de gestion aux AIS, pour une location de longue durée dans le cadre de baux de type 1989 conventionnés. Le recours à la sous-location permet de proposer un logement passerelle stable, en amont de l'accès à un logement pérenne. Ce dispositif sécurise la relation entre bailleur et occupant, tout en facilitant l'accès au logement pour des publics fragiles : personnes sortant de l'hébergement d'urgence, jeunes en insertion ou familles en difficulté.

LES « LOGEMENTS PASSERELLE » DE SOLIDARITÉ NOUVELLE POUR LE LOGEMENT (SNL)

Depuis 1988, SNL développe un dispositif de logements passerelle destiné à offrir des logements durables, confortables et accessibles à des loyers très modérés, afin de répondre aux besoins des personnes en situation de précarité. Ces logements sont acquis selon différentes modalités : achat-rénovation, bail à réhabilitation, construction neuve ou mise à disposition par des particuliers. L'ensemble des opérations est porté par la foncière coopérative et solidaire SNL-Prologues. Les logements sont créés en diffus, par petites unités intégrées dans leur environnement, souvent au sein de copropriétés. La captation s'appuie notamment sur l'utilisation de la délégation de préemption, permettant à la foncière SNL d'acquérir des logements via la Métropole ou une collectivité dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage d'insertion. Ces acquisitions sont particulièrement développées dans les communes carencées au titre de la loi SRU. Les logements sont ensuite loués à une association départementale du réseau SNL, qui les sous-loue à des ménages en difficulté, orientés par les partenaires territoriaux (par exemple, les Conseils départementaux dans le cadre des plans de résorption des nuitées hôtelières). Le dispositif s'inscrit dans un cadre de location / sous-location sans limitation de durée, permettant d'adapter le temps de séjour aux besoins des ménages, dans la perspective d'un accès ultérieur au parc social. Ces logements bénéficient du label « très social », attribué par convention avec l'État dans le cadre des financements PLA-I (Prêt Locatif Aidé d'Intégration). Le financement complémentaire mobilise, selon les contextes locaux, un large éventail d'acteurs publics (Région Île-de-France, bien que ses aides au logement soient gelées depuis janvier 2025, départements, intercommunalités, communes, Banque des Territoires) et privés (Fondation Logement pour,les Défavorisés (ex-FAP), Action Logement, mécénat). À ce jour, le dispositif représente plus de 1 200 logements, avec un rythme d'environ 50 nouveaux logements créés par an.

Ce dernier modèle constitue un complément pertinent aux dispositifs classiques d'IML. Reposant sur la maîtrise d'ouvrage d'insertion, il garantit le maintien des logements dans le parc social pour une durée minimale de 50 ans. Cette pérennité est assurée grâce au financement par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) et à une convention passée avec l'État, conférant à ces logements une vocation sociale durable.

À titre de comparaison, le dispositif d'IML porté par l'État mobilise des logements du parc privé pour une durée plus limitée, généralement comprise entre 6 et 9 ans, avant leur éventuel retour sur le marché libre.

(II)

LES FREINS ET LES LEVIERS DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

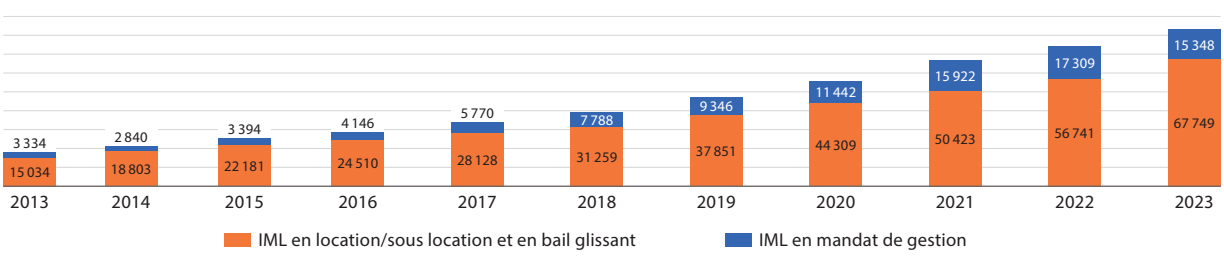
Le développement du parc de logements en intermédiation locative : une progression en demi-teinte

■ Un développement du parc satisfaisant sur le plan quantitatif, mais limité sur le plan qualitatif

Le mandat de gestion : un levier central de l'intermédiation locative qui peine à se développer

Le mandat de gestion constitue la modalité centrale de l'intermédiation locative, pleinement en cohérence avec les principes du Logement d'abord et du Droit au logement. En effet, il permet à l'occupant de bénéficier d'un bail de droit commun, régi par la loi du 6 juillet 1989, garantissant un accès direct, sécurisé et durable au logement.

À ce titre, il est identifié comme la modalité à privilégier par l'instruction interministérielle du 10 décembre 2018 relative à la relance de l'intermédiation locative. Cette dernière fixe un objectif qualitatif explicite : au moins 50 % des nouvelles places financées par l'État doivent relever de ce modèle. Si l'objectif quantitatif du premier plan «Logement d'abord», la création de 40 000 nouvelles places en intermédiation locative, a été atteint, l'objectif qualitatif, portant sur le développement du mandat de gestion, demeure insuffisamment réalisé. En 2023, seules 19 % des places financées relèvent de ce mode de gestion (23 % hors Île-de-France), contre 15 % en 2017 [1].



▲ **FIGURE 2 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES EN IML FINANCÉES PAR L'ÉTAT SELON LE MODE DE GESTION**

SOURCE : 2013 à 2022 - Fondation pour le logement des défavorisés, *29e rapport sur l'état du mal-logement en France 2024 ; 2023* – reconstitution du HCDL à partir des réponses aux questions parlementaires dans le cadre du PLF 2025.

1 Sénat, *Projet de loi de finances initiale pour 2025 - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables,* question n° 022

Cette progression, en deçà des ambitions initialement affichées, met en évidence un écart entre les orientations fixées par l'instruction et leur mise en œuvre effective sur le terrain. Cette situation s'explique notamment par l'attractivité du modèle de la location/sous-location, perçu par les propriétaires bailleurs comme plus sécurisant. Dans cette modalité, l'opérateur verse le loyer au propriétaire bailleur, assurant ainsi un revenu garanti, quelle que soit la situation du ménage sous-locataire. La quasi-totalité des obligations et risques locatifs (impayés, vacance, dégradations, frais de procédure ou d'assurance) sont pris en charge par l'État dans la limite de plafonds fixés, ou assumés directement par l'opérateur. Les coûts de gestion sont également couverts par un forfait public, tandis que les différentiels de loyer et certaines charges annexes (assurance habitation, remise en état, vacance) font l'objet de compensations financières prévues dans les conventions de financement.

À l'inverse, le mandat de gestion demeure une modalité moins sécurisante pour les propriétaires bailleurs et, de ce fait, moins attractive. Ce dispositif repose sur une gestion déléguée du bien, mais la responsabilité financière principale demeure assumée par le propriétaire. Celui-ci perçoit directement le loyer du ménage, avec ouverture aux aides au logement, mais reste exposé aux risques locatifs (vacance, impayés, dégradations, procédures contentieuses). La couverture partielle offerte par des outils tels que la garantie Visale IL ou certaines assurances spécialisées ne compense que partiellement cette exposition. Par ailleurs, les honoraires de gestion, généralement compris entre 6 % et 8 % du loyer, viennent réduire la rentabilité nette du bien, ce qui constitue un frein supplémentaire à la mobilisation du parc privé dans ce cadre.

Le tableau ci-après présente une comparaison détaillée des deux principales modalités d'intermédiation locative selon les postes de coûts et les mécanismes de couverture associés. Il permet de mettre en évidence le niveau différencié de sécurisation financière offert au propriétaire bailleur.

	MANDAT DE GESTION	LOCATION/SOUS-LOCATION
Loyer	Payé par le ménage au propriétaire bailleur (ouverture aux APL).	Payé par l'opérateur au propriétaire bailleur.
Redevance		Payée par le ménage à l'opérateur (ouverture aux APL).
Différentiel de loyer		Pris en charge par l'État (montant réel, plafonné) ou par l'opérateur selon les cas.
Vacance du logement	Supportée par le propriétaire bailleur.	Pris en charge par l'État (montant réel, plafonné) ou par l'opérateur selon les cas.
Impayés / de redevance	Supportés par le propriétaire bailleur.	Pris en charge par l'État (montant réel plafonné ou forfait) ou par l'opérateur.
GLA et frais de fonctionnement de l'opérateur	Honoraires de gestion payés par le propriétaire bailleur.	Pris en charge par l'État (forfait) ou par l'opérateur.
Dégradations, remise en état	Supportés par le propriétaire bailleur.	Pris en charge par l'État (montant réel, plafonné) ou via aides spécifiques, ou par l'opérateur.
Frais de procédures contentieuses	Supportés par le propriétaire bailleur.	Pris en charge par l'État ou par l'opérateur.
Assurance habitation	Souscrite par le ménage.	Pris en charge par l'État (forfait) ou par l'opérateur.
Dépôt de garantie	Réglé par le ménage.	Réglé par le ménage (avec possibilité d'avance par l'opérateur).

▲ **TABLEAU 2 : COMPARAISON DES DEUX MODALITÉS D'IML FINANCÉ PAR L'ETAT EN TERMES DE SÉCURISATION FINANCIÈRE DU PROPRIÉTAIRE BAILLEUR**

Un autre facteur limitant du développement du mandat de gestion tient aux conditions dans lesquelles s'opère la transition depuis la location/sous-location, le plus souvent via le dispositif du bail glissant. Plusieurs éléments en restreignent l'attractivité tels que la sortie progressive du conventionnement Anah lorsque le locataire se maintient dans le logement, les charges de gestion supplémentaires qu'il induit et l'absence de garantie Visale spécifiquement adaptée à ce dispositif. Sur ce point, un dialogue constructif est engagé depuis plusieurs années entre l'État, Action Logement et les opérateurs afin d'examiner les conditions d'une éventuelle extension du dispositif de garantie à ces situations spécifiques. Toutefois, ces échanges n'ont, à ce stade, pas permis de concrétiser une évolution du dispositif, maintenant ainsi une zone de fragilité dans la sécurisation des parcours locatifs des ménages en intermédiation locative.

L'obligation pour les opérateurs d'être titulaires d'une carte professionnelle, parfois perçue comme un frein au développement du mandat de gestion, constitue surtout un gage de sérieux et de professionnalisme : elle sécurise à la fois les occupants et les propriétaires, et valorise l'expertise des associations au même titre qu'une agence immobilière.

Des remontées de plusieurs territoires indiquent que la poursuite de l'objectif de 50 % de places en mandat de gestion se traduit par l'arrêt du financement de la captation de logements en location/sous-location dans le parc privé, au profit exclusif du mandat de gestion. Le Haut Comité estime une telle évolution préoccupante : la sous-location répond à des besoins spécifiques, notamment pour les ménages les plus vulnérables, et constitue un maillon structurant de l'intermédiation locative. Faire progresser la part du mandat de gestion en fragilisant cette modalité reviendrait à réduire la capacité globale du dispositif à répondre aux situations sociales les plus complexes.

L'intermédiation locative dans le parc social : une solution souple pour des besoins ciblés, mais un usage à mieux encadrer

Conçu à l'origine comme un outil de mobilisation du parc privé, l'intermédiation locative se développe également au sein du parc social. Cela ne procède pas d'une stratégie nationale clairement définie, mais résulte de dynamiques territoriales spécifiques et de la superposition de dispositifs récents. La captation de logement au sein du parc des bailleurs sociaux est d'abord apparue comme un outil complémentaire, offrant plus de souplesse pour fluidifier l'offre et/ou répondre à des besoins immédiats.

Elle a notamment été mobilisée pour répondre à des besoins spécifiques ou lors de crises ou d'événements exceptionnels, tels que le déploiement du programme « Un chez-soi d'abord », l'accueil des déplacés ukrainiens, ou encore la gestion de l'après-effondrement de la rue d'Aubagne à Marseille. Parmi ces initiatives, le programme « Un chez-soi d'abord » illustre une déclinaison singulière de l'intermédiation locative au sein du parc social, articulant logement pérenne et accompagnement médico-social renforcé. *(Voir encadré page suivante).*

Le déploiement de l'intermédiation locative dans le parc social ne se limite cependant plus à des situations ciblées ou à des projets répondant à des besoins spécifiques, et tend à s'inscrire de manière plus systématique. La circulaire du 4 juin 2018 relative à la relance de l'intermédiation locative est pourtant explicite : dans le parc social public, la location/sous-location doit demeurer une modalité exceptionnelle et transitoire. Elle ne saurait constituer une étape systématique du parcours résidentiel des ménages en situation de précarité.

L'absence de données consolidées au niveau national rend difficile la mesure précise de cette pratique. En région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, un rapport conjoint de la FAPIL et de la DREETS in-

« UN CHEZ-SOI D'ABORD » : UNE FORME MÉDICO-SOCIALE D'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Lancé en 2011 à Marseille, Lille, Toulouse et Paris, le dispositif « Un chez-soi d'abord » (UCSD) permet à des personnes sans abri présentant des troubles psychiques sévères d'accéder directement à un logement ordinaire, sans condition préalable de soinou d'abstinence, assorti d'un accompagnement médico-social intensif et pluridisciplinaire. UCSD constitue une forme spécifique d'intermédiation locative : les associations gestionnaires prennent à bail des logements, le plus souvent situés dans le parc social, qu'elles sous-louent aux bénéficiaires Cette sous-location est pérenne, à la différence de l'intermédiation locative classique, généralement destinée à permettre un bail glissant vers le locataire.
Ce choix s'explique par le profil des bénéficiaires, qui présentent des troublespsychiques sévères et nécessitent un accompagnement médico-social continu, rendant difficile une autonomie locative complète.
Le bail reste donc porté par l'association, qui assure la relation avec le bailleur et garantit la sécurisation du logement comme du parcours résidentiel.
Dans cette logique, le logement devient un support thérapeutique et d'inclusion, où la stabilité prime sur l'accès à un bail direct.
Sur le plan budgétaire, le dispositif repose sur un financement mixte :
- le volet logement est pris en charge par l'État via le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » ;
- le volet médico-social relève de l'ONDAM l'objectif national de dépenses d'assurance maladie médico-social (ONDAM), piloté par les Agences régionales de santé (ARS).

Ce modèle hybride distingue UCSD des dispositifs d'intermédiation locative classiques, financés uniquement par le programme 177.
Les résultats observés sont probants :
- 80 % des personnes sont maintenues durablement en logement,
- les hospitalisations psychiatriques sont réduites de moitié,
- la qualité de vie des bénéficiaires s'améliore nettement.

Généralisé depuis 2017, le programme compte aujourd'hui plus de 3 000 places dans 37 territoires et poursuit son extension vers les villes moyennes et les zones rurales.

SOURCE : Dihal, *Bilan à mi-parcours du deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord,* 2025 ; ARS

dique que près de 30 % des logements captés annuellement proviennent du parc social. Ce document, particulièrement éclairant, propose une analyse territorialisée de cette évolution, en identifiant les dynamiques locales et les facteurs explicatifs de ce développement.

LA NATURE DU PARC EN INTERMÉDIATION LOCATIVE CAPTÉ EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

La DREETS et la FAPIL ont conduit en 2023 un bilan complet du dispositif, qui met en lumière la diversité des situations départementales et permet de mieux comprendre la nature des parcs mobilisés ainsi que leurs spécificités locales.
Loin de traduire un « mauvais élève », ce travail d'évaluation éclaire au contraire les conditions concrètes de déploiement de l'IML. Près de 30 % des logements captés chaque année dans le cadre de l'intermédiation locative proviennent du parc social. Cette proportion, encore limitée à l'échelle régionale, traduit néanmoins des dynamiques contrastées selon les territoires :
- Dans l'Allier et la Haute-Loire, une ouverture au parc public s'est engagée, alors que l'IML y était jusqu'ici exclusivement pratiquée dans le parc privé. Cette évolution témoigne d'une volonté locale de diversifier l'offre et de développer des partenariats avec les bailleurs sociaux, tout en demeurant exceptionnelle conformément à la circulaire de 2018.
- À l'inverse, la Drôme connaît une quasi-disparition des logements issus du parc public, avec 97 % du stock désormais capté dans le privé.
- Le département de l'Ain, marqué historiquement par une forte présence du parc public, amorce pour sa part une bascule vers le parc privé, portée par l'implantation d'une AIVS® et par une dynamique territoriale spécifique.

Les acteurs locaux de l'intermédiation locative expliquent ces situations variées notamment par la capacité locale à mobiliser le mandat de gestion, la qualité et la performance énergétique du bâti, la tension du marché locatif privé ainsi que la pression exercée sur la demande de logement social.

SOURCE : Bilan régional de l'intermédiation locative 2023 - Fapil Auvergne-Rhône-Alpes, commandité par la DREETS Auvergne-Rhône-Alpes.

