métropolitiques

Ne pas sous-estimer les bailleurs sociaux !
Ajustements et adaptations au sein d'un secteur hors normes

Raphaël Frétigny et Julien Solo

Alors que le logement social est en crise et en proie à la libéralisation, Raphaël Frétigny et Julien Solo, professionnels du secteur, appellent à changer de regard sur le rôle des bailleurs sociaux dans la fabrique de la ville.

Au mitan des années 2020, le logement social a mauvaise presse. Marqué par la réduction des financements de l'État (Driant 2019), les problématiques d'entretien du patrimoine[1], les débats sur sa privatisation ou sur les conditions d'attribution des logements (Bourgeois 2019), il fait l'objet d'une multitude de critiques. Dans ce contexte de crise multiforme, marqué par un affaiblissement quasi général de l'habitat social en Europe (Daniel 2018 ; Houard 2011), les bailleurs sociaux sont souvent présentés comme des acteurs impuissants face à la crise du logement et à la montée des inégalités urbaines[2].

À partir de nos expériences opérationnelles respectives au sein du mouvement HLM, nous observons certes les difficultés réelles que rencontrent les organismes de logement social, mais aussi la relative robustesse de leur modèle et leurs dynamiques hybrides d'adaptation face aux politiques austéritaires. Le parti pris de cet article n'est pas de récuser les critiques à l'égard des bailleurs sociaux, ni de nier la persistance de la crise du logement, mais de mettre en avant la relative résilience de ces acteurs originaux, ainsi que leurs capacités d'action et d'innovation, souvent sous-estimées, face aux défis actuels des politiques de l'habitat.

Les bailleurs sociaux face à l'austérité

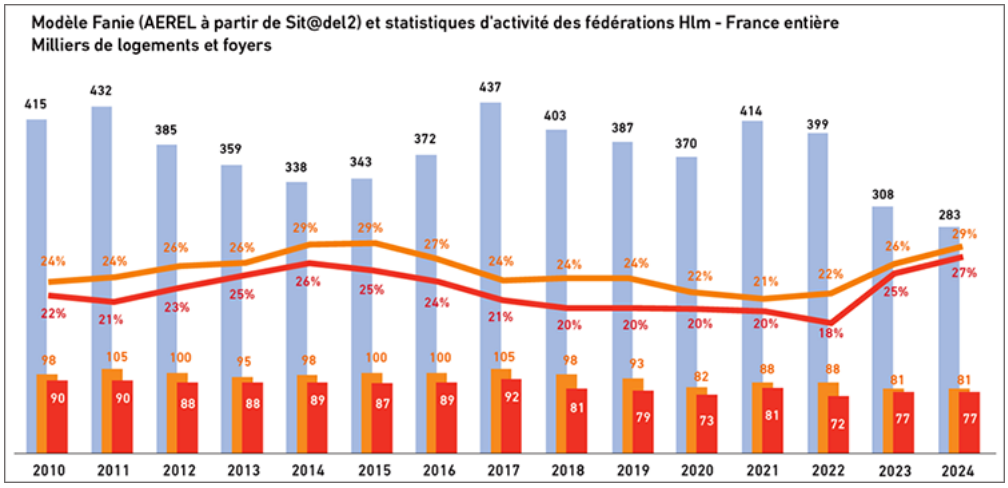
Rappelons d'abord brièvement l'ampleur des difficultés financières auxquelles ont dû faire face les bailleurs sociaux ces dernières années. Comme le montre bien la figure 1, le début du XXIe siècle est caractérisé par une réduction des subventions publiques, qui passent de 14 à 10 % du coût d'un logement social neuf entre 2000 et 2024 (Union sociale pour l'habitat 2025). La Réduction de loyer de solidarité (RLS), mise en place en 2018 pour réduire les loyers des locataires HLM les plus modestes, est essentiellement financée par les bailleurs sociaux, à hauteur d'environ 1 milliard d'euros par an. Ces éléments s'ajoutent à une hausse tendancielle du coût du foncier et, dans les années 2020, à la forte remontée des taux d'intérêt et des coûts de construction. Dans ce contexte, les bailleurs sociaux ne sont pas en capacité financière d'atteindre à la fois les objectifs de production et de réhabilitation thermique pour répondre aux besoins en logement et à la Stratégie nationale bas carbone (Banque des Territoires 2025).

