



HAL
open science

Une innovation de l'accès social à la propriété pérenne : l'OFS Métropolitain Grenoblois

Mélanie Gonthier

► **To cite this version:**

Mélanie Gonthier. Une innovation de l'accès social à la propriété pérenne : l'OFS Métropolitain Grenoblois. Architecture, aménagement de l'espace. 2018. dumas-01842500

HAL Id: dumas-01842500

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01842500>

Submitted on 18 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GONTHIER Mélanie

**Une innovation de l'accès social à la
propriété pérenne**
L'OFS Métropolitain Grenoblois



Mémoire de Master 2 « Urbanisme et Projet Urbain »
Sous la direction de Mme Paulette DUARTE

Année universitaire 2017-2018

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat

Je soussigné(e) Mélanie Gonthier déclare sur l'honneur :

- être pleinement conscient(e) que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiés sur toutes formes de support, y compris l'Internet, constitue une violation des droits d'auteur et un délit de contrefaçon, sanctionné, d'une part, par l'article L335-2 du Code de la Propriété intellectuelle et, d'autre part, par l'université ;

- que ce mémoire est inédit et de ma composition, hormis les éléments utilisés pour illustrer mon propos (courtes citations, photographies, illustrations, etc.) pour lesquels je m'engage à citer la source ;

- que mon texte ne viole aucun droit d'auteur, ni celui d'aucune personne et qu'il ne contient aucun propos diffamatoire ;

- que les analyses et les conclusions de ce mémoire n'engagent pas la responsabilité de mon université de soutenance ;

Fait à : Grenoble

Le : 21 juin 2018

Signature de l'auteur du mémoire : Mélanie Gonthier

Projet de Fin d'Etudes Master 2 Urbanisme et Projet Urbain

Auteur : Gonthier Mélanie

Titre du Projet de Fin d'Etudes : Une innovation de l'accès sociale à la propriété pérenne : L'OFS Métropolitain Grenoblois

Date de soutenance : 04/07/2018

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de l'Université Grenoble Alpes

Organisme dans lequel le stage a été effectué : Grenoble Alpes Métropole

Directeur du Projet de Fin d'Etudes : Duarte Paulette

Collation : Nombre de pages : 85 / Nombre d'annexes : 03 / Nombre de références bibliographiques : 48

Mots-clés analytiques : *logement ; accession sociale ; habitat ; politiques publiques*

Mots-clés géographiques : *Grenoble ; Lille ; Rennes ; Etats-Unis*

1er résumé

Les Organismes de Foncier Solidaire sont des organismes à but non lucratif qui ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et de rester propriétaires du sol en dotant les ménages d'un droit réel sur le bâti.

Cette dissociation de la propriété s'intègre dans un constat national qui plaide l'inefficience à long terme des outils d'aide à l'accession sociale à la propriété existants. Elle permet de pérenniser l'accession sociale et d'en faire profiter à plusieurs ménages. Les OFS français s'inscrivent donc dans une politique d'accession sociale nationale efficace mais dotée de limites. Ce sont des organismes juridiques complexes et expérimentaux. Plusieurs acteurs nationaux cherchent à en créer sur leurs territoires, dont Grenoble Alpes Métropole. Ils s'ajoutent à d'autres acteurs, ou territoires, qui ont déjà lancé des OFS. L'enjeu de ce projet est de comprendre l'historique de l'accession sociale française pour argumenter la mise en place des OFS en France et plus particulièrement à Grenoble, après avoir expliqué leur cadre juridique.

2^{ème} résumé

Community Land Trusts (CLT) are non-profit making companies which have the aim of acquiring and to manage grounds, frames or not, in order to carry out residences and to remain owners of the ground by equipping the households with a right in rem on the frame. This dissociation of the property is integrated in a national report which pleads the long-term inefficiency of the existing tools of assistance to the social accession with the property. It makes it possible to perennialize the social accession and to make some benefit several households. The French CLT thus fit in a policy of national social accession effective but equipped with limits. They are complex and experimental legal organizations. Several national actors seek to create some on their territories, of which Grenoble-Alpes Métropole. They are added to other actors, or territories, which already launched CLT. The challenge of this project is to understand the history of the French social accession to argue the installation of the CLT in France and more particularly in Grenoble, after having explained their legal framework.