Ce glissement d'un recours exceptionnel vers une pratique plus systématique marque un changement de paradigme, en tension avec l'esprit de la circulaire précitée, et impose d'en apprécier les effets sur les droits des ménages. En pratique, ce mode d'intermédiation locative substitue à l'accès direct à un bail HLM la signature d'une convention d'occupation temporaire, qui ne confère ni la sécurité juridique ni les droits attachés au statut de locataire social. Les ménages se trouvent ainsi privés de garanties essentielles, ce qui les maintient dans une situation de précarité juridique durable.

Cette évolution interroge le principe d'égalité d'accès au logement social et fait craindre la constitution d'un « sous-statut » au sein du parc public. Lorsqu'elle s'installe dans la durée, elle fragilise les parcours d'insertion en enfermant les ménages dans un entre-deux statutaire qui retarde leur stabilisation résidentielle. Le tableau ci-après vise à mettre en lumière les différences de statut et de protection entre les principaux types de contrats d'occupation, en soulignant que la convention d'occupation temporaire utilisée dans les dispositifs de location/sous-location offre des droits sensiblement réduits par rapport à ceux garantis par les baux de droit commun.

TYPE DE CONTRAT	STATUT JURIDIQUE	DURÉE	DROITS DU LOCATAIRE	ACCÈS AUX AIDES AU LOGEMENT	SPÉCIFICITÉS / REMARQUES
BAIL HLM	Bail de droit commun (loi du 6 juillet 1989) avec dérogations en matière de loyers et de durée du bail	Le locataire a droit au maintien dans les lieux sous réserve du respect des plafonds de ressources	Droit au maintien dans les lieux (sauf exceptions), congé très encadré pour le bailleur, protection forte du locataire	Oui (APL)	Réservé aux logements HLM ; soumis à des conditions de ressources et loyers conventionnés
BAIL DE DROIT COMMUN (BAIL 89)	Bail de droit commun (loi du 6 juillet 1989)	3 ans renouvelable (6 ans si le bailleur est une personne morale)	Statut protecteur : congé du bailleur motivé pour vente ou reprise uniquement, renouvellement automatique, encadrement des hausses de loyer dans les territoires concernés	Oui (APL ou AL)	Principal cadre de location dans le parc privé pour les logements nus
BAIL MEUBLÉ (LOI 89)	Régime spécifique prévu par la loi de 1989	1 an	Moins protecteur que le bail nu (préavis plus court, conditions de congé assouplies), mais conserve le statut de locataire	Oui (APL ou AL)	Plus flexible, souvent utilisé dans les zones tendues
CONVENTION D'OCCUPATION TEMPORAIRE	Contrat civil ou administratif hors loi 1989	Variable (durée courte, renouvelable)	Un motif de précarité est nécessaire. Aucun droit au maintien dans les lieux, résiliation simple selon les clauses, absence de statut locatif (ni locataire, ni bail protégé)	Parfois éligible aux aides au logement si logement décent	Utilisé dans des cadres d'urgence, d'hébergement temporaire ou d'insertion ; absence de sécurité juridique pour l'occupant. Pas considéré comme un «logement» au sens strict

▲ **TABLEAU 3 :** DROITS ASSOCIÉS AUX DIFFÉRENTS STATUTS D'OCCUPATION, HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

De surcroît, le recours à l'intermédiation locative au sein du parc social introduit une ambiguïté dans le rôle et le positionnement des bailleurs sociaux. En mobilisant ce dispositif pour accueillir des ménages précaires, les organismes HLM bénéficient en effet d'un double niveau de soutien public. L'État finance, par l'intermédiaire des opérateurs agréés, non seulement la gestion locative adaptée, mais aussi les frais d'entretien, les contentieux, les garanties contre les dégradations, ainsi que, dans le cadre du réel plafonné, le différentiel de loyer, les impayés et les vacances locatives. Ces financements viennent s'ajouter aux aides publiques déjà perçues par les bailleurs pour la production, la réhabilitation et la gestion du parc social.

Cette situation interroge la pertinence économique et sociale de cette double mobilisation de fonds publics, d'autant qu'elle ne garantit pas toujours une insertion durable des ménages dans le logement.

■ Des freins fiscaux et structurels qui entravent la mobilisation des propriétaires solidaires

Un dispositif fiscal désormais moins compétitif au regard des opportunités offertes par le marché privé

Le dispositif d'investissement locatif de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) joue un rôle central dans le développement du parc en intermédiation locative. En conditionnant l'octroi d'avantages financiers à l'engagement de louer son bien à un niveau de loyer inférieur aux prix du marché local, et sous conditions de ressources du locataire, il permet de concilier les objectifs de solvabilisation des ménages mal-logés avec les attentes des propriétaires bailleurs. Les logements conventionnés avec l'Anah constituent ainsi une cible privilégiée pour l'IML.

LE CONVENTIONNEMENT À LOYERS MAÎTRISÉS AVEC L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)

Les bailleurs privés peuvent conclure avec l'Anah une convention par laquelle ils s'engagent à louer leur(s) logement(s) à des locataires sous conditions de ressources et à des loyers inférieurs à certains plafonds. En contrepartie de leur engagement, les propriétaires bailleurs peuvent bénéficier d'un avantage fiscal et d'une aide aux travaux de l'Anah, le cas échéant.

La durée du conventionnement est fixée pour une durée de 6 ans.

Il existe deux conventionnements possibles : celui avec travaux ou celui sans travaux.

Ces deux types de conventions peuvent être conclus, au choix du bailleur, suivant trois niveaux de loyer et de ressources des locataires : intermédiaire ; social ; très social.

La signature d'une convention permet de bénéficier des avantages fiscaux des dispositifs d'investissement locatif suivants :

- du 1er octobre 2006 au 31 janvier 2017, dispositif « Borloo ancien » ;
- du 1er janvier 2017 au 28 février 2022, dispositif « Louer abordable » (dit « Cosse ») ;
- du 1er mars 2022 à décembre 2027, dispositif « Loc'Avantages » ;
- d'aides aux travaux de l'Anah, le cas échéant.

Le recours à l'IML n'est pas exigé dans le cadre d'un conventionnement avec l'Anah (à l'exception des loyers très sociaux), néanmoins, les avantages fiscaux sont majorés lorsque le propriétaire bailleur choisit d'opter pour cette solution. Au 1er octobre 2023, 91 076 conventions étaient en cours de réalisation, dont 47 905 sans travaux et 43 171 avec travaux 63 (1).

SOURCE : Anil.

1 Anah, *Comité des partenaires,* octobre 2023.

Malgré ses avantages, le conventionnement se heurte à un net recul de son attractivité auprès des propriétaires bailleurs. Le nombre annuel de logements conventionnés est ainsi passé de 16 267 en 2008 à seulement 7 481 en 2023 (dont 57 % en loyer social ou très social, le reste en loyer intermédiaire)[1]. Cette dynamique à la baisse a des effets directs sur le déploiement de l'intermédiation locative, en restreignant progressivement le volume de logements mobilisables via ce levier incitatif.

Il n'existe à ce jour aucun suivi consolidé au niveau national sur la répartition des niveaux de conventionnement au sein du parc d'intermédiation locative. Les observations disponibles, issues notamment du dispositif Solibail, indiquent toutefois que les logements mobilisés sont majoritairement conventionnés à un niveau de loyer dit « intermédiaire ». En 2024, 76,1 % des logements conventionnés dans ce cadre relevaient du segment intermédiaire, contre 75,2 % en 2023. Cette prépondérance traduit la difficulté persistante à capter des logements à loyers sociaux dans les zones tendues et contribue à la hausse du loyer moyen, passé de 877 euros en 2023 à 943 euros en 2024 (+ 7 %)[2].

Le déséquilibre croissant entre les incitations fiscales associées au conventionnement Anah et l'attractivité des autres régimes locatifs (location classique, location meublée, location saisonnière...) constitue un facteur majeur d'essoufflement du dispositif. Dans un contexte marqué par la hausse généralisée des loyers et par la rentabilité accrue de certains marchés, les avantages offerts par le conventionnement, et donc l'IML, apparaissent aujourd'hui relativement limités pour convaincre un nombre significatif de propriétaires bailleurs, en particulier dans les grandes métropoles et dans nombre de villes moyennes. Le marché libre tend ainsi à se dissocier des logiques de mobilisation sociale du parc privé.

Afin d'éclairer les arbitrages économiques auxquels sont confrontés les propriétaires bailleurs, il convient de comparer les principaux régimes de location au prisme de leur rentabilité. Le tableau ci-après illustre la diversité des modèles locatifs et met en évidence les écarts de rendement, à partir d'une simulation portant sur l'acquisition par un investisseur d'un logement de type T2 à Bordeaux pour 150 000 euros.

Une analyse intégrant la rentabilité nette après fiscalité conduit toutefois à nuancer ce constat. L'intermédiation locative, bien qu'associée à une rentabilité brute relativement faible, se distingue par un niveau de sécurisation attractif. La portée de cette sécurisation diffère toutefois selon le modèle mobilisé : la sous-location assure une garantie quasi intégrale, tandis que le mandat de gestion offre une protection modulable, dont l'ampleur dépend des modalités retenues par le bailleur.

En 2024, la réforme de MaPrimeRénov' a supprimé l'obligation de conventionnement et les contreparties sociales associées aux aides à la rénovation énergétique, affaiblissant encore l'attractivité du conventionnement avec l'Anah. Cette réforme s'inscrit dans une tendance amorcée dès 2011, marquée par une réorientation progressive des aides de l'Anah vers les propriétaires occupants, au détriment du soutien à la mise sur le marché de logements à loyers maîtrisés.

Une attractivité fiscale en recul avec « Loc'Avantages » et des perspectives d'évolution incertaines

Dans ce contexte, le dispositif « Loc'Avantages », qui a remplacé « Louer abordable » (ou dispositif « Cosse ») en 2022, visait à simplifier et renforcer l'attractivité du conventionnement Anah. Toutefois, les résultats restent en deçà des attentes : selon les documents annexés au projet de loi de finances pour 2025, 8 938 logements ont été conventionnés en 2022, 7 900 en 2023, et 7 707 en 2024 (dont 4 435 avec travaux de rénovation et 3 272 sans travaux).

1 Fondation pour le logement des défavorisés, *L'état du mal-logement en France,* Février 2025.

2 Cour des Comptes, *La lutte contre les logements vacants dans le parc privé*, mai 2025.

TYPE DE LOCATION	BAIL CLASSIQUE	BAIL MEUBLÉ	LOCATION SAISONNIÈRE	BAIL MOBILITÉ	INTERMÉDIATION LOCATIVE (CONVENTIONNEMENT AVEC L'ANAH)
RENTABILITÉ BRUTE ESTIMÉE	4,4 % (550 euros par mois × 11 mois).	5,2 % (650 euros par mois × 10,5 mois).	6,7 % (50 euros par nuit × 200 nuits).	6 % (750 euros par mois × 10 mois).	3,6 % (450 euros par mois × 12 mois).
FISCALITÉ APPLICABLE	Régime micro-foncier (abattement de 30 %) ou régime réel (déduction des charges, intérêts d'emprunt et travaux).	Régime micro-BIC (abattement de 50 %) ou régime réel (permettant d'amortir le bien et le mobilier sur 20 à 30 ans.	Loueur en meublé non professionnel : régime micro-BIC (abattement de 50 à 71 %) ou régime réel, avec en plus la cotisation foncière des entreprises et la taxe de séjour.	Loueur en meublé non professionnel : régime micro-BIC (abattement de 50 %) ou régime réel (avec amortissements possibles).	Dispositif « Loc'Avantages » lié à l'intermédiation locative : réduction d'impôt sur le revenu allant de 15 à 65 % selon le niveau de loyer pratiqué.
VACANCE LOCATIVE	Faible (environ 1 mois par an).	Moyenne (environ 1,5 mois par an).	Élevée (environ un tiers de l'année).	Moyenne à élevée.	Sous-location : nulle, car le loyer est garanti par la structure agréée. Mandat de gestion : la vacance est supportée par le propriétaire. Les associations intermédiaires (AIS/AIVS®) favorisent la relocation rapide, mais aucun loyer n'est versé lorsque le logement est vide.
GESTION	Moyenne : suivi du locataire, relances en cas de retard, petits entretiens à prévoir.	Moyenne : mêmes obligations qu'en bail classique, avec en plus l'entretien et le renouvellement du mobilier.	Complexe : gestion des réservations, rotation élevée, ménage, accueil, utilisation de plateformes spécialisées.	Moyenne : rotation plus rapide, ciblée sur des profils spécifiques (étudiants, salariés en mission, personnes en formation).	**Sous-location :** gestion quasi inexistante pour le propriétaire, totalement déléguée à l'association agréée. **Mandat de gestion :** l'association accompagne, mais le propriétaire conserve une responsabilité directe et doit suivre son bien.
RÉGLEMENTATION	Régime général et protecteur prévu au titre Ier de la loi du 6 juillet 1989.	Régime dérogatoire prévu au Titre Ier bis de la loi du 6 juillet 1989.	Très encadrée dans certaines villes comme Bordeaux (autorisations obligatoires, quotas stricts).	Réservée à des publics spécifiques en mobilité : étudiants, stagiaires, salariés en mission temporaire.	Très encadrée : plafonnement des loyers, convention avec l'Agence nationale de l'habitat, publics prioritaires ciblés.
GARANTIES MOBILISABLES	Assurance loyers impayés privée ou garantie Visale (gratuite pour certains profils de locataires).	Assurance loyers impayés spécifique au meublé ou garantie Visale (selon le profil du locataire).	Assurance incluse par certaines plateformes (Airbnb, Booking) + caution voyageurs (200 à 500 € selon le cas).	Garantie Visale obligatoire.	**Sous-location :** bail glissant ou contrat de sous-location avec une association agréée, avec garantie Visale spécifique. **Mandat de gestion :** le propriétaire choisit sa garantie : soit Visale intermédiation locative (36 mois d'impayés), soit une assurance loyers impayés comme celle de la SADA (partenaire des réseaux SOLIHA et Fapil).
RISQUES COUVERTS	**Impayés :** jusqu'à 90 000 euros (avec assurance loyers impayés) ; **Dégradations :** jusqu'à 7 700 euros ; **Vacance locative :** rarement couverte, sauf option spécifique.	**Impayés :** jusqu'à 70 000 euros (avec assurance loyers impayés) ; **Dégradations :** jusqu'à 5 000 euros ; **Vacance :** rarement couverte.	**Dégradations :** couvertes partiellement (environ 700 euros par séjour via l'assurance Airbnb) ; Caution partielle ; **Impayés :** généralement non couverts.	**Impayés :** jusqu'à 36 mois de loyers garantis ; **Dégradations :** jusqu'à 1 300 euros ; **Vacance :** non couverte.	**Sous-location :** impayés et dégradations intégralement pris en charge par la structure agréée, vacance couverte. **Mandat de gestion :** couverture variable selon la garantie choisie (Visale intermédiation locative : 36 mois d'impayés ; assurance SADA : couverture équivalente). Les dégradations sont couvertes en partie par les garanties, mais pas par l'association. Les associations peuvent aider pour de petits travaux, sans prise en charge financière.

▲ TABLEAU 4 : COMPARATIF DES RÉGIMES LOCATIFS (EXEMPLE DE L'ACHAT D'UN T2 À BORDEAUX POUR 150 000 EUROS) EN TERMES DE RENTABILITÉ, FISCALITÉ, SÉCURITÉ ET GARANTIES.

TYPE DE LOCATION	RÉDUCTION DE LOYER À PRATIQUER (à partir du plafond de loyer observé dans la commune du logement)	NON-RECOURS À L'IML	RECOURS À L'IML	
		Réduction d'impôt	Réduction d'impôt	Prime à la captation
LOC 1 (loyer intermédiaire)	15%	15%	20%	0 euros
LOC 2 (loyer social)	30%	35%	40%	1000 euros en location / sous-location.
LOC 3 (loyer très social)	45%	Recours obligatoire à l'IML.	65%	2000 euros en mandat de gestion (majorée de 1000 euros si la surface du logement est inférieure ou égale à 40m²).

▲ **TABLEAU 5 : ENGAGEMENTS ET AVANTAGES DU DISPOSITIF FISCAL « LOC'AVANTAGES »**

SOURCE : Anah.

Depuis sa mise en œuvre en remplacement du dispositif « Cosse », « Loc'Avantages » peine à convaincre et se heurte à des difficultés de mise en œuvre susceptibles de ralentir sa montée en charge.

Sur le plan fiscal, la suppression de l'ancien abattement proportionnel au niveau de tension du territoire et au type de convention Anah, remplacé par une réduction d'impôt calculée sur le niveau du loyer pratiqué, a eu des effets régressifs : les propriétaires aux revenus modestes ne peuvent plus bénéficier pleinement du dispositif, faute de crédit d'impôt. Par ailleurs, le plafonnement global des niches fiscales limite l'intérêt du dispositif pour les propriétaires disposant d'un patrimoine locatif plus important.