[1] Voir notamment la revue de presse de l'Union sociale pour l'habitat : https://www.union-habitat.org/index.php/centre-de-ressources/politique-de-la-ville-urbanisme/la-ministre-de-la-ville-confirme-le.

[2] Image parfois entretenue par le mouvement HLM lui-même, qui dénonce systématiquement les remises en cause du modèle HLM et de ses conditions de financement.

Pour autant, le parc social a fait plus que résister. Le nombre de logements sociaux a crû de près d'un million de logements entre 2000 et 2024, alors même que les bailleurs ont programmé, dans la même période, la démolition d'un peu moins de 300 000 logements sociaux dans le cadre des programmes de renouvellement urbain (Union sociale pour l'habitat 2025). Sur la période la plus récente, marquée par une forte crise immobilière, les bailleurs sociaux ont certes diminué leur production de logements (– 15 % entre 2019 et 2024), mais dans une mesure bien moindre que la construction privée (– 50 %). Au contraire, le secteur a été mis à contribution pour racheter en bloc des programmes aux promoteurs privés frappés par la crise[3]. En parallèle, les bailleurs sociaux ont maintenu des programmes massifs de réhabilitation thermique de leurs patrimoines, touchant plus de 100 000 logements par an. Ils ont également maintenu leur engagement dans le nouveau programme national de rénovation urbaine, les bailleurs sociaux restant les premiers investisseurs dans les quartiers concernés.

Figure 1. Part des logements sociaux dans l'ensemble des mises en chantier



Source : Union sociale pour l'habitat 2025.

Des adaptations sans rupture avec le modèle financier historique

On peut évoquer plusieurs éléments pour expliquer cette résilience du logement social, certes inégale selon les territoires et les organismes. La première piste est celle de l'hybridation progressive du secteur. De nombreux organismes HLM ont ainsi noué des partenariats nouveaux pour la construction de logements sociaux, notamment avec des acteurs privés. En témoigne la collaboration massive avec la promotion privée, à travers l'acquisition de logements dans le cadre d'opérations réalisées par le privé. S'il pose question sur ses effets à long terme (Gimat et Pollard 2016), ce dispositif de VEFA (vente en état futur d'achèvement) permet néanmoins aux bailleurs de produire des logements sociaux à moindre coût et rapidement[4].

Au-delà de ces collaborations, de nombreuses opérations de construction de logement social sont « hybridées » au sein d'opérations immobilières complexes en partenariat avec des acteurs privés, selon des modalités variées : démembrement du foncier ou de la propriété, opérations

[3] Lire « Stratégie : agrandir le parc social malgré la crise du neuf », *Le Moniteur*, https://www.lemoniteur.fr/article/strategie-agrandir-le-parc-social-malgre-la-crise-du-neuf.2334936.

[4] En 2023, le coût d'un logement social acheté en VEFA était de 10 % inférieur au coût d'un logement construit en maîtrise d'ouvrage directe : https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/patrimoine-maitrise-d-ouvrage/etude-relative-aux-couts-de-production-des.

mixtes de copromotion ou encore opérations d'aménagement associées à des droits à construire des logements sociaux. Dans un contexte de hausse des valeurs foncières, ces dispositifs peuvent permettre d'abaisser les charges foncières pour rendre réalisables les opérations de logement social (Gimat 2017). De même, la période de taux financier très bas entre la crise de 2008 et celle du Covid-19 a été l'occasion d'incursions de certains bailleurs sociaux sur les marchés financiers, depuis le recours aux agences de notation pour accéder à des financements très bon marché, jusqu'à l'acquisition de produits de couverture contre les futures hausse des taux du livret A (*swap*) en passant par les émissions obligataires.