Remerciements

Je souhaite tout d'abord remercier Mme Paulette Duarte qui a dirigé mon projet de fin d'études avec rigueur et intérêt.

Je souhaite ensuite remercier mes deux tutrices d'alternance sans qui cette année à Grenoble Alpes Métropole n'aurait pu exister. Tout d'abord Isabelle Benhis, pour sa bienveillance et son goût du partage. Puis Stéphanie Salomon, pour sa spontanéité et la transmission de compétences techniques foncières qu'elle m'a apporté.

Parallèlement, je tiens à remercier toute la direction du Foncier et de l'Habitat de la Métropole, dirigée par François Molard, ainsi que mes collègues auprès de qui j'ai beaucoup appris, notamment Joseph Graven qui m'a accompagné sur toute ma mission à l'habitat.

Je remercie ma famille, qui m'a toujours fait confiance dans mes choix universitaires et qui m'a encouragé dans ma poursuite d'études après la validation d'un premier diplôme de niveau 1. Enfin, Lambert, pour sa patience et sa confiance sans limites.

Table des matières

INTRODUCTION	7
PARTIE 1 –	13
L’ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ : CŒUR HISTORIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L’HABITAT	13
I. LA DÉMARCHE EUROPÉENNE DANS LA POLITIQUE DU LOGEMENT	14
II. LES POLITIQUES FRANÇAISES D’ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	17
A) L’ABSENCE D’INTERVENTION DE L’ÉTAT DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L’HABITAT	17
B) DES « LOIS CADRE » DES AIDES AU LOGEMENT	19
C) « LES TRENTE GLORIEUSES » : PÉRIODE FASTE DES POLITIQUES PUBLIQUES D’ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ	21
D) DES AIDES CONTEMPORAINES EXISTANTES MAIS À REDÉFINIR	24
PARTIE 2 –	31
L’ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE VECTEUR D’UNE ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ PÉRENNE	31
I. L’INTÉGRATION JUDICIEUSE DE L’ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE DANS LES POLITIQUES D’AIDE À L’ACCESSION SOCIALE	31
A) L’ESSENTIELLE ADAPTATION DES « COMMUNITY LAND TRUST » ANGLO-SAXONS AU CONTEXTE FRANÇAIS	32
B) UN PROCESSUS LÉGISLATIF EN FAVEUR DE LA PÉRENNITÉ DE L’ACCESSION SOCIALE	34
II. LE CADRE JURIDIQUE DES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE	35
A) UNE DÉFINITION INNOVANTE ET COMPLEXE DE L’ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE	36
B) LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE : CLEF DE VOÛTE DE L’ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE	37
III. L’ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE EN PRATIQUE	45
A) L’INTÉGRATION DES OFS DANS UN PROCESSUS PÉDAGOGIQUE INÉDIT	45
B) LE RÉGIME DE LA COPROPRIÉTÉ DES OPÉRATIONS EN BAIL RÉEL SOLIDAIRE	52
PARTIE 3 –	54
L’APPLICATION DE L’OFS AU TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS	54
« L’OFS MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS »	54
I. GRENOBLE ALPES MÉTROPOLITAIN : UNE MÉTROPOLITAIN JEUNE ET ENGAGÉE DANS LES POLITIQUES DE L’HABITAT	54
A) LES SPÉCIFICITÉS ET ENJEUX DE GRENOBLE ALPES MÉTROPOLITAIN	55
B) L’INSCRIPTION D’UN OFS DANS LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L’HABITAT GRENOBLOIS	58
II. LES MOYENS MÉTHODOLOGIQUES DE MISE EN ŒUVRE DE L’OFS MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS	62
A) LA NÉCESSITÉ ÉVIDENTE D’UN TRAVAIL PARTENARIAL	62
B) DES PRÉCONISATIONS MÉTHODOLOGIQUES POUR LA SUITE	69
CONCLUSION	72
ANNEXES	73
BIBLIOGRAPHIE	76