Le mode de calcul des loyers plafonds a également été modifié. Désormais indexés sur les loyers du marché local et fixés par arrêté préfectoral, ils ont produit des effets contradictoires selon les territoires :

- Dans certaines zones détendues, les loyers plafonds « Loc'Avantages » se révèlent inférieurs à ceux du parc social, ce qui décourage les propriétaires et rend difficile la mobilisation de logements conventionnés ; plusieurs opérateurs signalent une quasi-absence de captation de nouveaux logements dans certaines régions, notamment en Bretagne.
- À l'inverse, dans les zones tendues, les loyers plafonds dits « social » ou « très social » peuvent atteindre jusqu'à 18 euros par mètres carrés, un niveau incompatible avec la solvabilité des ménages modestes.

Ces incohérences fragilisent l'efficacité du dispositif. Une évaluation nationale, lancée en 2023 par la DHUP, la Dihal et l'Anah, visait à identifier les freins et à formuler des propositions d'ajustement. Toutefois, aucune réforme substantielle n'a été engagée. Le dispositif, prolongé jusqu'en 2027, n'a pas vu évoluer ses paramètres fiscaux ni techniques.

Malgré les objectifs affichés de relance, le dispositif « Loc'Avantages » n'a pas réussi à enrayer la baisse du nombre de logements conventionnés. Selon un rapport de la Cour des comptes [1], l'association « Agir contre le logement vacant » a mené une étude nationale sur l'évolution des conven-

1 Cour des Comptes, *« La lutte contre les logements vacants dans le parc privé »,* mai 2025.

	« LOUER ABORDABLE » (2017 À 2022)	« LOC'AVANTAGES » (DEPUIS 2022)
Nature de l'avantage fiscal	Déduction fiscale sur les recettes de loyers // de l'assiette de l'impôt.	Réduction du montant de l'impôt sur le revenu.
Base de calcul de l'avantage	Tension territoriale (zone tendue ou détendue) et convention ANAH (social ou très social).	Niveau de loyer inférieur au prix du marché local.
Taux d'avantage (sans intermédiation)	15 % (zone détendue, convention de base) à 70 % (zone tendue, convention très sociale).	Réduction de 15 % à 20 % selon minoration du loyer.
Taux d'avantage (avec intermédiation locative)	Fixé à 85 % quel que soit le territoire.	Réduction pouvant aller jusqu'à 65 % des revenus locatifs.
Critère de majoration	Présence d'un tiers social intervenant entre bailleur et locataire.	Loyer réduit de 15 %, 30 % ou 45 % par rapport au marché (45 % si intermédiation).

▲ **TABLEAU 6 : ÉVOLUTION DU DISPOSITIF FISCAL « LOUER ABORDABLE » ET « LOC'AVANTAGES »**

tionnements entre 2020 et 2022, qui met en évidence une diminution moyenne de 38 % sur les six des sept territoires étudiés, seule la métropole de Lyon faisant exception. Cette tendance confirme une érosion significative de l'attractivité du dispositif auprès des propriétaires bailleurs. Dans le même temps, un rapport parlementaire [1] publié le 30 juin 2025 ouvre la voie à une possible réorientation de la politique fiscale à destination des propriétaires bailleurs. Deux pistes principales sont évoquées :

- la revalorisation de l'abattement du régime microfoncier pour encourager les locations de longue durée ;
- la création d'un mécanisme d'amortissement à hauteur de 5 % par an sur 80 % de la valeur du bien, applicable aux logements neufs ou anciens lors d'une transaction, bonifié selon le niveau de modération du loyer (intermédiaire, social, très social).

Si ces propositions visent à stimuler l'investissement locatif privé, elles interrogent la place qui sera réservée aux dispositifs explicitement orientés vers la vocation sociale du parc privé, au premier rang desquels l'intermédiation locative et « Loc'Avantages », dont l'attractivité pourrait être fragilisée par l'émergence de régimes plus avantageux pour les bailleurs.

Face à cet enjeu, plusieurs opérateurs de l'intermédiation locative appellent à la création d'un « statut du bailleur privé solidaire », permettant de reconnaître et sécuriser l'engagement des propriétaires mettant leur bien à disposition à des fins sociales. Cette orientation rejoint les conclusions du rapport parlementaire de juin 2025, qui souligne : *« La création d'un statut du bailleur privé solidaire permettrait de reconnaître et de structurer l'engagement des propriétaires qui mettent leur bien à disposition dans un cadre socialement utile, notamment via l'intermédiation locative. »*

1 Marc-Philippe Daubresse et Mickaël Cosson, *Pour une relance durable de l'investissement locatif,* Rapport au Gouvernement, juin 2025.

Un vivier de logements mobilisables de plus en plus restreint, mais porteur d'opportunités

L'essor de l'intermédiation locative se heurte aujourd'hui à la contraction progressive du parc privé mobilisable. Tous les logements ne peuvent en effet intégrer le dispositif. Les opérateurs doivent disposer de biens répondant à des critères précis de typologie, de qualité et de localisation (proximité des services, transports, écoles) pour permettre de répondre aux besoins des personnes accueillies. Dans les zones tendues, où la pression sur le marché locatif est déjà très forte, ces exigences restreignent encore davantage le vivier disponible.

À cette contrainte structurelle s'ajoutent les évolutions réglementaires issues de la loi Climat et Résilience, qui renforcent les critères de « décence énergétique ». Le calendrier d'interdiction progressive de mise en location des logements les plus énergivores est le suivant :

ANNÉE	INTERDICTION DE MISE EN LOCATION
2023	Logements classés G consommant > 450 kWh/m² /an
2025	Tous les logements classés G
2028	Logements classés F
2034	Logements classés E

▲ **TABLEAU 7 : ÉCHÉANCIER D'APPLICATION DU CRITÈRE DE DÉCENCE ÉNERGÉTIQUE (LOI CLIMAT)**

Dans les territoires où le parc ancien est prédominant, cette évolution pourrait avoir un impact significatif. À titre d'exemple, près de 30 % du parc locatif privé parisien est aujourd'hui classé F ou G, ce qui laisse envisager une contraction notable de l'offre locative dans les prochaines années.

Néanmoins, cette évolution doit également être appréhendée comme une opportunité. Elle permet en effet d'orienter une partie du parc privé vers la rénovation et le conventionnement, en mobilisant les outils d'accompagnement existants (aides publiques à la réhabilitation, dispositifs fiscaux, sécurisation des loyers par la sous-location). L'intermédiation locative peut, dans ce cadre, constituer un levier pertinent pour favoriser la remise sur le marché de logements rénovés, tout en garantissant leur accès à des ménages en situation de précarité.

Des signaux d'essoufflement de l'engagement solidaire ?

Deux enquêtes récentes, menées en 2023 par la FAPIL (auprès de 300 bailleurs en mandat de gestion) et par SOLIHA (auprès de 1 248 bailleurs du réseau), apportent un éclairage convergent et complémentaire sur le profil et les motivations des propriétaires engagés dans l'intermédiation locative.

Elles mettent en évidence un glissement progressif des motivations : si la « valeur solidaire » demeure, elle n'est plus le moteur principal de l'engagement. Elle intervient désormais comme un facteur complémentaire, venant conforter la décision d'un bailleur avant tout attiré par les garanties économiques et la sécurisation de la gestion. Cette évolution conduit à interroger la pertinence des paramètres fiscaux actuellement en vigueur et à questionner, plus largement, la portée même de la notion de « propriétaire solidaire ».

PROFILS ET MOTIVATIONS DES BAILLEURS PRIVÉS EN INTERMÉDIATION LOCATIVE

Les enquêtes menées mettent en évidence une recomposition progressive du profil et des motivations des propriétaires bailleurs engagés en intermédiation locative :
Selon SOLIHA, les bailleurs restent majoritairement seniors, plus de la moitié ont plus de 60 ans et un quart entre 50 et 60 ans, et sont souvent multipropriétaires (près de 60 %).
Leurs trajectoires patrimoniales sont diverses : 58 % ont acheté pour louer, 19 % ont hérité d'un bien et 17 % ont mis en location un ancien logement occupé. La FAPIL observe de son côté une progression notable des 31 - 45 ans, souvent multipropriétaires, ainsi qu'une concentration patrimoniale croissante, avec davantage de bailleurs possédant plus de onze logements.
Les deux enquêtes soulignent la montée en puissance de logiques économiques et de sécurisation dans l'engagement des bailleurs.
Chez SOLIHA, plus d'un tiers jugent la sécurisation des revenus et des risques « très importante », tandis que les avantages fiscaux pèsent surtout chez les multipropriétaires.
L'utilité sociale reste présente mais se concentre sur un segment de « bailleurs solidaires ». La FAPIL confirme ce constat : les avantages financiers et la tranquillité de gestion offerte par les AIVS® ressortent nettement, la dimension solidaire étant désormais moins déterminante qu'auparavant dans l'arbitrage d'entrée en intermédiation locative.
Les deux enquêtes convergent pour souligner une lisibilité encore insuffisante du cadre de l'intermédiation locative.
La succession des dispositifs et des conventions, la multiplicité des interlocuteurs et la difficulté à anticiper les échéances créent de l'incertitude pour les propriétaires bailleurs. Cette complexité alimente un risque de désengagement, dès lors que leurs attentes en matière de simplicité, de sécurisation et de visibilité fiscale ne sont pas pleinement satisfaites.
Selon SOLIHA, plusieurs profils de bailleurs se distinguent :
les patrimoniaux sécurisés, qui recherchent avant tout une mise en location sans risque ; les solidaires, motivés par une démarche citoyenne et prêts à accepter une décote de loyer ; les occasionnels ou héritiers, qui trouvent dans l'IML une solution souple pour valoriser un bien ponctuellement vacant ;
et les investisseurs modestes, souvent primo-bailleurs, attirés par la simplicité et la sécurisation du dispositif. Ces profils peuvent se combiner et évoluer au fil du temps.

SOURCE : FAPIL, *Enquête propriétaires en mandat de gestion, résultats consolidés, 2023* ; SOLIHA, Note de synthèse sur le profil des propriétaires bailleurs accompagnés par le Mouvement SOLIHA, juin 2023

Au-delà, s'ajoute une image parfois dépréciée de l'intermédiation locative, associée à la représentation des publics mal-logés et aux craintes relatives à un éventuel impact sur la valorisation patrimoniale du bien.

Dans ce contexte, la fidélisation des propriétaires constitue un enjeu central pour la pérennisation du parc mobilisé. Les restitutions de logements sont nombreuses : certaines structures, comme Habitat et Humanisme, enregistrent plus de 250 sorties par an. Si les motifs sont divers : environ 30 % correspondent à des fins de mandat, 28 % à des ventes de biens, et 15 % à des baux glissants, ils témoignant d'une difficulté à maintenir l'engagement des bailleurs dans la durée, malgré les efforts d'accompagnement. À Paris, cette tendance se confirme, avec un désengagement progressif des propriétaires et un retour fréquent des logements vers le marché classique, ce qui fragilise la stabilité du parc mobilisé à des fins sociales.

Depuis le 1er janvier 2024, la loi de finances a mis un terme à la possibilité de renouveler les conventions « Borloo » et « Cosse ». Les propriétaires concernés sont désormais orientés vers le dispositif « Loc'Avantages ». Jusqu'à cette date, le renouvellement des conventions demeurait possible lorsque le locataire restait en place et que l'ensemble des conditions, notamment celles relatives au niveau de loyer, étaient respectées. Cette évolution a conduit à une contraction du nombre de renouvellements de conventions conclues avec l'Anah, compromettant la pérennité d'une partie du parc locatif conventionné. Les constats antérieurs relatifs au manque d'attractivité du dispositif se trouvent ainsi confirmés sur le terrain. Selon les opérateurs de l'IML, un nombre croissant de propriétaires choisissent désormais d'attendre le départ de leurs locataires pour relouer à un loyer de marché, ou bien de vendre leur bien, plutôt que de s'engager dans une nouvelle convention.

Le retour d'expérience ci-dessous d'une propriétaire engagée depuis plusieurs années illustre à la fois l'intérêt du dispositif pour sécuriser la location et les difficultés rencontrées face au manque de lisibilité et à l'instabilité du cadre.

RETOUR D'EXPÉRIENCE D'UNE PROPRIÉTAIRE SOLIDAIRE ENGAGÉE DANS L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Mme D., propriétaire d'un logement à Malakoff, s'est engagée dès 2013 dans le dispositif Solibail après avoir repéré une affiche dans la rue. À l'époque, elle cherchait une solution rapide, sécurisée et sans gestion contraignante pour son bien de 42 m² dans un immeuble ancien qu'elle avait elle-même habité : *« Je n'avais pas les moyens de le laisser vide. Je voyais déjà le turn-over des jeunes couples, les séparations, la recherche de nouveaux locataires... Je ne voulais pas gérer ça. »* Le dispositif l'attire alors par la sécurisation des loyers et l'absence de sélection à effectuer : *« Ce qui m'a plu, c'est que le logement soit loué dans des conditions de sélection non discriminatoires. Je ne voulais pas être en position de juger. »* Au-delà de l'enjeu pratique, son choix est aussi motivé moralement. L'avantage fiscal est vu comme un levier incitatif, à égalité, selon elle, avec la dimension solidaire de l'engagement. *« À l'époque, avec Solibail, c'était 70 % d'abattement. C'était vertueux et intéressant fiscalement. »* Elle se dit très satisfaite de la gestion locative au quotidien : *« Jamais de carence, tout est bien envoyé. Même quand j'oubliais les charges au réel, ce qui les pénalisait, ils n'ont jamais rien demandé. »* Mais elle pointe aussi des problèmes de lisibilité du dispositif : *« Je ne sais plus dans quel dispositif je suis. "Solibail" ? "Loc'Avantages" ? "Borloo ancien" ? Sur ma fiche d'impôts, ce n'est même pas le bon nom. »* Elle évoque une fiscalité opaque, difficile à déclarer, et regrette une absence d'information claire de la part des institutions : *« Il faudrait un mail automatique du ministère quand le conventionnement arrive à échéance. Je ne sais même pas vers qui me tourner aujourd'hui. »* Soucieuse de faire connaître le dispositif, elle tente de le recommander à son entourage, sans succès : *« J'aurais pu amener plus de propriétaires à sauter le pas. Mais c'est difficile d'expliquer dans quoi on est, tellement ça change de nom. Des amis n'ont pas trouvé, ils sont passés à Airbnb. »* Alors que son bail arrive à échéance, Mme D., faute d'un interlocuteur identifié et d'un cadre suffisamment lisible pour prolonger l'engagement, résume ainsi sa position : *« Je suis toujours partante. Mais là, je m'inquiète du switch. Trois ans, six ans, Anah... je suis perdue. »*

Dans le cadre du plan « Logement d'abord », plusieurs territoires ont mis en place des plateformes de captation visant à faciliter la prospection et la mobilisation de logements privés, ainsi qu'à sécuriser les propriétaires grâce à un accompagnement dédié. À titre d'exemple, la plateforme « Fac'IL » à Strasbourg ou l'initiative inter-associative « Louer Solidaire 69 » dans le Rhône illustrent cette dynamique.

■ Une reconnaissance encore limitée de l'intermédiation locative comme outil de politique locale de l'habitat

Un levier encore sous-utilisé par les collectivités pour atteindre les objectifs de la loi SRU

Adoptée en 2000, la loi SRU impose aux communes un objectif minimal de logements sociaux. Dans ce cadre, l'intermédiation locative constitue un outil opérationnel efficace permettant de mobiliser rapidement le parc privé à des fins sociales, bien plus réactif que la production de logements neufs. Les logements mobilisés dans le cadre de l'IML, y compris ceux non conventionnés avec l'Anah, sont comptabilisés dans le taux SRU. Ce mécanisme offre donc aux communes une marge d'action directe pour progresser vers leurs objectifs légaux de rattrapage, tout en réduisant les délais de mise à disposition des logements. En s'appuyant sur des logements diffus, intégrés dans le tissu urbain existant, l'IML favorise la mixité sociale et limite les phénomènes de concentration. Il bénéficie en outre d'une

forte acceptabilité locale, car il s'appuie sur le bâti existant et suscite peu d'opposition de la population. Ce mode d'action s'inscrit ainsi pleinement dans les objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation des sols, désormais centraux dans les politiques publiques d'aménagement durable. Par ailleurs, les dépenses engagées par les collectivités pour soutenir l'intermédiation locative sont déductibles du montant du prélèvement SRU, dans une limite fixée par décret, conférant ainsi un levier financier stratégique. Plutôt que de s'acquitter d'un prélèvement sans retombées tangibles sur leur territoire, les collectivités disposent de la faculté de réduire ce montant en finançant des actions concrètes telles que la captation de logements du parc privé, leur gestion en intermédiation locative, ainsi que l'accompagnement social des ménages.

L'EXPÉRIMENTATION DE LA SOLLICITATION DES COMMUNES CARENCÉES AU TITRE DE LA LOI SRU PAR L'AIVS® DU PUY-DE-DÔME

Dans une logique proactive, l'AIVS® du Puy-de-Dôme a engagé une démarche de sensibilisation et de partenariat à destination des communes identifiées comme carencées au regard des obligations de la loi SRU. En proposant la mobilisation de logements dans le cadre du dispositif d'intermédiation locative, l'AIVS® apporte une réponse concrète aux objectifs de production de logement social imposés à ces collectivités. Cette stratégie permet également de renforcer la coopération locale : les communes concernées s'impliquent davantage dans la valorisation du dispositif et facilitent l'identification de logements mobilisables. Ce travail partenarial ouvre la voie à de nouveaux échanges institutionnels et contribue à renforcer la visibilité de l'intermédiation locative auprès des propriétaires privés.