L'hybridation avec les acteurs des marchés immobiliers et financiers tranche avec l'étanchéité historique des bailleurs sociaux à leur égard (Gimat *et al.* 2025). Mais ces dynamiques ne se sont pas traduites par une rupture vis-à-vis du robuste modèle financier du logement social en France, fondé sur le circuit des livrets d'épargne géré par la Caisse des dépôts. Ce circuit original de gestion publique de l'épargne des ménages constitue, en 2023, 75 % du montant total des encours d'emprunt des bailleurs sociaux (Agence nationale de contrôle du logement social 2024). Chaque construction et réhabilitation d'ampleur d'un logement social est financée par des prêts à long terme, qui peuvent aller dans certains cas jusqu'à 80 ans. La CDC a d'ailleurs joué un rôle majeur pour amortir la dégradation du contexte économique du logement social, à travers notamment l'allongement de la durée des prêts et la mise en place d'outils originaux, comme les prêts de haut de bilan[5]. Ces conditions de financement, généralement associées à des garanties d'emprunt par les collectivités locales, sont sans équivalent sur le marché et constituent, même pour les bailleurs les plus engagés dans les innovations financières, le cœur de financement de leur activité.

La dynamique d'hybridation est aussi particulièrement forte à l'intérieur même du secteur HLM, notamment dans le cadre de la loi ELAN (2018), qui favorise les regroupements d'organismes, y compris entre bailleurs sociaux « publics » (offices publics de l'habitat) et « privés » (entreprises sociales de l'habitat). Si le bilan de la loi reste à faire, elle a clairement favorisé l'hybridation organisationnelle, à travers le développement des Groupements d'intérêt économique (GIE). Ces structures mutualisées unissent les ressources des bailleurs sur des métiers et enjeux spécifiques, tels que la maîtrise d'ouvrage (construction et réhabilitation), le renouvellement urbain ou encore l'économie circulaire. Nos expériences au sein des GIE spécialisés de La Méta[6] et de Grand Paris Habitat[7] nous ont convaincus de l'intérêt de ces mutualisations pour dynamiser et structurer les capacités d'action des bailleurs sociaux.

Des capacités d'action sous-estimées et sous-employées ?

Si la crise du logement est, dans les années 2020, particulièrement marquée quantitativement, avec un déficit de logements disponibles, elle est aussi largement qualitative. Les défis sont multiples, comme en témoigne la place centrale de l'habitat dans les récentes crises, qu'elles soient sanitaires (Covid-19), économiques et géopolitiques (contraintes sur les capacités de chauffage) ou environnementales (canicules), sans parler du vieillissement de la population.

[5] Il s'agit en l'occurrence de prêts à très long terme avec un taux nul pendant vingt ans, permettant de faciliter le financement d'opérations de construction neuve.

[6] En 2026, ce GIE réunit quatre bailleurs des Hauts-de-France (Vilogia, Lille Métropole Habitat, Partenord Habitat et Terre d'Opale Habitat). Il assure, pour le compte de ses membres, le pilotage de près de 400 opérations pour 1,4 milliard d'euros d'investissement.

[7] Ce GIE réunit vingt et un bailleurs d'Île-de-France autour du bailleur CDC Habitat. En 2026, il assure le pilotage d'opérations sur une vingtaine de projets de rénovation urbaine en Île-de-France pour un montant total d'investissement proche des 800 millions d'euros.

Les multiples engagements des bailleurs sociaux montrent combien leur capacité d'action peut être précieuse. C'est particulièrement le cas pour la lutte contre le dérèglement climatique et peut-être plus encore pour les politiques d'adaptation, alors même que les bâtiments représentent près de 30 % des émissions nationales de CO2. Le logement social est clairement le secteur le moins en retard sur la stratégie nationale de rénovation énergétique des bâtiments, et a favorisé des innovations intéressantes d'industrialisation des process de réhabilitation[8]. Il en va de même pour le rafraichissement de l'habitat, avec par exemple le développement du référentiel Renoptim par l'Union sociale pour l'habitat (USH) en lien avec le CTSB[9].