INTRODUCTION

Selon une enquête de la Cour des Comptes, « Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, favoriser l'accèsion à la propriété par l'intervention publique est une priorité affichée d'une grande majorité de gouvernements européens, alors même que les justifications économiques de ces politiques d'accèsion sont en réalité peu nombreuses. »¹

Les différentes évolutions législatives concernant la location - la salubrité, la protection du locataire, etc. - et l'accès à la propriété ont mené au milieu du XX^{ème} siècle, à l'avènement de l'aide publique pour l'accèsion à la propriété. Après la seconde guerre mondiale, le gouvernement entame une reconstruction progressive du territoire sans perdre de l'œil l'objectif de politiques d'aides à l'accèsion à la propriété, déjà légèrement enclenché avant la guerre. L'accèsion à la propriété semble être une étape importante des ménages français et ce, de manière intemporelle. La France dispose d'un passé historique prenant et l'on pourrait légitimement penser que la propriété soit une idéologie héritée de la Révolution française de 1789. En effet, la propriété est symbolique et devrait être accessible à tous. Sans égard, ce sentiment de traitement équitable rappelle la lutte des classes de cette révolution. Aussi, la propriété renforce l'importance de la famille et du patrimoine². En d'autres termes, cela fait écho aux difficultés rencontrées notamment par les classes ouvrières au XIX^{ème} siècle puisqu'elles se confrontaient aux classes bourgeoises qui étaient propriétaires des logements et les louaient aux ouvriers à des prix indécents, alors même que ces logements étaient considérés comme des taudis. On assistait à une ségrégation de la société en matière de propriété. En effet, jusqu'à la moitié du XX^{ème} siècle, l'accèsion à la propriété n'était pas la méthode privilégiée, car il était plus fréquent de parler d'acquisition. Seules les classes bourgeoises pouvaient donc devenir propriétaires contre le paiement d'un prix.

L'accèsion à la propriété est venue palier cette ségrégation avec une définition plus large, qui touche plus de profils de ménages. En effet, l'accèsion à la propriété est un « processus qui permet d'acquérir progressivement la propriété de son logement en ayant

¹ Cour des comptes « *Les aides de l'Etat à l'accèsion à la propriété* », Novembre 2016.

² Revue européenne des sciences sociales, « *Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France* », 2013.

recours à un crédit à long terme »³. Autrement dit, c'est un élément de promotion sociale pour les ménages moyens et modestes.

Pour faire entrer ce nouveau mode d'accèsion à la propriété dans les mœurs, il a fallu faire preuve de pédagogie pour rassurer les ménages notamment sur les questions d'insolvabilité, ainsi que sur la crainte de l'endettement. On parle d'une « acculturation par le crédit ». Ensuite, petit à petit, il y aura plus d'accédants que de propriétaires⁴ : l'Etat français mettait en œuvre des politiques publiques favorisant l'accès à la propriété des ménages modestes.

Seulement, la controverse de l'efficacité des différents outils économiques d'accèsion à la propriété se trouve dans les quelconques effets pervers d'ordre économique ou sociaux qu'ils peuvent engendrer.

Dans son rapport sur les aides à l'accèsion à la propriété, la Cour des Comptes précise que ces principales aides sont, depuis plusieurs années, axées sur la primo-accession. Elle précise que « les aides à l'accèsion reposent sur la notion traditionnelle de « parcours résidentiel » des ménages au long de leur vie (...). La « primo-accession » est l'étape la plus encouragée de ce parcours ». Or, en 2010, seulement la moitié des 30-35 ans « pouvaient acquérir un bien immobilier correspondant à leurs besoins, dans une capitale régionale en province », contre les trois quarts des 55-60 ans en moyenne pouvaient acheter un bien immobilier correspondant à leurs besoins » dans une capitale régionale⁵. Si l'on assimile ces jeunes ménages de 30-35 ans à des primo-accédants, on se rend bien compte que leur solvabilité ne leur permet pas, pour la moitié, d'accéder à la propriété aussi facilement que leurs aînés.