En outre, le Code de la Construction et de l'Habitation prévoit que lorsque la situation d'une commune est reconnue en carence au titre de la loi SRU, le préfet peut imposer la mise en œuvre d'un dispositif d'intermédiation locative assorti d'une contribution financière obligatoire de la collectivité, elle-même déductible du prélèvement SRU. Cette mesure vise à renforcer la responsabilité des collectivités dans le respect de leurs obligations de production de logements sociaux. Toutefois, selon les informations communiquées par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), administration chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale du logement, cette procédure préfectorale n'a, à ce jour, jamais été activée.

Le bail de sauvegarde IML : un cadre juridique encore inopérant pour prévenir les expulsions locatives

Le « bail de sauvegarde » constitue une piste régulièrement évoquée dans les politiques de prévention des expulsions locatives, mais demeure à ce jour sans base juridique opérationnelle. Conçu comme un mécanisme d'urgence, il viserait à suspendre temporairement un bail en cas d'impayés ou de difficultés majeures, en transférant la responsabilité locative à un opérateur social tout en permettant au ménage de rester dans son logement. Cette idée, bien qu'innovante, se heurte à un obstacle juridique majeur : le droit locatif français ne prévoit pas la possibilité de suspendre un bail en cours, ni la coexistence de deux contrats de location pour un même bien. En 2015, l'association SOLIHA Provence, dans le cadre d'un appel à projets national, a tenté d'en expérimenter le principe. Face à l'impossibilité juridique d'articuler un bail principal (celui du locataire) et un bail de substitution (celui de l'opérateur), le projet a dû être abandonné.

En réponse, l'association a mis en place un dispositif alternatif de « sauvegarde de bail », qui agit en amont de la rupture du contrat. Ce mécanisme ne suspend pas le bail existant : il repose sur un accompagnement social renforcé, une médiation avec le bailleur et, le cas échéant, un appui financier temporaire pour apurer les dettes et éviter la résiliation du contrat de location. La sauvegarde de bail constitue donc une pratique sociale et préventive, distincte du bail de sauvegarde, resté à l'état de concept.

Depuis cette tentative, d'autres dispositifs de prévention des expulsions se sont développés. Toutefois, aucun ne permet aujourd'hui de maintenir temporairement le bail tout en sécurisant juridiquement le propriétaire, comme le permettrait un bail de sauvegarde pleinement encadré. Un tel outil aurait pourtant toute sa pertinence dans les situations locatives les plus complexes, en offrant une solution temporaire de stabilisation capable d'éviter les ruptures de parcours, le basculement vers la rue ou l'hébergement, et de préserver le lien au logement.

Des réponses à ajuster pour renforcer l'efficacité de l'IML dans les politiques de revitalisation territoriales

Un lien de plus en plus structurant se dessine entre les politiques locales de lutte contre la vacance des logements et le développement de l'intermédiation locative. En effet, la mobilisation du parc vacant constitue aujourd'hui l'un des gisements potentiels pour élargir l'offre de logements à vocation sociale dans les territoires tendus ou en déprise. Lancé en 2020, le Plan national de lutte contre le logement vacant vise à renforcer la capacité d'action des collectivités en matière de repérage, de caractérisation et de suivi de la vacance. Il repose notamment sur la mise à disposition gratuite de la plateforme Zéro Logement Vacant (ZLV), qui centralise et croise plusieurs sources de données (fiscales, foncières, DPE, historique de contact, etc.). Cet outil permet aux collectivités à fiscalité propre, ainsi qu'aux services de l'État et à l'Anah, d'accéder à des informations détaillées pour établir un diagnostic territorial et identifier les logements mobilisables dans le cadre de dispositifs tels que l'IML.

Pourtant, la mobilisation effective de ZLV demeure encore limitée. Selon la DHUP, environ 25 % des courriers adressés aux propriétaires reviennent à l'expéditeur, du fait d'adresses obsolètes ou inexactes. L'adresse postale restant le seul canal de contact autorisé, les démarches des collectivités s'en trouvent souvent ralenties, voire infructueuses. Afin de renforcer l'efficacité du dispositif, un amendement a été introduit dans le cadre du projet de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement, visant à ajouter l'adresse électronique des propriétaires aux informations transmises aux collectivités, pour les seuls logements vacants. Une telle évolution permettrait de faciliter la prise de contact avec les propriétaires, et à terme, de favoriser leur intégration dans des dispositifs d'intermédiation locative. En améliorant la capacité des collectivités à identifier et mobiliser les logements vacants, ce renforcement du cadre juridique constituerait un levier concret pour le développement de l'IML, en particulier dans les territoires où la vacance représente un frein majeur à l'accès au logement et à la revitalisation urbaine.

Une pratique confrontée à la montée de la précarité et aux défis de l'accompagnement social

■ Une évolution du profil des publics accueillis qui bouscule les équilibres de l'intermédiation locative

Des publics accueillis de plus en plus vulnérables, reflet d'un contexte social dégradé

Malgré la montée en charge progressive de l'IML, les données disponibles sur le profil des ménages effectivement logés restent fragmentaires et insuffisamment consolidées. Ce déficit statistique crée une zone d'ombre importante, rendant difficile une analyse fine des trajectoires, des besoins et des difficultés rencontrées par les personnes accueillies. L'ensemble des acteurs interrogés dans le cadre de ce bilan soulignent cependant la fragilisation croissante des ménages logés en intermédiation locative. Cette

évolution traduit à la fois l'augmentation générale de la pauvreté et les difficultés renforcées d'accès au logement, qu'il s'agisse du marché privé ou du parc social, avec des effets désormais très visibles sur l'activité d'IML. Historiquement, la location / sous-location avait vocation à accueillir les publics les plus vulnérables tandis que le mandat de gestion s'adressait à des ménages plus stabilisés ; dans les faits, les opérateurs observent aujourd'hui que la vulnérabilité se retrouve dans l'ensemble des modalités d'IML existantes, réduisant la distinction initialement posée entre leurs publics cibles.

Les enquêtes menées en 2023 par la SOLIHA et par la FAPIL auprès des ménages logés confirment ce constat : elles dressent le profil de ménages majoritairement isolés, disposant de ressources limitées et confrontés à des parcours résidentiels heurtés.

PROFIL DES MÉNAGES LOGÉS EN INTERMÉDIATION LOCATIVE PAR SOLIHA ET LA FAPIL

Selon SOLIHA, les personnes isolées constituent 41 % des bénéficiaires, devant les couples avec enfants (21 %) et les familles monoparentales (18 %). De manière convergente, la FAPIL relève également une nette prédominance des isolés (42 % en mandat de gestion et 57 % en sous-location) et une représentation significative des familles monoparentales (39 % et 24 %). Les couples avec enfants apparaissent minoritaires dans les deux enquêtes (17 % et 13 % selon la FAPIL).
La répartition par âge met également en évidence cette fragilité sociale : la FAPIL indique que la majorité des ménages logés en mandat de gestion se situent entre 31 et 59 ans (73 %), tandis que la sous-location accueille proportionnellement davantage de jeunes de moins de 30 ans (près de 57 %).
Les parcours résidentiels traduisent également des situations fragiles. SOLIHA relève que plus de la moitié des ménages (56 %) étaient déjà locataires, principalement dans le parc privé, avec des départs souvent liés à des difficultés familiales (séparations, violences). Un quart étaient hébergés chez des tiers, tandis que 7 % étaient auparavant propriétaires, le plus souvent contraints de quitter leur logement pour des raisons personnelles.
Du côté de la FAPIL, près de 35 % des ménages accueillis en sous-location proviennent de structures d'hébergement d'urgence, et près de 19 % étaient hébergés chez des tiers. Les expulsions restent minoritaires dans les deux sources (entre 2 % et 10 % des cas).
Enfin, la précarité économique ressort avec force. Si SOLIHA ne mesure pas directement les revenus, elle souligne la fréquence des ruptures de parcours et la fragilité des situations familiales. La FAPIL, de son côté, apporte des données détaillées : 43 % des ménages accueillis vivent de minima sociaux, 18,5 % de revenus d'emplois précaires, et seuls 16 % disposent d'un emploi stable.

SOURCE : FAPIL, SOLIHA.

Cette évolution ne constitue pas une nouveauté pour l'ensemble du secteur. Certains opérateurs, à l'image de Solidarités Nouvelles pour le Logement, se sont en effet spécialisés de longue date dans l'accueil de publics particulièrement vulnérables et fragiles :

LE DISPOSITIF « LOGEMENT PASSERELLE » DE SOLIDARITÉS NOUVELLES POUR LE LOGEMENT : UN ENGAGEMENT AUPRÈS DES PLUS EXCLUS

Solidarités Nouvelles pour le Logement accueille des ménages en grande précarité :
- 86 % n'avaient pas de logement personnel avant d'entrer dans le dispositif ;
- 47 % sont des familles monoparentales, et 37 % des personnes seules.

Le public visé a des ressources très faibles et des parcours marqués par l'expulsion, l'insalubrité ou l'hébergement précaire.
SNL sélectionne prioritairement des personnes non-relogeables via le parc social classique, à condition qu'elles aient besoin d'un accompagnement. Le modèle atteint ses limites face à certaines situations : addictions non stabilisées et troubles psychiques lourds sont difficilement compatibles avec un logement diffus.

SOURCE : FAPIL, SOLIHA.

L'accueil de publics de plus en plus vulnérables en intermédiation locative reflète en outre les tensions plus larges du secteur de l'hébergement et de logement. La montée en charge de l'intermédiation locative s'opère dans un contexte d'engorgement durable, marqué par des structures d'hébergement d'urgence saturées et fragilisées par le sous-financement chronique d'autres politiques publiques (protection de l'enfance, psychiatrie, aide sociale).

Ce déséquilibre se répercute sur l'ensemble de la chaîne : en amont, les ménages restent plus longtemps dans l'hébergement faute de fluidité ; en aval, l'accès au logement social comme au logement privé demeure limité, ce qui exerce une pression croissante sur l'intermédiation locative. Pour la troisième année consécutive, le parc d'hébergement est maintenu à 203 000 places, indépendamment des besoins prévisionnels pourtant largement documentés. Selon la Dihal, auditionnée par la Cour des comptes, ces besoins « pourraient excéder 300 000 places » d'ici 2027 [1].

Ce décalage structurel entre les besoins et les capacités d'accueil, combiné à une gestion budgétaire instable, conduit à solliciter l'intermédiation locative pour loger des ménages qui ne correspondent pas au public initialement visé par la circulaire de 2018.

Il ne s'agit pas d'un problème d'adéquation des publics, mais d'une insuffisance structurelle de moyens qui limite la capacité de l'IML à répondre aux besoins identifiés. Faute de places disponibles dans le parc d'hébergement, l'intermédiation locative est de plus en plus mobilisée comme solution de recours, et non plus comme un outil d'accès durable au logement. Cette évolution détourne partiellement le dispositif de sa vocation initiale et renforce la charge pesant sur les opérateurs, confrontés à des publics fragilisés et à des besoins d'accompagnement accrus.

La comparaison avec d'autres programmes, tels que « Un chez-soi d'abord », illustre clairement le rôle déterminant du niveau de financement dans la réussite des parcours résidentiels. Mieux doté et plus stablement financé, ce dispositif démontre qu'un soutien budgétaire pérenne permet de sécuriser les locataires, de garantir la qualité de l'accompagnement et de prévenir les ruptures de parcours. Ce constat met en lumière la nécessité d'un meilleur alignement entre les ambitions assignées à l'IML et les ressources allouées, condition indispensable pour préserver la cohérence, la pérennité et l'efficacité du dispositif.

Un décalage entre les objectifs initiaux et les réalités sociales qui interroge le modèle initial de l'IML État

Conçu, dans le cadre du plan de relance de l'intermédiation locative, pour répondre aux besoins de familles à faibles ressources mais relativement stabilisées, le dispositif d'intermédiation locative financé par l'État connaît aujourd'hui une diversification croissante de ses publics. Parmi les évolutions les plus notables, les opérateurs signalent une augmentation marquée des demandes émanant de personnes isolées et cumulant plusieurs formes de vulnérabilité.

La part croissante des personnes isolées parmi les publics accueillis met à rude épreuve le modèle économique de l'intermédiation locative financée par l'État. Ce glissement se traduit par une augmentation mécanique du coût par place, les logements de petite taille étant plus onéreux au mètre carré, et les ménages concernés présentant une solvabilité souvent plus fragile.

À cela s'ajoutent des besoins d'accompagnement qui peuvent être plus soutenus. Ces évolutions fragilisent les équilibres économiques de l'IML et posent la question de sa soutenabilité à moyen terme.

1 Cour des comptes, *« Les relations entre l'État et les gestionnaires de structures d'hébergement »,* octobre 2024.

■ Des fragilités structurelles dans la mise en œuvre des fonctions d'accompagnement et de gestion locative sociale

Un accompagnement sous tension : des besoins massifs face à des moyens limités

S'inscrivant dans la logique du « Logement d'abord », l'accompagnement en intermédiation locative vise à offrir un soutien adapté aux besoins des ménages. Conçu comme modulable et évolutif, il doit pouvoir s'ajuster à la diversité des situations et aux degrés d'autonomie des ménages accompagnés.

PRINCIPE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL POUR L'IML FINANCÉ PAR L'ÉTAT

L'accompagnement social, proposé dans le cadre de l'IML, est centré sur le logement. Il vise à faire le lien avec les autres partenaires pouvant apporter des réponses ou un accompagnement plus global, et repose sur les besoins exprimés par le ménage. L'objectif de cet accompagnement est de mettre en œuvre un ensemble d'actions adaptées permettant à chaque ménage concerné d'accéder ou de se maintenir dans un logement décent et indépendant. La durée de l'accompagnement social diffère selon le modèle d'intermédiation locative mobilisé. Elle doit être définie en cohérence avec la temporalité de l'occupation du logement et les besoins du ménage.

- En location / sous-location : l'accompagnement social est, par principe, adossé à la durée d'occupation du logement (6 mois, renouvelables 3 fois). Il se prolonge jusqu'à la sortie effective du ménage.
- En mandat de gestion, l'occupation du logement s'inscrit dans la durée. L'accompagnement social est adapté à la situation de chaque ménage, sans que le statut de locataire en bail classique ne conduise à sous-estimer les besoins d'intervention.

Le financement de l'accompagnement est équivalent à celui prévu en sous-location.

SOURCE : Guide technique intermédiation locative financée par l'État.

Dans les faits, les situations rencontrées dans le cadre de l'intermédiation locative sont de plus en plus complexes, et met en évidence un décalage grandissant entre les besoins des ménages et les moyens alloués aux opérateurs.

Conformément aux orientations nationales, la durée de l'accompagnement dans le cadre de l'intermédiation locative financée par l'État est aujourd'hui limitée à 18 mois. Or, cette temporalité standardisée apparaît de plus en plus déconnectée des réalités du terrain : comme évoqué précédemment, une part importante des ménages orientés vers l'intermédiation locative requiert aujourd'hui un accompagnement renforcé, comparable à celui proposé dans les structures d'hébergement ou de logement accompagné.

L'accompagnement social dans le cadre de l'intermédiation locative repose sur un travail en réseau associant différents relais et partenaires locaux afin de répondre aux besoins spécifiques des ménages (santé, emploi, éducation, gestion budgétaire, etc.). Or, de nombreux opérateurs témoignent de l'absence ou de la faible possibilité de mobilisation de ces relais. Les équipes d'accompagnement se retrouvent alors seules face à des problématiques multiples, avec des moyens qui ne sont pas calibrés pour assurer un accompagnement global. Par ailleurs, la question de la poursuite du suivi au-delà de la durée couverte par la mesure d'IML constitue un enjeu récurrent. Faute de relais vers d'autres dispositifs, tels que l'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL), plusieurs associations déclarent maintenir un suivi sans financement dédié. À cela s'ajoute un mode de financement peu flexible, calculé à la « mesure » ou au « logement », qui ne permet pas aux opérateurs d'adapter l'intensité ni la durée du suivi aux besoins réels des ménages.

Ces limites ont des conséquences concrètes sur le terrain. En 2024, par exemple, 18 % des 846 refus de candidature enregistrés dans le dispositif Solibail ont été motivés par un « besoin d'accompagnement

social global »[1]. Autrement dit, les opérateurs se trouvent souvent dans l'impossibilité de répondre à des besoins sociaux trop lourds, dépassant le cadre classique.