L'activité de travaux des organismes de logement sociaux joue un rôle majeur dans les économies territoriales. Elle représente ainsi plus de 20 % du chiffre d'affaires du secteur du bâtiment dans les Hauts-de-France (CERC Hauts-de-France 2023). Cette activité constitue un levier tout à fait important pour l'insertion par l'activité économique des publics éloignés de l'emploi, puisque le logement social est le deuxième donneur d'ordre en volume derrière le bloc communal en la matière (Alliance Villes Emploi 2022). Toutefois, ces engagements se traduisent rarement par une intégration claire des organismes HLM dans la gouvernance de ces politiques publiques. C'est particulièrement le cas dans les politiques d'insertion. Par exemple, les bailleurs sociaux sont, après les collectivités territoriales, les premiers partenaires des expérimentations de Territoires zéro chômeurs de longue durée[10]. Ce n'est pas une surprise dans la mesure où ces dispositifs d'insertion se tiennent justement dans les quartiers prioritaires, où les bailleurs bénéficient de financements spécifiques pour investir dans la vie locale, singulièrement en faveur de l'emploi. Pourtant, l'association des bailleurs à ces dispositifs est loin d'être systématique et ne fait pas l'objet d'un véritable cadrage institutionnel, malgré son vif intérêt opérationnel[11].

S'il y a un domaine dans lequel les capacités d'action des bailleurs sociaux ne sont pas sous-estimées, c'est bien celui du renouvellement urbain et de la politique de la ville. Les programmes nationaux de rénovation urbaine ont même été conçus d'abord dans le but de les mobiliser, quitte à ce que ce soit au détriment d'autres objectifs (Frétigny 2018). Pourtant, même dans le cadre de cette politique publique, la gouvernance formelle du NPNRU reste pilotée par les collectivités dans le cadre fixé par l'État via des conventions pluriannuelles. Les bailleurs n'y sont associés que comme « partenaires » ou « maîtres d'ouvrage ». Tout se passe comme s'ils n'étaient que de simples opérateurs en charge d'appliquer les politiques nationales et communales, alors même que leurs compétences, notamment en matière de montages immobiliers complexes, peuvent s'avérer précieuses. C'est également le cas dans le domaine de la politique de la ville : les bailleurs sociaux contribuent en 2025 aux contrats de ville à un niveau comparable à celui de l'État (320 M€ investis par les bailleurs contre 396 M€ dans le budget de l'État), dans le cadre d'un abattement fiscal de 30 % sur la taxe foncière sur les propriétés bâties en quartier prioritaire.

Mieux intégrer les bailleurs sociaux dans l'action publique

Limiter l'action des bailleurs sociaux à la seule application des décisions des services de l'État et des collectivités locales, c'est sous-estimer les compétences précieuses développées ou développables au sein des organismes. Une bonne partie des limites des projets de

[8] Voir notamment le projet de développement d'une préfabrication industrielle des isolations thermiques : https://energiesprong.fr/.
[9] Lire https://programmeprofeel.fr/projets/renoptim/.
[10] Il s'agit d'une démarche d'expérimentation lancée en 2016 dans les quartiers prioritaires en faveur de la création d'emplois pour les publics éloignés de l'emploi. Pour plus d'information : https://www.tzcld.fr/.
[11] Voir notamment les travaux publiés par le conseil scientifique de l'expérimentation : https://dares.travail-emploi.gouv.fr/comite-scientifique-de-lexperimentation-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree.

renouvellement urbain tient à cette faible intégration partenariale. On pourrait ainsi prendre l'exemple des sujets de santé et de vieillissement, absents de la majorité des projets de renouvellement urbain alors même que les bailleurs sociaux bénéficient d'un dégrèvement fiscal à 100 % (TVA comprise) pour les travaux de mise en accessibilité. Ce dispositif a été largement méconnu, alors qu'il aurait permis de donner un véritable élan aux projets de renouvellement urbain sur cette thématique, sans coût pour les collectivités territoriales ni pour les bailleurs sociaux. Les exemples sont nombreux, on pourrait également évoquer les enjeux de l'économie circulaire et biosourcée ou encore ceux de l'évaluation des politiques publiques.