Les aides de l'Etat viennent alors encourager la propriété des primo-accédants, ce qui est notamment le cas du Prêt à Taux Zéro Renforcé (PTZ+), disponible pour les primo-accédants sous conditions de ressources appréciées en fonction de la zone de résidence. Il est distribué par les banques et ne finance qu'une partie de l'opération. Ou encore, c'est le cas du Prêt Social Location Accession (PSLA) qui propose un mécanisme original de

³ « Dictionnaire de l'Habitat et du Logement », Edition Armand Colin.

⁴ Revue européenne des sciences sociales, « Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France », 2013.

⁵ Crédit Foncier et Université Paris Dauphine, « L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages », Décembre 2014.

location-accession. En pratique, le ménage va dans un premier temps louer le logement contre versement d'une redevance et, dans un second temps, il pourra devenir propriétaire en bénéficiant d'aides. Ce type d'accès à la propriété est particulièrement attractif pour les primo-accédants puisqu'un ménage déjà propriétaire se penchera moins naturellement vers une nouvelle forme de propriété.

Mais ces aides, propres à chaque ménage, sont personnalisées et lorsqu'un ménage en a profité, les effets sociaux des aides peuvent être annulés. Par cette affirmation paradoxale, il convient de montrer que ces aides ne garantissent pas un accès à la propriété pérenne à plusieurs ménages modestes, puisque, dans le cadre du PSLA par exemple, lorsque la clause anti-spéculative prend fin (au bout de 9 ans de propriété), le ménage accédant peut revendre son logement sur le marché libre à un ménage avec plus de moyens. Le ménage accédant social s'offre une plus value non négligeable et cette action limite les effets de l'accession sociale sur le long terme.

Ainsi, la pérennisation de l'accession sociale combinée à la pérennisation de l'effort public provoque la nécessité d'un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété.

Ce sont donc ces externalités négatives qui ont propulsé la création des Organismes de Foncier Solidaire (OFS) par la loi ALUR du 24 avril 2014, inspirés des Community Land Trusts (CLT) anglo-saxons.

L'OFS vient tempérer ces limites par ses innovations juridiques, économiques et sociales. C'est en ce sens que nous allons orienter ce projet de fin d'étude : comprendre l'historique français et international des politiques publiques d'accession sociale à la propriété, analyser leurs limites et démontrer quelles sont les innovations sociales, économiques et juridiques des Organismes de Foncier Solidaire dans ce domaine.

Dans un contexte où les politiques publiques de l'habitat tentent de créer du lien social et de permettre l'accès au logement à un maximum de demandeurs, avec notamment l'augmentation du taux de logements locatifs sociaux initial de 20% imposé par la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000, la France axe également sa politique de l'habitat sur le locatif social.

Mais quel est l'intérêt de parler de la location sans parler de la propriété ? En effet, en France, en 2017, le taux de propriétaires s'élève à seulement 64,3% quand la Roumanie a un taux de propriétaires de 95,6%⁶. La France, aux côtés de l'Allemagne, du Danemark ou encore du Royaume-Uni, se trouve dans le groupe des pays qui comptabilisent le moins de propriétaires. Quelles sont les raisons et les conséquences de ce taux ? Cette question est pertinente quand on se rend compte que les pays en tête du classement ne sont autres que les pays de l'est, plus pauvres que les pays d'Europe centrale.

Face à ce constat, la question de l'inflation des prix du foncier se pose inévitablement. En effet, quid de la volonté d'augmenter la présence de logements sociaux sur tel ou tel territoire si le coût des terrains augmente parallèlement ? Les bailleurs sociaux, les promoteurs ou autres acteurs de la construction doivent rentrer dans leurs coûts en construisant des logements toujours plus attractifs et accessibles financièrement et réglementairement - normes PMR, etc.

L'organisme de foncier solidaire, au delà d'être un outil d'accession sociale, propose un démembrement de propriété. C'est à dire que, « si la propriété confère, en principe, à son titulaire le droit de tirer avantage de toutes les utilités du bien, certaines de ces utilités peuvent profiter à un tiers par l'effet de la loi ou de la volonté du propriétaire. Le droit réel ainsi concédé au tiers est dit démembrement de la propriété »⁷. Le ménage dispose de droits réels sur le bâti, grâce à un bail spécial de longue durée, pendant que l'OFS demeure propriétaire du foncier.