Consciente de ces constats, une réflexion est engagée par la DRIHL autour de modalités de financement spécifiques et du développement de nouveaux outils destinés à soutenir les opérateurs. Parmi les pistes évoquées, la mise en place ou le renforcement de plateformes territoriales de traitement des situations complexes, intégré au plan quinquennal Logement d'abord et fortement encouragé par la DIHAL, revient régulièrement dans les échanges avec les acteurs de terrain. Ces plateformes permettraient une prise en charge plus adaptée, coordonnée et continue des ménages les plus en difficulté.

Dans cette même logique de renforcement de l'accompagnement, l'État a lancé en 2021 une version renforcée du dispositif d'intermédiation locative : IML+. Ce dernier vise à mieux répondre aux besoins des ménages nécessitant un accompagnement intensif, en mobilisant des moyens accrus : un financement cible porté à 5 000 euros par place (et jusqu'à 8 000 euros en Île-de-France), contre 2 200 euros dans la circulaire de 2018. Cette orientation appelle toutefois à la vigilance. Les dispositifs temporaires, même dotés de financements renforcés, ne peuvent à eux seuls garantir une réponse durable aux besoins des ménages. Une fois relogés, nombre d'entre eux continuent de rencontrer des difficultés liées à l'insuffisance ou à l'inégale présence des services sociaux de droit commun sur le territoire. Sans un renforcement structurel de ces services, le risque est de voir se multiplier des dispositifs exceptionnels, sans pour autant consolider un accompagnement social pérenne.

Les autres formes d'intermédiation locative se distinguent par un accompagnement plus souple, sans durée prédéfinie. La principale différence réside dans l'absence de financement étatique standardisé : leur modèle repose généralement sur un financement « par projet », plutôt que sur un forfait par logement ou par mesure. Ce fonctionnement permet une plus grande flexibilité : les moyens sont ajustés en fonction des objectifs fixés, des publics ciblés et de la nature du suivi envisagé, plutôt que d'être encadrés par un cadre national uniforme. Cette approche favorise une meilleure adaptation aux besoins réels et aux temporalités de chaque ménage. Ces structures peuvent ainsi accompagner les ménages jusqu'à leur complète autonomie ou jusqu'à la consolidation d'un relogement pérenne, sans être contraintes par une échéance administrative.

Dans certains modèles, comme celui développé par Solidarités Nouvelles pour le Logement, le financement de l'accompagnement repose toutefois sur un équilibre fragile, dépendant d'un mix de subventions publiques, de dons privés et du recours au bénévolat.

À l'autre extrémité du spectre, certaines collectivités comme Paris ou Rennes parviennent à maintenir un accompagnement de qualité, mais au prix d'un investissement important des collectivités, difficilement généralisable à l'échelle nationale.

LE DOUBLE ACCOMPAGNEMENT CHEZ SOLIDARITÉ NOUVELLE POUR LE LOGEMENT

Chez Habitat et Humanisme et SNL, l'accompagnement social repose sur un binôme formé d'un travailleur social et d'un bénévole. Ce « double accompagnement » vise à combiner rigueur professionnelle et présence humaine pour soutenir les personnes logées dans leur parcours vers l'autonomie.
Le travailleur social assure le suivi administratif, l'accès aux droits, et la coordination avec les partenaires institutionnels. Le bénévole, lui, apporte un soutien relationnel, une aide concrète dans le quotidien et favorise le lien social. Cette approche croisée permet d'articuler un accompagnement professionnel structurant et un engagement bénévole chaleureux, pour une prise en charge plus complète et plus humaine.

1 Comité de pilotage annuel du dispositif SOLIBAIL en IdF, DRIHL.

Une articulation des fonctions d'accompagnement et de gestion locative contraire à l'esprit du « Logement d'Abord »

La mise en œuvre de l'intermédiation locative en mandat de gestion s'inscrit pleinement dans les principes du Logement d'abord. Ce dispositif permet un accès rapide et direct au logement, les ménages étant titulaires du bail, tout en prévoyant un accompagnement social ajusté à leurs besoins. Il répond ainsi à l'objectif central du « Logement d'abord » : garantir l'accès au logement de droit commun comme point de départ du parcours résidentiel, et non comme son aboutissement. Dans cette perspective, le modèle organisationnel le plus conforme à ces principes repose sur une dissociation claire entre les fonctions d'accompagnement social et celles de gestion locative adaptée. L'accompagnement social relève de professionnels spécifiquement formés, dont la mission principale est de soutenir l'accès, le maintien et l'insertion durable des ménages dans le logement. Cette autonomie garantit la neutralité de leur intervention, préserve la relation de confiance avec les ménages, et assure un positionnement clair au service de l'intérêt de ces derniers.

Dans certains territoires, cette séparation fonctionnelle est effectivement mise en œuvre. Des conventions ou chartes internes encadrent alors la collaboration entre les acteurs, permettant un travail conjoint et coordonné entre accompagnateurs sociaux et gestionnaires locatifs. Ce fonctionnement, comme observé chez certains opérateurs, permet notamment d'anticiper les modalités de sortie du dispositif en cohérence avec les besoins du ménage, tout en sécurisant les équilibres de gestion. Cependant, ce modèle ne constitue pas encore la norme. Dans certains cas, les deux fonctions sont exercées par une même structure, voire par une même équipe. Cette logique d'intégration est défendue par certains acteurs, qui y voient un gage d'efficacité opérationnelle : la proximité des équipes favoriserait une meilleure coordination des interventions, une connaissance fine des situations et une réactivité accrue face aux difficultés rencontrées. L'articulation entre les enjeux techniques et sociaux serait ainsi facilitée, notamment dans la gestion des parcours ou la mobilisation du parc.

Néanmoins, cette intégration n'est pas sans soulever de fortes tensions. Elle expose les professionnels de l'accompagnement à des conflits de loyauté, lorsqu'ils sont amenés à concilier les attentes de leur employeur, gestionnaire du logement, avec les intérêts du ménage accompagné. Ces situations peuvent générer une instrumentalisation du travail social au service de logiques financières ou patrimoniales, en particulier dans la gestion des impayés ou lors d'initiatives contentieuses. Dès lors, l'autonomie du travail social, qui constitue un pilier de la démarche d'insertion, peut se trouver fragilisée, au détriment de la qualité de l'accompagnement et de la confiance des ménages.

Ces constats soulignent la nécessité de clarifier les positionnements professionnels ainsi que les finalités propres à chaque fonction. Il importe que l'organisation du dispositif affirme clairement que l'intérêt du ménage constitue la finalité commune, et que les missions sociales puissent s'exercer de manière autonome par rapport aux contraintes de gestion. Lorsque les deux fonctions sont intégrées au sein d'une même structure, l'élaboration de conventions internes précisant le champ d'intervention de chaque métier et leurs modalités d'articulation apparaît souhaitable, comme c'est déjà le cas lorsque les fonctions sont portées par deux structures distinctes.

Une diversification des opérateurs interrogeant les pratiques d'accompagnement et de gestion locative adaptée

En Auvergne-Rhône-Alpes, le nombre d'opérateurs d'intermédiation locative est passé de 28 en 2018 à 85 en 2023 [1]. Cette croissance témoigne d'une ouverture du champ, marquée à la fois par l'arrivée de

1 Données issues du Bilan régional de la région AURA (DREETS, FAPIL).

structures issues du secteur de l'hébergement et par l'implication de nouveaux acteurs souhaitant se positionner sur le logement accompagné.

Si cette diversification peut être perçue comme une opportunité de renouvellement et de diffusion du modèle, elle soulève également plusieurs enjeux de fond. D'une part, certaines structures peinent à développer une expertise complète en gestion locative adaptée et en accompagnement social, ce qui peut fragiliser la qualité des parcours et mettre en difficulté les ménages accueillis.

D'autre part, plusieurs fédérations alertent sur un risque de dévoiement du sens initial de l'intermédiation locative. Conçue à l'origine comme un levier d'insertion durable dans le logement ordinaire, l'IML tend aujourd'hui, dans certains territoires, à être mobilisée comme un prolongement de l'hébergement.

En raison de la réduction des crédits dédiés à l'hébergement et de la saturation des dispositifs de sortie, elle est parfois utilisée pour maintenir temporairement des ménages sans solution, notamment sous la forme de la location/sous-location. L'intermédiation locative devient alors une solution de continuité, assurant un sas entre l'hébergement et le logement, mais sans toujours permettre un accès réel et durable au parc de droit commun.

Cette évolution interroge les finalités mêmes du dispositif : s'agit-il de sécuriser durablement l'accès au logement ordinaire, conformément aux principes du «Logement d'Abord», ou de compenser les effets d'une contrainte budgétaire en réaffectant des financements logement à la gestion de l'urgence sociale ?

Au-delà, cette dynamique s'inscrit dans un contexte où les associations opératrices sont déjà confrontées à de fortes contraintes : gouvernance complexe, tensions organisationnelles croissantes et une pression financière constante. Ces difficultés, accentuées par l'hétérogénéité des pratiques territoriales et l'instabilité des financements, fragilisent leur capacité à répondre durablement aux objectifs du «Logement d'abord».

DES CONTRAINTES MULTIPLES POUR LES OPÉRATEURS : GOUVERNANCE COMPLEXE, PRESSIONS FINANCIÈRES ET TENSIONS ORGANISATIONNELLES

La mise en œuvre de l'intermédiation locative repose sur une gouvernance multi-niveaux, associant financeurs publics et opérateurs de terrain, chacun confronté à des contraintes spécifiques. Au niveau de l'État, l'appropriation du dispositif par les DDETS demeure inégale. L'interprétation variable des consignes nationales, notamment celles issues de l'instruction du 4 juin 2018 précitée, conduit à des pratiques territoriales divergentes. Du côté des associations opératrices, cette situation se traduit par des montages financiers très hétérogènes : financement « à la place » ou « au logement », ou encore financement limité au seul mandat de gestion, etc. Ces différences s'inscrivent dans un contexte de mise en concurrence accrue entre opérateurs, alimentée par les injonctions chiffrées du Plan Logement d'Abord. Cette dynamique fragilise les structures existantes, d'autant plus lorsqu'elle s'accompagne de retards dans la signature des conventions ou le versement des subventions, qui créent des décalages de trésorerie parfois critiques. Les tensions de trésorerie sont récurrentes et pèsent directement sur la capacité des opérateurs à stabiliser leurs équipes et à maintenir un accompagnement de qualité. L'absence de revalorisation significative des crédits, alors même que les coûts salariaux et les besoins en ingénierie sociale augmentent, accentue cette pression.
Le forfait IML financé par l'État n'a été révisé qu'en 2022, passant de 2 200 euros à 2 375 euros par place, une hausse en deçà de l'évolution des charges réelles des structures. Enfin, plusieurs associations subissent des désengagements institutionnels, notamment de la part de régions et de départements.
C'est le cas de Solidarités Nouvelles pour le Logement, affectée par le retrait du soutien de la Région Île-de-France.

Des parcours résidentiels encore trop peu sécurisés pour les ménages en intermédiation locative

Des outils de sécurisation hétérogènes face à des risques croissants

Des disparités en matière d'accès à la sécurisation des risques locatifs pour les opérateurs

La gestion des risques locatifs en intermédiation locative dépend de la modalité de gestion retenue. Dans le cadre de la location/sous-location, l'opérateur agréé pour l'intermédiation locative assume l'ensemble des risques locatifs, qu'il s'agisse des impayés, de la vacance du logement, des dégradations ou des frais de procédure éventuels. Dans le dispositif d'intermédiation locative financé par l'État, ces risques sont partiellement couverts par les financements publics, dans la limite de plafonds fixés par la réglementation. À l'inverse, dans le cadre du mandat de gestion, les risques locatifs incombent au propriétaire bailleur, l'AIVS/AIS assurant un rôle d'intermédiaire.

Plusieurs outils de sécurisation peuvent être mobilisés pour limiter ces risques :

- **La garantie VISALE d'Action Logement,** ouverte sous conditions aux propriétaires bailleurs ayant confié leur bien en mandat de gestion à un organisme agréé ;
- **La souscription d'un contrat d'assurance risque impayés et/ou dégradations par le propriétaire bailleur** lors de la mise à disposition de son logement. Certaines fédérations professionnelles d'opérateurs d'intermédiation locative proposent ce service aux propriétaires mobilisés ;

LA GARANTIE VISALE IML

Dans le cadre de l'intermédiation locative, la sécurisation des bailleurs privés constitue un levier essentiel pour mobiliser des logements à destination de publics en difficulté. La garantie Visale IML, proposée par Action Logement, répond à cet enjeu en offrant un dispositif gratuit de cautionnement destiné aux propriétaires louant via des opérateurs mandatés (adhérents SOLIHA ou Fapil).
Ce dispositif, réservé aux logements du parc privé gérés en mandat de gestion (la sous-location étant exclue), couvre jusqu'à 36 mensualités d'impayés de loyers et charges, ainsi que jusqu'à 2 mois de loyers et charges pour les dégradations locatives (pour les contrats souscrits à partir du 1er février 2019, et après étude du dossier, déduction faite du dépôt de garantie).
Pour être éligible, le loyer mensuel (charges incluses) ne doit pas dépasser 1 300 euros en France entière et 1 500 euros à Paris intra-muros, et doit représenter au maximum 50 % des ressources mensuelles du locataire, aides au logement comprises.
La garantie Visale IML s'inscrit dans un cadre dérogatoire, régi par une convention tripartite entre Action Logement, l'APAGL et les fédérations concernées, afin de soutenir l'activité des associations d'IML et renforcer la confiance des propriétaires dans ce mode de gestion solidaire.

SOURCE : Dihal, Guide technique – Intermédiation locative financée par l'État (IML), 2024.

Au-delà des mécanismes nationaux, la sécurisation des risques locatifs repose en grande partie sur l'implication des acteurs territoriaux et les moyens mobilisables localement.

Dans le cadre de l'intermédiation locative financée par l'État, le financement public est fixé à 2 375 euros par place et par an. Ce forfait, défini comme référence nationale, vise à contribuer aux principales missions assurées par les opérateurs : captation des logements, gestion locative adaptée et accompagnement social des ménages. Ce montant ne reflète cependant pas toujours les coûts réels supportés par les opérateurs, notamment en cas de vacance, d'impayés ou de dégradations. Dans les territoires

tendus ou auprès de publics nécessitant un accompagnement renforcé, les dépenses peuvent dépasser les forfaits alloués, obligeant les opérateurs à mobiliser des cofinancements locaux pour garantir la viabilité du dispositif.

Dans certains départements, des partenariats spécifiques sont mis en place avec les conseils départementaux, notamment à travers le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), permettant d'octroyer des aides ponctuelles en cas d'incidents locatifs. Cependant, ces soutiens tendent à se restreindre, sous l'effet de règlements intérieurs de plus en plus contraignants, qui durcissent les critères d'éligibilité. Par ailleurs, les logements en location ou sous-location sont fréquemment exclus de ces dispositifs, limitant leur portée effective. Plusieurs opérateurs soulignent que les financements disponibles ne permettent pas aujourd'hui de sécuriser pleinement les risques locatifs des ménages logés en intermédiation locative, en particulier face à la précarité croissante des ménages accueillis. Cette situation fragilise les structures les plus modestes, dont la viabilité repose sur un équilibre économique souvent précaire. Dans ce contexte, les opérateurs soulignent la difficulté de ne pas anticiper les « conditions d'habiter » d'un ménage au regard du risque que sa situation peut faire peser sur l'équilibre économique des structures.

Pour tenter de répondre à ces tensions, certains territoires ont expérimenté la création de fonds de sécurisation mutualisé locaux ou régionaux, cofinancés par les opérateurs et les collectivités. Ces fonds ont vocation à prendre en charge les restes à charge non couverts par les dispositifs nationaux, notamment en cas d'impayés ou de dégradations. Bien que la circulaire de 2018 précitée ait encouragé le développement de tels outils, leur mise en œuvre reste encore très limitée : seuls deux fonds régionaux de sécurisation sont aujourd'hui opérationnels, en Grand Est et en Auvergne-Rhône-Alpes. Leur existence témoigne à la fois d'une capacité d'innovation locale et de fortes disparités territoriales.

LE FONDS RÉGIONAL DE SÉCURISATION EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Dans le cadre du déploiement du Plan Logement d'Abord, un fonds régional de sécurisation a été mis en place en Auvergne-Rhône-Alpes afin d'accompagner le développement de l'intermédiation locative et de renforcer la confiance des opérateurs. Ce dispositif, géré par la Fapil AURA et porté par la DREETS en lien avec les réseaux FAS, URHAJ et SOLIHA, s'adresse à l'ensemble des opérateurs volontaires intervenant dans le cadre du Programme 177. Initialement doté en 2018 par la DREETS Auvergne-Rhône-Alpes à hauteur de 230 000 euros, ce fonds a été complété par Grenoble Alpes Métropole, Grand Chambéry ainsi que par l'AIVS Logement Solidaire 63. Son financement repose également sur un système de cotisations annuelles versées par les opérateurs IML adhérents, conditionnant l'accès aux dispositifs de prise en charge proposés. Ce mécanisme de mutualisation permet de couvrir, sous conditions, différents risques liés à la gestion locative : impayés de loyers, dégradations de logements, périodes de vacance locative ou encore frais de procédure engagés par les opérateurs. Il constitue un outil de dernier recours, mobilisable uniquement après épuisement des solutions classiques, telles que les dispositifs assurantiels ou les aides locales comme le Fonds de solidarité pour le logement (FSL).
Le fonctionnement du fonds est encadré par un règlement intérieur, qui définit les conditions de mobilisation, les plafonds de prise en charge et la liste des justificatifs à fournir.
Ce règlement est régulièrement actualisé à l'occasion de comités de pilotage réunissant l'ensemble des parties prenantes, afin d'ajuster les modalités du dispositif et d'intégrer les retours d'expérience des opérateurs. En 2024, 35 sinistres ont été validés et indemnisés par le fonds, toutes natures et tous types de parc confondus. Le montant moyen pris en charge s'élève à 3 900,62 euros. L'impayé de loyer constitue la principale cause de mobilisation du fonds : il est présent dans 85 % des dossiers traités et, lorsqu'un sinistre ne concerne qu'un seul type de dommage, il s'agit d'un impayé dans 83 % des cas.