Si la diversité des initiatives évoquées dans cet article montre bien le dynamisme du secteur HLM, elle témoigne aussi des situations contrastées dans lesquelles se trouvent les organismes, dont l'activité reste très éclatée, faiblement articulée et pas toujours pleinement investie tant par les pouvoirs locaux que par l'État. Bien souvent, les bailleurs sociaux sont à la fois plus robustes et plus actifs qu'on ne le pense, mais cette capacité d'action reste peu intégrée institutionnellement. C'est un enjeu tant d'efficacité de l'action publique que de contrôle démocratique. Mieux que la contrainte et l'injonction, la reconnaissance des compétences et des enjeux propres aux bailleurs sociaux est sans doute le meilleur moyen pour les pouvoirs publics de s'assurer de la meilleure utilisation des capacités d'action de ces acteurs hors normes, afin de relever les nombreux défis de l'habitat. Encore faut-il bien sûr que le modèle HLM ne subisse pas de nouvelles remises en cause.

Bibliographie

Alliance Villes Emploi. 2022. *La clause sociale en 2021*. URL : https://www.ville-emploi.asso.fr/media/library/publications/Conso-clause-2021_2023-09-20-140215_cpjm.pdf.

Banque des Territoires. 2025. *Perspectives 2025 : l'étude économique et financière sur le logement social*. URL : https://www.banquedesterritoires.fr/perspectives-2025-etude-economique-financiere-logement-social.

Bourgeois, M. 2019. *Tris et sélections des populations dans le logement social*, Paris : Dalloz.

CERC Hauts-de-France. 2023. *L'impact économique du logement social – 2022*. URL : https://www.cerc-hautsdefrance.fr/publications/limpact-economique-du-logement-social-2022/.

Daniel, B. 2018. « Le procès européen fait au logement social. Le droit européen et la faillibilité du logement social en France, aux Pays-Bas et en Suède », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 221-222, p. 64-79.

Driant, J.-C. 2019. « Loi Élan : rupture ou simple accélérateur de la transformation du modèle français du logement social ? », *Grief*, n° 6/2, p. 31-43.

Frétigny, R. 2018. « La rénovation urbaine à la française : les origines financières d'un programme urbain », *Espaces et sociétés*, n° 174, p. 55-69.

Gimat, M. 2017. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, thèse de doctorat en urbanisme, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Gimat, M. et Pollard, J. 2016. « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société*, vol. 18, n° 2, p. 257-282.

Gimat, M., Guironnet, A. et Halbert, L. 2025. « A pyrrhic victory? The contested and peripheral financialisation of social housing in France », *International Journal of Housing Policy*, 1-23. https://doi.org/10.1080/19491247.2025.2583593.

Houard, N. (dir.). 2011. *Loger l'Europe : le logement social dans tous ses États*, Paris : La Documentation française.

Union sociale pour l'habitat. 2025. *HLM en chiffres – Édition 2025*, *Repères*, n° 158. URL : https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/economie-financement/hlm-en-chiffres-edition-2025-reperes-ndeg158.

Raphaël Frétigny travaille depuis 2010 dans le domaine des politiques urbaines. Il a consacré une thèse de science politique à l'histoire de la Caisse des dépôts et du financement de la production urbaine. Il exerce aujourd'hui des fonctions opérationnelles au sein de la Méta, un groupement d'intérêt économique (GIE) qui réunit plusieurs bailleurs sociaux autour des enjeux du renouvellement urbain. Il est également chercheur associé au Centre de recherches juridiques (Université de La Réunion).

Julien Solo est responsable de service patrimoine et intervient depuis plus de dix ans dans le pilotage de la maîtrise d'ouvrage du logement social. Il a exercé la direction de projets de rénovation urbaine d'envergure nationale en Île-de-France et pilote aujourd'hui l'activité de rénovation et de grands projets en région PACA pour un opérateur du logement social. Diplômé de Sciences Po Lille et de Sciences Po Paris, il est aussi formateur indépendant en projets complexes et logement social.

Pour citer cet article :
Raphaël Frétigny et Julien Solo, « Ne pas sous-estimer les bailleurs sociaux ! Ajustements et adaptations au sein d'un secteur hors normes », *Métropolitiques*, 12 novembre 2026.
URL : https://metropolitiques.eu/Ne-pas-sous-estimer-les-bailleurs-sociaux.html
DOI : https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2353