SOURCE : APAGL

La garantie Visale IL : un outil clé de sécurisation locative à consolider pour renforcer l'efficacité du « Logement d'abord »

Au sein du dispositif Visale, mis en œuvre par Action Logement pour garantir les loyers impayés, la composante Visale IL joue un rôle spécifique et déterminant dans le cadre de l'intermédiation locative. Elle permet de sécuriser les bailleurs privés qui acceptent de louer leur bien via des opérateurs associatifs (réseaux SOLIHA et FAPIL) à des ménages en difficulté, contribuant ainsi directement aux objectifs du Logement d'Abord. Cette garantie gratuite constitue à la fois un outil structurant pour les opérateurs et un gage de confiance pour les propriétaires, indispensable à la mobilisation de logements privés à vocation sociale.

La garantie Visale IL ne représente qu'une part marginale du dispositif global, soit moins de 2 % des 1,2 million de contrats émis au 31 décembre 2023. Or, le dispositif Visale lui-même est déjà très faiblement consommé : en 2023, seuls 45 % des 111 millions d'euros prévus par la convention quinquennale ont été effectivement mobilisés.[1]

Il est fréquemment appréhendé par les opérateurs de l'IML et le groupe Action Logement sous l'angle de la sinistralité, il convient de rappeler qu'il s'agit avant tout d'un outil de garantie locative et de prise en charge financière des risques liés à la location.

GARANTIE VISALE – FOCUS SUR LES CONTRATS IL

En juin 2024, on dénombrait 17 300 contrats IL Visale actifs, couvrant 52 % des logements gérés par SOLIHA et 41 % de ceux de la FAPIL . Depuis 2016, 27 854 contrats ont été émis, pour plus de 40 000 demandes enregistrées. Les bénéficiaires sont très majoritairement des personnes isolées (77 %), salariées (50 %), avec un âge moyen de 38 ans. Un tiers d'entre eux (33 %) présente un taux d'effort supérieur à 33 %, pour un loyer moyen charges comprises de 500 euros. Ces indicateurs traduisent le profil socialement fragile du public accueilli, dont la situation budgétaire est souvent précaire avant même l'entrée dans le logement.
Le taux de sinistralité des contrats IL atteint 22 % à fin juin 2024, contre 6 % pour les autres garanties Visale. À un an, il reste élevé à 12,9 % (contre 5 % pour les autres dispositifs). Le coût net moyen par contrat sinistré s'élève à 1 592 euros, soit plus de cinq fois la moyenne Visale (296 euros).

Les taux élevés de sinistralité observés dans le cadre de la garantie Visale IL doivent être interprétés avec prudence. Ils intègrent en effet des impayés survenant dès l'entrée dans le logement, souvent liés à des retards administratifs dans l'ouverture ou le versement des aides au logement. Ces situations ne traduisent pas une défaillance structurelle du dispositif, mais plutôt les contraintes financières et institutionnelles auxquelles sont confrontés les ménages accompagnés.

La sinistralité observée traduit ainsi avant tout la fonction protectrice du dispositif : absorber le risque locatif inhérent à la fragilité économique des bénéficiaires le cas échéant, afin de préserver la relation locative et d'éviter les expulsions. Elle reflète la solidarité financière assumée par Action Logement pour permettre à des publics en situation de précarité d'accéder à un logement.

Plusieurs facteurs structurels expliquent néanmoins cette sinistralité. Le taux d'effort constitue un élément central : il dépasse fréquemment le seuil de 33 % parmi les ménages concernés, les exposant à une tension budgétaire durable qui fragilise leur stabilité résidentielle. Cette situation interroge directement l'adéquation entre le niveau des loyers pratiqués et les ressources réelles des ménages

1 Annexe au projet de loi de finances pour 2025, *Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction.*

accompagnés, et souligne la nécessité de mieux calibrer les loyers plafonds afin de garantir un accès effectif à des logements abordables. À ce titre, le mode de calcul des loyers plafonds dans le cadre du conventionnement Loc'Avantages apparaît insuffisamment ajusté aux réalités des marchés locaux, générant des effets de seuil et des incohérences territoriales.

Par ailleurs, l'accompagnement social, dont l'intensité et la qualité apparaissent parfois insuffisantes, ne permet pas toujours de prévenir durablement les situations de rupture.

À cette limite s'ajoute une coordination encore insuffisante entre l'APAGL et les acteurs de l'intermédiation locative, qu'il s'agisse des fédérations, en charge du pilotage stratégique et de la coordination nationale, ou des associations gestionnaires, responsables de l'accompagnement des ménages.

■ Un suivi encore insuffisant et des parcours résidentiels à stabiliser dans le cadre du « Logement d'abord »

Les résultats de l'intermédiation locative sont souvent présentés à travers le nombre de logements captés et mobilisés dans les territoires. Toutefois, ces indicateurs quantitatifs, bien qu'essentiels, ne suffisent pas à rendre compte de l'efficacité globale du dispositif. L'analyse des sorties de ménages demeure en effet indispensable pour apprécier sa capacité réelle à favoriser la stabilisation résidentielle. Or, les données actuellement disponibles sur les trajectoires résidentielles des ménages demeurent fragmentaires et incomplètes, limitant la capacité des pouvoirs publics à évaluer l'impact effectif de l'intermédiation locative sur la stabilisation des parcours et à ajuster les réponses aux besoins identifiés.

LE SUIVI DES PARCOURS RÉSIDENTIELS : UN ENJEU TRANSVERSAL ET STRUCTURANT

Le suivi des parcours résidentiels constitue un enjeu qui dépasse le seul périmètre de l'intermédiation locative. Il s'inscrit au cœur des politiques publiques d'accès au logement, de prévention des ruptures et de lutte contre le sans-abrisme.
Un frein important réside toutefois dans le manque de traçabilité des parcours au sein des systèmes d'information actuels, notamment SI-SIAO. Conçu principalement pour gérer les flux d'orientation vers les solutions d'hébergement de court terme, cet outil ne permet pas un suivi longitudinal des transitions entre dispositifs ni une analyse qualitative des ruptures de parcours.
Afin d'y remédier, la refonte du SI-SIAO est engagée. Elle vise à améliorer la traçabilité et la lisibilité des parcours en dotant les acteurs d'un outil plus intégré et opérationnel. Le nouveau module offrira à terme :

- Une vision consolidée de l'ensemble de l'offre, de son financement et des parcours des ménages accompagnés ;
- Un outil de pilotage partagé au service des DDETS et des opérateurs, facilitant le suivi, la coordination et l'évaluation des dispositifs.

Parallèlement, d'autres initiatives émergent pour renforcer la connaissance et le pilotage des parcours, à l'image du dispositif Synchrø, développé par l'Action Tank Entreprise & Pauvreté.
Conçu pour compléter le SI-SIAO, Synchrø propose une vision stratégique, transversale et dynamique des ménages sans domicile ou en risque de le devenir.
Expérimenté sur plusieurs territoires pilotes, il agrège et fiabilise des données issues de multiples sources (SIAO, maraudes, associations, opérateurs d'intermédiation locative, etc.), permettant une lecture plus fine des trajectoires et des besoins d'accompagnement.
Sans se substituer au SI-SIAO, Synchrø apporte des éléments utiles à la mise en œuvre du Logement d'abord, en proposant une approche plus intégrée du suivi des parcours résidentiels.

Malgré ces limites, les bilans réalisés par les opérateurs dans les territoires témoignent de la contribution significative de l'IML à la stabilisation des parcours résidentiels. Le dispositif Solibail en offre une illustration : en 2024, 1 360 sorties ont été enregistrées, dont 89 % vers le parc social.

L'analyse des durées de séjour fait apparaître une forte hétérogénéité : 22 % des ménages sortants étaient présents depuis moins de 18 mois, tandis que 50 % l'étaient depuis plus de 36 mois, dont 23 % depuis plus de cinq ans.

Ces écarts traduisent, pour partie, la nécessité d'un accompagnement de long terme pour certains ménages présentant des difficultés sociales ou économiques durables. Ils révèlent également que d'autres auraient pu accéder plus rapidement à un logement autonome si l'accompagnement avait été davantage ajusté à leurs besoins réels, ou si la coordination entre acteurs avait été plus efficace.

Certains ménages demeurent ainsi en intermédiation locative au-delà des durées initialement prévues, non par manque d'autonomie, mais du fait de freins persistants dans l'accès au logement pérenne ou d'un accompagnement insuffisamment adapté.

Enfin, les sorties non satisfaisantes (expulsions, départs non accompagnés, retours à la rue) constituent un point de vigilance majeur, représentant jusqu'à 25 % des sorties annuelles dans certaines régions. Une partie de ces ruptures pourrait être évitée grâce à une meilleure coordination territoriale, notamment pour fluidifier les réorientations en cas d'échec d'installation. Les opérateurs soulignent à cet égard les difficultés persistantes de coopération avec les dispositifs de droit commun, en particulier les SIAO, dont le fonctionnement reste complexe et peu fluide dans de nombreux territoires.

Au-delà, les ménages hébergés dans un logement de transition relevant de l'intermédiation locative entrent, conformément à la réglementation, dans le champ du droit au logement opposable dès lors qu'ils ont été hébergés plus de 18 mois dans une structure d'hébergement ou un logement de transition. La réglementation prévoit qu'ils soient reconnus prioritaires par la commission de médiation (COMED) et relogés dans un délai de trois mois, ou six mois en Île-de-France, à compter de la décision.

Dans la pratique, cette obligation est appliquée de manière inégale. Le dépôt des recours Dalo demeure irrégulier, souvent faute d'information ou d'accompagnement suffisant, et les délais de relogement excèdent fréquemment les plafonds réglementaires. Cette ineffectivité partielle constitue un frein à la stabilisation des ménages accompagnés en intermédiation locative, en prolongeant leur maintien dans des dispositifs temporaires tels que la sous-location, ce qui sature le parc et limite la capacité d'accueil de nouveaux ménages.

Par ailleurs, les obligations d'attribution de logements sociaux aux publics Dalo, pourtant fixées pour l'ensemble des réservataires (État, collectivités, bailleurs, Action Logement), ne sont pas toujours respectées. Ce défaut d'effectivité entrave la mise en œuvre du Logement d'abord, en limitant les perspectives de relogement durable et en ralentissant la fluidité des parcours résidentiels.

Le glissement de bail, qui pourrait constituer un levier efficace de stabilisation des ménages dans le parc locatif, demeure aujourd'hui cantonné à une application quasi-exclusive dans le parc social. Son recours dans le parc privé reste extrêmement marginal, en raison des difficultés concrètes de mise en œuvre, liées notamment à l'absence de cadre harmonisé et de garanties suffisantes.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de structurer et sécuriser davantage le recours au bail glissant. Plusieurs initiatives territoriales démontrent qu'il est possible d'outiller et d'harmoniser

les pratiques, afin de renforcer la lisibilité du dispositif et d'encourager l'engagement des partenaires. L'exemple développé en région lyonnaise, présenté ci-après, illustre cette dynamique.

LA CHARTE DES BAUX GLISSANT DU RHÔNE

Dans le cadre du Plan Logement, Hébergement, d'Accompagnement et d'Inclusion des habitants en Difficulté de la Métropole de Lyon (PLAID) 2023-2027, la DDETS du Rhône, le Département du Rhône et la Métropole de Lyon ont élaboré un outil structurant : la charte des baux glissants.
Issue d'un travail partenarial entre services déconcentrés de l'État et collectivités territoriales, cette charte vise à harmoniser les pratiques autour du bail glissant et à favoriser l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire dans le développement de parcours de logement pérenne, notamment dans le parc public.
Elle s'appuie sur une fiche action dédiée : « Recourir au bail glissant comme une alternative au bail direct pour faciliter l'accès au logement », qui fixe des objectifs opérationnels et des recommandations.
La charte permet de poser un cadre de référence commun : conditions d'entrée, modalités d'accompagnement, contractualisation (modèles de bail, conventions tripartites/quadripartites), modalités de sortie.
Sans valeur juridique, la charte constitue un engagement volontaire des partenaires. Elle ne s'impose ni aux ménages, ni comme condition d'accès : l'adhésion du ménage est nécessaire pour engager le processus.
Le bail glissant, en tant qu'outil partenarial, repose sur un accord tripartite ou quadripartite entre le bailleur, le ménage et les structures en charge de la gestion locative et de l'accompagnement.
Ce cadre contractualisé est complété par des rendez-vous périodiques permettant de suivre l'évolution de la situation et de valider, lorsque les conditions sont réunies, le glissement vers un bail de droit commun. En cas de difficulté de mise en œuvre, une commission de régulation des baux glissants peut être saisie par les parties prenantes, notamment lorsqu'une concertation entre la structure accompagnante et le bailleur social n'a pas permis d'aboutir à une solution. Cet exemple démontre comment une action concertée à l'échelle territoriale peut sécuriser les pratiques, renforcer la confiance entre partenaires et consolider l'usage du bail glissant comme levier d'accès durable au logement.

Des discussions sont actuellement en cours afin d'élargir le champ d'intervention de la garantie Visale IL à ce type de montage. Une telle évolution permettrait de sécuriser davantage les propriétaires bailleurs privés, souvent réticents à s'engager dans ce dispositif faute de garanties suffisantes, et de lever ainsi un frein important au développement du bail glissant dans le parc locatif privé.

(III)

LES RECOMMANDATIONS DU HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT

Axe n°1 : Renforcer et améliorer la mobilisation du parc privé à des fins sociales

■ Réformer le dispositif Loc'Avantages pour en renforcer l'attractivité auprès des propriétaires privés et garantir sa cohérence avec les objectifs de mobilisation du parc privé à des fins sociales

La baisse du nombre de logements conventionnés avec l'Anah (moins de 8 000 en 2024) met en lumière les limites du dispositif « Loc'Avantages », instauré en 2022 pour succéder à « Louer abordable ».

Son cadre fiscal insuffisamment incitatif et la fixation des loyers plafonds par arrêté préfectoral, parfois inférieurs à ceux du parc social, freinent l'engagement des propriétaires bailleurs privés. Ces déséquilibres affaiblissent la mobilisation du parc privé à vocation sociale, dont dépend en grande partie le déploiement de l'intermédiation locative.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Introduire un crédit d'impôt ciblé pour les propriétaires modestes** afin d'élargir la base des propriétaires bailleurs potentiels ;
- **Faire évoluer les modalités de fixation des loyers plafonds** pour garantir une plus grande adéquation aux spécificités territoriales et prévenir les effets de seuil impactant l'attractivité du conventionnement.

■ Poursuivre la dynamique de captation engagée dans le cadre des deux Plans « Logement d'abord »

La mobilisation du parc privé à des fins sociales, amplifiée depuis 2018 dans le cadre des Plans « Logement d'abord », demeure un levier central de l'accès au logement des ménages en difficulté.

Même sans fixation de nouveaux objectifs quantitatifs, il est essentiel de maintenir et consolider la dynamique engagée, afin de pérenniser l'offre et d'assurer la continuité des parcours résidentiels. À ce titre, la sous-location dans le parc privé, bien qu'elle ne doive pas constituer le socle principal du dispositif, doit bénéficier d'un financement régional stable et durable. Elle représente en effet une solution indispensable pour les ménages les plus fragiles, rassurés par une situation temporaire renouvelable, ou dont la situation ne permet pas encore l'accès à un bail de droit commun.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Soutenir durablement la mobilisation du parc privé à des fins sociales** en sécurisant l'ensemble des modalités de captation dans le parc privé et en pérennisant la dynamique engagée par les plans « Logement d'abord ».
- **Garantir que la montée en charge du mandat de gestion, conformément à l'objectif de 50 % fixé par l'instruction du 10 décembre 2018, ne se fasse pas au détriment de la location / sous-location**, notamment en maintenant un financement dédié à la captation de logements dans le parc privé.

■ Préserver et valoriser l'intermédiation locative dans la réforme du statut du bailleur privé

Dans le cadre des réflexions engagées sur la réforme du statut du bailleur privé, il est essentiel que les arbitrages fiscaux à venir ne fragilisent pas le développement de l'intermédiation locative. Ce modèle constitue en effet un levier stratégique pour la mobilisation du parc privé à des fins sociales, dont l'attractivité fiscale et économique doit être préservée, voire renforcée, afin d'assurer sa pérennité.

Le Haut Comité soutient également la proposition portée par les opérateurs en faveur de la création d'un statut spécifique du bailleur à vocation sociale, destiné à reconnaître, sécuriser et valoriser l'engagement des propriétaires mettant leur bien à disposition dans une logique d'utilité sociale.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Intégrer explicitement l'intermédiation locative dans les réflexions relatives à la réforme du statut du bailleur privé,** afin d'en garantir la reconnaissance institutionnelle ;
- **S'assurer que les arbitrages fiscaux à venir ne réduisent pas l'attractivité de l'intermédiation locative pour les propriétaires bailleurs ;**
- **Créer un statut du bailleur solidaire,** reconnaissant et valorisant les propriétaires mettant leur bien à disposition à des fins sociales.

■ Encadrer strictement le recours à l'intermédiation locative dans le parc social

L'intermédiation locative connaît une progression notable dans le parc social. Si cette modalité peut répondre à des besoins spécifiques ou urgents, sa généralisation va à l'encontre de la circulaire du 4 juin 2018 relative au Plan « Logement d'Abord », qui en limite l'usage à des situations exceptionnelles et transitoires.

Le parc social ne saurait constituer une réserve de logements mobilisables dans une logique de captation. Le recours à l'intermédiation locative doit rester exceptionnel et ciblé, dans le cadre de projets clairement identifiés, adaptés à des besoins particuliers. Mobilisée en dehors de ce cadre, cette pratique porte atteinte à la protection des ménages, en substituant au bail HLM de droit commun des conventions d'occupation temporaires qui n'offrent pas les mêmes garanties.

Cette évolution soulève également un enjeu d'efficience de la dépense publique : les financements de l'État via les opérateurs agréés couvrent déjà la quasi-totalité des risques locatifs (impayés, vacance, dégradations, frais de procédure), en plus des aides publiques perçues par les bailleurs sociaux pour la production et la gestion de leur parc.

Dans ce contexte, il convient de clarifier la répartition des charges et des responsabilités entre bailleurs sociaux et opérateurs agréés, afin de garantir une utilisation maîtrisée et cohérente de l'intermédiation locative dans le parc social.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Réaffirmer le caractère exceptionnel du recours à l'intermédiation locative dans le parc social,** limité à des projets ciblés répondant à des besoins spécifiques ;
- **Étudier la mise en place de dispositifs de compensation financière ou de remises ciblées,** à la charge des bailleurs sociaux, au bénéfice des opérateurs agréés, afin de couvrir les charges de gestion, impayés et remises en état et de mieux répartir les responsabilités entre acteurs
- **Renforcer les exigences de sortie vers un bail pérenne,** dans le respect du libre choix des ménages.

Axe n°2 : Sécuriser les dispositifs et les opérateurs dans la durée

Consolider les mécanismes de couverture des risques pour renforcer l'attractivité et la soutenabilité de l'intermédiation locative

La gestion des risques locatifs en intermédiation locative demeure variable selon les modalités de mise en œuvre (mandat de gestion ou sous-location) et les dispositifs de financement locaux. L'absence de prise en charge par les crédits de l'État des impayés et dégradations pour les logements en mandat de gestion constitue un frein majeur à la montée en charge du dispositif.

Plusieurs solutions existent (recours à la garantie Visale, ou souscription d'assurances spécifiques par les bailleurs via certaines fédérations d'opérateurs), mais elles restent partielles et peu homogènes sur le territoire.

La circulaire du 4 juin 2018 relative à la relance de l'IML dans le cadre du Plan « Logement d'abord » recommandait déjà la création de fonds de sécurisation régionaux destinés à couvrir les impayés, dégradations et frais de remise en état des logements. Si de premières expérimentations ont vu le jour dans quelques territoires, leur généralisation apparaît aujourd'hui nécessaire pour sécuriser les bailleurs et renforcer la stabilité économique des opérateurs.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Généraliser la mise en place de fonds de sécurisation mutualisés à l'échelle régionale, cofinancés par les DREETS, les collectivités territoriales et, le cas échéant, des partenaires privés,** afin de couvrir les risques locatifs et renforcer la confiance des bailleurs dans l'intermédiation locative.

■ Améliorer le dialogue entre les services de l'État et les opérateurs d'intermédiation locative

La mise en œuvre de l'intermédiation locative repose sur une gouvernance complexe impliquant une multiplicité d'acteurs soumis à des contraintes financières et organisationnelles croissantes. L'appropriation inégale du dispositif par les DDETS, combinée à une interprétation variable des consignes nationales, conduit à des pratiques territoriales hétérogènes et à une application différenciée des orientations nationales.

Pour les opérateurs associatifs, cette hétérogénéité se traduit par des montages financiers instables, une mise en concurrence accrue et, dans certains cas, des tensions de trésorerie liées aux retards de versement des financements, fragilisant ainsi la qualité de l'accompagnement social. Le désengagement progressif de certains financeurs institutionnels (régions, départements) accentue encore ces difficultés et menace la pérennité du dispositif sur plusieurs territoires.

Dans ce contexte, un renforcement du pilotage territorial et une clarification du cadre d'intervention des opérateurs apparaissent indispensables. Il s'agit de mieux structurer la gouvernance locale, de stabiliser les financements et de doter les services de l'État des moyens nécessaires à un pilotage efficace.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Instituer des espaces de concertation réguliers entre les DDETS et les opérateurs dans le cadre du PDALHPD,** afin d'assurer une cohérence territoriale du pilotage et un suivi partagé du dispositif ;
- **Stabiliser les financements via des conventions pluriannuelles articulées avec les plans « Logement d'Abord »,** pour sécuriser les structures et l'emploi associatif
- **Renforcer les effectifs des DDETS** pour un pilotage territorial efficace, un suivi de proximité et une meilleure coordination des acteurs
- **Désigner, dans chaque territoire, un sous-préfet référent « Logement d'Abord »,** chargé de coordonner les politiques locales d'accès au logement et de soutenir la mise en œuvre opérationnelle de l'intermédiation locative.

Axe n°3 : Eviter les ruptures de parcours pour les ménages

■ Veiller à la soutenabilité des loyers et à la maîtrise des taux d'effort des ménages logés en intermédiation locative

L'intermédiation locative accueille aujourd'hui des ménages dont les taux d'effort dépassent fréquemment le seuil de 33 %. Cette situation ne traduit pas une faiblesse du dispositif, mais au contraire sa fonction

protectrice, en permettant d'absorber le risque locatif lié à la fragilité économique des ménages et d'éviter les expulsions. Elle révèle néanmoins la nécessité d'une vigilance accrue sur le niveau des loyers pratiqués, en particulier au moment de la captation des logements. Le loyer de sortie, c'est-à-dire le montant mobilisé avant l'installation du ménage, doit rester strictement compatible avec les capacités financières du public visé. Cette exigence s'inscrit dans la continuité de la recommandation n° 1, qui appelle à ajuster le calcul des loyers plafonds aux réalités des marchés locaux. Il serait également pertinent de tester des mécanismes d'ajustement progressifs lorsque le taux d'effort locatif dépasse 33 %.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Garantir la compatibilité du loyer de sortie avec les capacités financières des ménages logés en IML,** notamment en affinant le mode de calcul des loyers plafonds en les ajustant plus finement aux réalités des marchés locaux ;
- **Expérimenter des mécanismes correctifs lorsque le taux d'effort dépasse 33 %, tout en préservant une marge jusqu'à 50 % pour les ménages les plus vulnérables,** afin de ne pas exclure les publics prioritaires du dispositif.

Favoriser la mise en œuvre du bail glissant dans le parc privé

Le bail glissant, qui constitue un levier majeur de stabilisation des ménages en location ou sous-location, demeure aujourd'hui essentiellement cantonné au parc social. Son déploiement dans le parc privé reste très limité, en raison de freins opérationnels persistants, notamment l'absence de cadre harmonisé et de mécanismes de sécurisation des risques locatifs adaptés. La garantie Visale IL, pourtant centrale dans la sécurisation des parcours en intermédiation locative, n'est actuellement pas mobilisable dans le cadre du bail glissant. Malgré un dialogue engagé entre l'État, Action Logement et les opérateurs, aucune évolution du dispositif n'a encore permis de corriger cette carence, maintenant ainsi une zone de fragilité pour les ménages accompagnés. Afin de favoriser la diffusion et la fiabilité du bail glissant, il apparaît nécessaire de mieux structurer et sécuriser le dispositif. Les initiatives locales déjà engagées démontrent qu'il est possible de formaliser les pratiques, outiller les acteurs et harmoniser les cadres d'intervention.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Étendre la garantie Visale IL aux baux glissants,** afin de sécuriser les parcours des ménages logés et de rassurer les propriétaires bailleurs ;
- **Développer des chartes locales d'engagement, reposant sur un accord tripartite ou quadripartite entre le bailleur, le ménage et les structures en charge de la gestion locative et de l'accompagnement,** pour sécuriser le processus de glissement de bail et clarifier les responsabilités de chacun.

Renforcer l'articulation entre l'intermédiation locative et les dispositifs de droit commun

Comme indique l'Etat dans le plan de relance de l'intermédiation locative précitée, l'accompagnement social proposé dans le cadre de l'IML, est centré sur le logement. Il vise à faire le lien avec les autres par-

tenaires pouvant apporter des réponses ou un accompagnement plus global, et repose sur les besoins exprimés par le ménage. Dans la pratique, de nombreux opérateurs constatent que la mise en réseau des acteurs reste peu opérationnelle. La mobilisation des partenaires de droit commun demeure inégale, entraînant un manque de coordination et des orientations souvent complexes ou limitées par des critères d'éligibilité trop restrictifs.

La question de la continuité du suivi constitue un autre point de fragilité. À l'issue de la période d'intermédiation locative, les associations sont fréquemment amenées à maintenir un accompagnement sans financement dédié, faute de relais vers des dispositifs existant.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Formaliser des conventions locales de partenariat entre opérateurs d'intermédiation locative et services sociaux de proximité (CCAS, services départementaux, CAF, etc.)** afin de renforcer la coordination et la complémentarité des interventions ;
- **Veiller à ce que les Fonds de solidarité pour le logement (FSL), lors de la révision de leurs règlements intérieurs, intègrent pleinement l'intermédiation locative et n'en restreignent pas l'accès aux ménages accompagnés,** notamment pour garantir la continuité du suivi social ;
- **Faciliter l'accès au logement social des ménages sortants d'intermédiation locative,** en assurant leur inscription systématique dans les systèmes de cotation et en développant des accords collectifs avec les bailleurs sociaux.

■ Garantir l'application effective du Dalo pour les ménages en logement de transition

Le Haut Comité ainsi que plusieurs acteurs soulignent le non-respect récurrent des obligations légales liées au Dalo pour les ménages accueillis en logement de transition via l'intermédiation locative. Or, ces ménages doivent être reconnus au titre du Dalo dès lors qu'ils ont été hébergés ou logés en structure de transition pendant plus de 18 mois. Une fois la décision de reconnaissance rendue, les délais légaux de relogement doivent s'appliquer (trois mois en province et six mois en Île-de-France). Dans les faits, ces délais sont rarement respectés : les ménages demeurent souvent en logement temporaire au-delà des durées prévues par la loi, ce qui sature les capacités d'accueil en IML, fragilise les parcours résidentiels et met en tension les opérateurs.

L'absence de sorties vers le logement social résulte notamment d'un manque d'attribution effective de logements sociaux aux ménages reconnus au titre du Dalo, malgré les obligations légales imposées aux réservataires et aux bailleurs sociaux.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Garantir la reconnaissance effective du Dalo pour les ménages logés en logement de transition depuis plus de 18 mois ;**
- **Faire respecter les délais légaux de relogement et les objectifs d'attribution aux publics Dalo, en renforçant le pilotage et le suivi par les services de l'État, et en mobilisant l'ensemble des réservataires** (bailleurs sociaux, Action Logement, collectivités territoriales).

Axe n°4 : Améliorer la connaissance pour améliorer les pratiques

■ Consolider le suivi des profils et des parcours des ménages logés

Alors que l'intermédiation locative s'est fortement développée ces dernières années, la connaissance des publics accompagnés et de leurs parcours résidentiels reste encore insuffisante.

Les données disponibles sur les ménages logés, leurs profils et leurs trajectoires demeurent fragmentées et peu harmonisées entre territoires et opérateurs. Cette situation empêche d'avoir une vision d'ensemble des dynamiques à l'œuvre et limite la capacité des pouvoirs publics à piloter le dispositif sur des bases objectivées. L'absence d'un suivi consolidé et longitudinal rend difficile l'évaluation des effets de l'accompagnement social, la mesure de la stabilisation des parcours et l'analyse de l'impact réel de l'IML sur l'accès et le maintien dans le logement.

Une évaluation nationale structurée du dispositif, appuyée sur des données partagées et comparables, apparaît aujourd'hui indispensable pour ajuster les politiques publiques et orienter les financements de manière plus efficiente.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Améliorer la connaissance et la traçabilité des parcours résidentiels ;**
- **Évaluer les effets de l'accompagnement social dans le cadre de l'IML,** en développant des indicateurs d'impact portant sur la stabilisation des parcours, la satisfaction des ménages et leurs évolutions résidentielles à moyen terme ;
- **Engager une évaluation nationale du dispositif, combinant analyse quantitative, retours d'expérience des acteurs et évaluation de l'impact social,** afin d'ajuster les orientations stratégiques et de renforcer la cohérence nationale de l'intermédiation locative.

Axe n°5 : Positionner l'IML comme levier des politiques publiques du logement

■ Renforcer la mobilisation de l'intermédiation locative dans les communes carencées au titre de la loi SRU

L'article L.302-7 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) prévoit que, lorsqu'une commune est reconnue en situation de carence au titre de la loi SRU, le préfet peut conclure une convention avec un ou plusieurs organismes agréés pour mettre en œuvre un dispositif d'intermédiation locative (IML) sur son territoire.

Cette convention implique une participation financière obligatoire de la commune, déductible du prélèvement SRU dans la limite de 10 000 euros par logement et par an en Île-de-France et en région PACA, et de 5 000 euros ailleurs. En cas de non-paiement, l'État peut mettre la commune en demeure, puis se substituer à elle pour effectuer le règlement, les sommes dues étant ensuite recouvrées sans possibilité de déduction.

Pourtant, ce levier demeure très peu mobilisé, voire pas du tout, alors qu'il constitue un outil puissant de rééquilibrage territorial et un moyen concret d'impliquer les communes carencées dans la mise à disposition de logements à vocation sociale.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Doter les services préfectoraux des moyens humains et d'ingénierie nécessaires** pour assurer un pilotage actif et opérationnel du dispositif dans les communes concernées ;
- **Rendre obligatoire, dans les communes carencées, le lancement d'un appel à projets** afin de sélectionner un ou plusieurs opérateurs d'intermédiation locative ;
- **Expérimenter, dans une vingtaine de territoires, la transformation du dispositif actuel en obligation préfectorale,** afin d'en tester la portée et l'efficacité ;
- **Intégrer explicitement ce dispositif dans la prochaine circulaire relative à la loi SRU,** en clarifiant ses modalités de mise en œuvre et en soulignant son rôle stratégique dans la mobilisation du parc privé à des fins sociales.

■ Encadrer le recours au bail de sauvegarde pour prévenir les expulsions et respecter le droit au logement opposable

Le bail de sauvegarde consiste à confier temporairement la location d'un logement à un opérateur social, en lieu et place d'un locataire en difficulté, afin d'éviter la rupture du bail et de prévenir l'expulsion. Le ménage reste dans les lieux, le temps que sa situation se stabilise, avant un glissement du bail à son nom.

Expérimenté en 2015 par SOLIHA Provence, ce mécanisme s'est rapidement heurté à des obstacles juridiques majeurs : le droit locatif ne reconnaît pas la suspension temporaire d'un bail, et la coexistence de deux contrats (celui du locataire et celui de l'opérateur) crée une insécurité juridique. Faute de cadre adapté, les opérateurs ont dû recourir à des solutions alternatives de prévention des expulsions en amont.

Pourtant, ce type de dispositif pourrait constituer une réponse pertinente et ciblée, notamment pour les ménages reconnus DALO menacés d'expulsion. Ces situations mettent l'État en difficulté dans la mesure où il est tenu d'exécuter ls décisions de justice, en accordant le concours de la force publique, tout en étant garant du droit au logement (à la fois juridiquement, lorsqu'il n'assure pas le relogement dans les délais légaux, et financièrement, en raison des indemnisations versées aux propriétaires). Le recours encadré à un bail de sauvegarde permettrait de maintenir le ménage dans son logement, sous gestion d'un opérateur social, le temps qu'une attribution d'un logement social dans le cadre du Dalo soit effective.

Une telle approche renforcerait la prévention des expulsions, limiterait les contentieux indemnitaires et traduirait une mise en œuvre plus effective du droit au logement opposable. Elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation ciblée dans les territoires les plus concernés par les expulsions de ménages DALO.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Créer un cadre juridique permettant la suspension temporaire d'un bail avant jugement d'expulsion,** pour sécuriser la mise en œuvre du bail de sauvegarde ;

- **Rendre systématique la proposition d'une solution d'intermédiation locative aux propriétaires lorsque des ménages reconnus DALO menacés d'expulsion sont en attente de relogement ;**
- **Lancer des expérimentations territoriales encadrées** afin d'évaluer l'efficacité du dispositif en matière de prévention des expulsions et d'en préparer une éventuelle généralisation.

Articuler la lutte contre la vacance avec le développement de l'intermédiation locative

La plateforme Zéro Logement Vacant permet aux collectivités engagées d'identifier et de contacter les propriétaires de logements vacants sur leur territoire.

Chaque année, ces mêmes propriétaires reçoivent un avis d'imposition au titre de la taxe sur les logements vacants (TLV ou THLV), émis automatiquement par la DGFiP lorsqu'ils sont assujettis. Ce courrier constitue un moment stratégique pour sensibiliser les propriétaires aux alternatives à la vacance prolongée, et notamment à l'intermédiation locative, qui offre à la fois sécurité locative, incitations fiscales et valorisation du patrimoine.

Le croisement de ces dispositifs (fiscalité incitative et prospection territoriale) pourrait renforcer la mobilisation du parc privé inoccupé, tout en contribuant à réduire la vacance durable.

LE HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT PRÉCONISE DE :

- **Joindre à l'avis d'imposition de la taxe sur les logements vacants un document annexe personnalisé, comprenant une simulation chiffrée des gains potentiels en cas de recours à l'IML** (revenus nets, avantages fiscaux, garanties offertes), ainsi qu'une comparaison entre le coût annuel de la vacance et le revenu estimé via l'IML ;
- **Renforcer l'efficacité du dispositif Zéro Logement Vacant en améliorant la qualité des informations transmises aux collectivités,** notamment par l'ajout des adresses électroniques des propriétaires, afin de faciliter le contact direct et la prospection active ;
- **Étendre cette démarche aux logements à DPE défavorable,** dans une logique de prévention de la vacance durable et de mobilisation du parc ancien dégradé.

CONCLUSION

L'analyse conduite par le groupe de travail « Parc privé » du Haut Comité pour le droit au logement réaffirme une conviction déjà largement partagée : l'intermédiation locative n'est pas un simple outil technique, mais un instrument politique majeur pour répondre à la crise du logement et rendre effectif le droit au logement. Dans un contexte où les loyers du marché sont durablement déconnectés des revenus des ménages, elle constitue l'un des rares leviers capables de rééquilibrer le marché privé au service de l'intérêt général.

La sous-location doit être reconnue comme une réponse transitoire, ciblée sur les ménages les plus fragiles. Elle requiert un accompagnement intensif et des financements adaptés, mais doit rester exceptionnelle, y compris dans le parc social, afin de ne pas priver les ménages d'un bail de droit commun et des droits qui y sont attachés.

Le mandat de gestion, au contraire, doit véritablement être réaffirmé comme le cœur de l'IML et consolidé comme une véritable politique de logement. En garantissant un accès direct à un bail de droit commun dans le parc privé, il offre une solution pérenne, sécurisée et conforme aux principes du Logement d'abord. Sa montée en puissance exige des financements stables, la sécurisation accrue des bailleurs (Visale, fonds de garantie régionaux), mais aussi une réforme fiscale ambitieuse qui redonne à l'IML toute son attractivité.

Mais la mobilisation du parc privé à des fins sociales ne peut, à elle seule, inverser durablement la dynamique du mal-logement. Elle doit s'articuler avec d'autres politiques volontaristes : la production de logements sociaux à un rythme soutenu, le renforcement de la régulation du marché locatif privé et la maîtrise du foncier. Le développement de logements conventionnés, de baux à vocation sociale, ou encore de mécanismes incitatifs pour la mise à disposition de logements vacants constitue autant de leviers complémentaires à l'intermédiation locative.

Au-delà de ces modalités, l'avenir de l'IML repose sur plusieurs conditions politiques. Elle doit être pleinement intégrée aux objectifs de la loi SRU et à la lutte contre la vacance. Elle doit garantir des parcours résidentiels sécurisés, éviter les sorties sèches et permettre un accès effectif au logement. À ces conditions, elle pourra pleinement jouer son rôle : corriger les déséquilibres du marché, réduire l'écart entre loyers et revenus, mobiliser le parc privé au service de l'intérêt général et garantir à chacun le droit fondamental à un logement digne et durable.

GLOSSAIRE

AIVS® : Agence immobilière à vocation sociale

AIS : Agence immobilière sociale

APL : Aides personnelle au logement : APL (aides personnalisés au logement), ALS (aides locative sociale) et ALF : allocation logement familiale

ALUR : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2014)

ALT : Aide au logement temporaire

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ASLL : Accompagnement social lié au logement

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

DALO : Droit au logement opposable

DDETS / DREETS : Directions départementales / régionales de l'emploi, du travail et des solidarités

DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

FAPIL : Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement

FSL : Agence immobilière à vocation sociale

GLA : Gestion locative adaptée

IML : Intermédiation locative

IML+ : Intermédiation locative renforcée

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PLAI / PLUS / PLS : Prêt locatif aidé d'intégration / Prêt locatif à usage social / Prêt locatif social

SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SOLIHA : Solidaires pour l'habitat

SRU : Loi Solidarité et renouvellement urbains (2000)

Visale / Visale IL : Visa pour le logement et l'emploi / Garantie Visale spécifique à l'intermédiation locative

ZLV : Zéro logement vacant

ANNEXES

LISTE DES ACTEURS AUDITIONNÉS

ACTION LOGEMENT
M. Nicolas **HENRY,** secrétaire général Action Logement
M. Jérôme **DRUNAT,** directeur de l'APAGL

ACTION TANK
M. Guillaume **GINEBRE,** chef de projet
Mme Emilie **DUSSAUGE,** cheffe de projet

DIRECTION DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES
M. Clément **PETITIMBERT,** chef du bureau du développement de l'offre de logement social et intermédiaire
Mme Peggy **MARTINI,** cheffe de projet lutte contre la vacance de logements

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT
Manuel **HENNIN,** adjoint au Dihal
Mme Manon **HURE,** directrice de la mission accès et maintien dans le logement
Mme Aline **TRAN,** cheffe de projet mission accès et maintien dans le logement

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS POUR LA PROMOTION ET L'INSERTION PAR LE LOGEMENT
Mme Camille **REGIS,** déléguée générale
Mme Marine **POLYCARPE,** déléguée régionale AURA
M. Mathis **LAGNIER,** chargé de missions GLA/AIVS

HABITAT ET HUMANISME
Mme Sylvie **ESCHALIER,** chargée de la mobilisation de logements
Mme Carol **POMEON,** directrice du développement Habitat et Humanisme
Mme Catherine **ROUBAUD,** responsable politique de l'Habitat
Mme Anaïs **SCHIFANO,** coordinatrice accompagnement dans le diffus

VILLE DE PARIS
M. Ben **RICKEY,** coordinateur Logement d'Abord
Mme Béatrice **MEYER,** cheffe du bureau du relogement et IML
Mme Christine **HUYNH,** responsable de la mission Accompagnement et IML

RENNES MÉTROPOLE
M. Honoré **PUIL,** vice-président Rennes Métropole
Mme Nathalie **DEMESLAY,** responsable service Habitat – Rennes Métropole
Mme Sophie **LAMBERT,** directrice de l'AIS Rennes Métropole

SOLIDARITÉS NOUVELLES POUR LE LOGEMENT
Mme Isolde **HOUZIAUX,** chargée développement

SOLIHA - SOLIDAIRES POUR L'HABITAT
M. Kamel **SENNI,** responsable du pôle Logement d'abord
Mme Dorine **BRANGET,** chargée de mission Gestion locative sociale

PROPRIÉTAIRE SOLIDAIRE
Mme D., propriétaire solidaire engagée dans l'IML via Solibail depuis 10 ans

ANNEXES

CADRE JURIDIQUE DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Textes législatifs

- **Loi n° 90-449 du 31 mai 1990** visant à la mise en œuvre du droit au logement (« loi Besson ») : création des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD, aujourd'hui PDALHPD).
- **Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991** portant diverses dispositions d'ordre social : création de l'Aide au logement temporaire (ALT).
- **Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998** d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : création de l'Aide à la médiation locative (AML) et reconnaissance de la gestion locative adaptée.
- **Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009** de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (« loi MOLLE») : intégration de l'intermédiation locative et de la gestion locative sociale dans le Code de la construction et de l'habitation, notamment via les PDALPD.
- **Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014** pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« loi ALUR ») : prise en compte des logements en intermédiation locative dans le décompte SRU et dans les dépenses déductibles du prélèvement SRU.
- **Lois de finances à partir de 2017** instituant puis adaptant le dispositif fiscal « Louer abordable » (Cosse), puis « Loc'Avantages », articulant conventionnement Anah et mobilisation du parc privé à loyers maîtrisés.

Dispositions codifiées

- **Code de la construction et de l'habitation (CCH) :** articles L.301-1 et suivants relatifs aux objectifs de la politique du logement.
- **CCH, articles L.365-1 à L.365-4 et R.365-1 à R.365-9 :** agréments « intermédiation locative et gestion locative sociale » et « ingénierie sociale, financière et technique » pour les organismes agissant en faveur du logement des personnes défavorisées.
- **Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs :** cadre de référence du bail d'habitation de droit commun utilisé en mandat de gestion.
- **Code de l'action sociale et des familles (CASF) :** dispositions relatives à l'hébergement et au droit à l'hébergement d'urgence (notamment l'article L.345-2-4).
- **Code de la sécurité sociale :** dispositions relatives à l'Aide au logement temporaire (ALT), permettant le financement de solutions de logement temporaire pour des publics exclu·es du droit commun.

Circulaires et instructions relatives à l'intermédiation locative

- **Circulaire du 5 mars 2009 relative à la relance de l'hébergement et au développement de l'intermédiation locative** (expérimentation « Solibail » dans plusieurs régions).

ANNEXES

CADRE JURIDIQUE DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

- **Circulaire du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »,** confirmant la montée en charge de l'intermédiation locative comme alternative à l'hôtel.
- **Circulaire du 20 février 2015 fixant un objectif de création de solutions alternatives aux nuitées hôtelières,** dont 9 000 places en intermédiation locative.
- **Instruction du 6 février 2015 relative au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Droit au logement opposable (Dalo),**
- **Circulaire interministérielle du 22 juillet 2015 mobilisant l'intermédiation locative,** notamment de type « Solibail », pour l'accueil des exilés et la réduction du recours à l'hébergement hôtelier.
- **Instruction interministérielle du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du premier plan « Logement d'abord » :** objectif de 40 000 places supplémentaires, définition des deux modalités (location-sous-location et mandat de gestion) et cible de 50 % de places en mandat de gestion parmi les créations.

ANNEXES

NOTE DU HAUT COMITÉ S'ADRESSANT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES SOUHAITANT MIEUX COMPRENDRE LES ENJEUX ET LES BÉNÉFICES DU SOUTIEN À L'INTERMÉDIATION LOCATIVE SUR LEUR TERRITOIRE (MARS 2025)

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

Haut Comité pour le Droit au logement

Note à destination des collectivités locales : Pourquoi soutenir l'intermédiation locative sur votre territoire ?

Dispositif d'accès au logement inscrit dans le plan Logement d'abord, l'intermédiation locative (IML) est un dispositif d'accès au logement qui permet de mobiliser le parc privé à des fins sociales. Elle repose sur l'engagement de propriétaires bailleurs acceptant de louer leurs biens à des ménages en situation de mal-logement, avec l'appui d'un tiers social (le plus souvent une association ou un organisme agréé) chargé de sécuriser la relation locative entre les deux parties. Ce modèle présente de solides avantages pour les propriétaires, tant sur le plan financier[1] que sur celui de la gestion locative[2]. Deux montages sont possibles : la location/sous-location, dans laquelle l'organisme social loue le bien au propriétaire avant de le sous-louer au ménage accompagné ; et le mandat de gestion, où le propriétaire reste bailleur direct tout en déléguant la gestion à un opérateur agréé.

Plusieurs atouts essentiels en font une solution particulièrement pertinente. D'une part, elle permet une mobilisation rapide du parc privé à des fins sociales, bien plus réactive que la production neuve HLM. D'autre part, l'IML bénéficie d'un haut niveau d'acceptabilité sociale : en mobilisant des logements diffus, intégrés au tissu urbain existant, elle limite les effets de concentration et suscite peu de résistance locale. Enfin, en favorisant la réutilisation du bâti existant, elle s'inscrit pleinement dans les objectifs de sobriété foncière et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Face à la tension croissante sur le logement et à la pression croissante liée aux objectifs SRU, l'intermédiation locative constitue un levier opérationnel efficace pour atteindre les objectifs de production de logements sociaux fixés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

1. **Les logements mobilisés dans le cadre de l'IML sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU**

Les logements comptabilisés dans le calcul du taux SRU d'une commune sont définis dans le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Parmi ceux-ci, les logements du parc privé, dès lors qu'ils sont conventionnés à un loyer social ou très social avec l'Anah, sont pris en compte.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a modifié les modalités de l'inventaire annuel des logements sociaux dans le cadre du dispositif SRU prévu par le CCH en intégrant, sous conditions, certains logements du parc privé non conventionnés.

[1] Les propriétaires bailleurs privés engagés dans l'IML peuvent conclure avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) une convention par laquelle ils s'engagent à louer leur(s) logement(s) à des locataires sous conditions de ressources et à des loyers inférieurs à certains plafonds. En contrepartie de leur engagement, ils peuvent bénéficier d'un avantage fiscal (une réduction d'impôt) et d'une aide aux travaux de l'Anah, le cas échéant

[2] Les propriétaires bailleurs bénéficient d'une sécurisation renforcée via la gestion locative assurée par un tiers. En location/sous-location, les risques locatifs (impayés, dégradations, vacances, …) sont pris en charge par les crédits de l'Etat.

Il est désormais possible d'intégrer dans le décompte SRU, au-delà des logements du parc privé conventionnés avec l'Anah[3] :

« Les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative qui sont loués à un organisme agréé en application de l'article L. 365-4 du présent code pour exercer des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale en vue de leur sous-location, meublée ou non, à des personnes mentionnées au II de l'article L. 301-1, sous réserve que le loyer pratiqué au mètre carré par l'association soit inférieur ou égal à un montant défini par arrêté du ministre chargé du logement. »

Le développement de l'intermédiation locative contribue donc directement à l'atteinte des objectifs de rattrapage de production fixés aux communes soumises à des obligations de production de logements sociaux, au même titre que des logements HLM neufs, tout en étant plus rapides à mobiliser.

2. Le développement de l'IML permet de diminuer le montant du prélèvement sur les ressources fiscales des communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU

Les communes déficitaires en logements sociaux au titre de la loi SRU doivent s'acquitter d'un prélèvement proportionnel à leur déficit. Ce montant est cependant réduit des dépenses déductibles engagées pour favoriser la production de logements sociaux.

En ce sens, le CCH prévoit[4] :

« Le prélèvement est diminué du montant des dépenses exposées par la commune au titre des dépenses engagées pour financer des dispositifs d'intermédiation locative dans le parc privé […] dans la limite d'un plafond fixé, selon la localisation de la commune et sans pouvoir être supérieur à 10 000 € par logement et par an, par décret en Conseil d'Etat »

Le développement de l'intermédiation locative peut dès lors constituer un véritable levier stratégique pour les communes déficitaires au titre de la loi SRU. Plutôt que de supporter un prélèvement SRU sans impact visible sur le territoire, il est possible pour ces dernières de diminuer leur montant prélevé en finançant des actions concrètes dans le cadre de l'IML, telles que la captation de logements du parc privé, leur gestion en intermédiation locative, et l'accompagnement social des ménages concernés. Ce mécanisme permet également de contribuer activement au rattrapage SRU, les logements ainsi mobilisés étant comptabilisés dans les objectifs de logements sociaux, et permettant ainsi aux collectivités de progresser concrètement vers le respect de leurs obligations légales.

Pour finir, le CCH[5] dispose que, lorsqu'une commune est reconnue en situation de carence au titre de la loi SRU, le préfet peut conclure une convention avec un ou plusieurs organismes agréés pour mettre en place un dispositif d'intermédiation locative sur son territoire. Cette convention implique une contribution financière obligatoire de la commune, déductible du prélèvement SRU dans certaines limites. En cas de non-paiement de cette contribution, l'État peut mettre la commune en demeure puis se substituer à elle pour régler les sommes dues, qui seront ensuite recouvrées auprès de la commune sans possibilité de déduction du prélèvement obligatoire.

[3] L. 302-5 du CCH
[4] L302-7 du CCH
[5] L302-9-1 du CCH

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT
La Grande Arche – Paroi Sud
92055 La Défense cedex
www.hclpd.gouv.fr

HAUT COMITÉ POUR LE DROIT AU LOGEMENT