Soustraire au propriétaire du prix du foncier : est-ce un argument suffisant pour sensibiliser à une nouvelle forme de propriété ? Quelles sont les collectivités ayant mis en œuvre cette structure ? Quelles sont ses innovations ? Quel serait l'intérêt de créer une telle structure sur le territoire grenoblois ? Egalement, dans quelle démarche s'intègre-t-il ? Quelle est l'histoire française en matière d'accession sociale à la propriété ? Les politiques publiques préexistantes disposent-elles de limites ? En effet, il apparaît que la création des OFS est largement liée aux nombreuses limites qui découlent de ces politiques, notamment sur leur caractère non durable. Il convient de pérenniser l'accession sociale afin de mieux gérer l'argent public mais également de promettre un parc pérenne aux ménages.

⁶ Eurostat, 2013.

⁷ « Dictionnaire de l'Habitat et du Logement », Edition Armand Colin.

Sur le territoire de la Métropole Grenobloise, la politique d'accès sociale à la propriété portée par la Métropole se faisait jusqu'à maintenant plus particulièrement sur les territoires où le locatif social est déjà bien implanté, afin de travailler notamment sur les trajectoires résidentielles. En parallèle, les coopératives HLM construisent des logements en accession sociale à la propriété, notamment là où le foncier est accessible.

De ce fait, dans quelles conditions l'OFS interviendra-t-il sur le territoire Métropolitain Grenoblois ? Quels seront ses enjeux et quelle place faudra-t-il lui donner ?

En considérant que la France est un pays dotée d'un passé structurant en terme de politique de l'habitat, et que d'autres politiques de l'habitat sont également mises en place dans d'autres pays, la création de cette nouvelle structure montre bien l'intérêt intemporel de l'accès à la propriété. Surtout, il convient de traiter les OFS en tant qu'innovation de l'accès sociale à la propriété pérenne, et ainsi de les appliquer au territoire de la Métropole Grenobloise.

Afin d'élucider ces questionnements, j'ai décidé de structurer ce projet de fin d'études en trois parties complémentaires. Tout d'abord, j'effectuerai un travail de recherche sur l'historique des politiques publiques de l'habitat en démontrant que l'accès sociale à la propriété est un cœur historique des politiques publiques de l'habitat (Partie 1). Dans cette partie historique, je présenterai les outils existants ainsi que leurs limites, ce qui me permettra de justifier de la pertinence de l'Organisme de Foncier Solidaire qui est vecteur d'une accession sociale à la propriété pérenne (Partie 2). Enfin, j'appliquerai ces données juridiques et innovantes à mon expérience professionnelle en expliquant l'application de l'OFS au territoire Métropolitain Grenoblois (Partie 3)

Il convient de noter que dans ce projet de fin d'études, le but est de démontrer dans quel contexte d'accès sociale les Organismes de Foncier Solidaires viennent s'implanter. Aussi, au regard du travail interne et externe élaboré par Grenoble-Alpes-Métropole pour introduire un tel dispositif sur son territoire, il convient d'expliquer la démarche de travail utilisée et de préconiser quelles seraient les démarches à suivre en terme de sensibilisation de la société à une telle dissociation de la propriété du foncier et du bâti.

Egalement, je souhaite préciser que dans ce projet de fin d'étude, l' « Organisme de Foncier Solidaire » sera écrit « OFS », et le « Bail Réel Solidaire » qui en découle sera écrit « BRS ».

PARTIE 1 –

L’accession sociale à la propriété : cœur historique des politiques publiques de l’habitat

L’objectif de la mise en place d’un OFS sur un territoire donné est de palier aux limites des outils d’aide à l’accession à la propriété existants. Avant de traiter de cette structure, il est important de souligner le contexte dans lequel elle intervient. Ce sont avant tout les origines de la politique publique du logement qui doivent être dévoilées, puisqu’elles expliqueront en grande partie d’où vient cet outil d’accession sociale et en quoi il peut être novateur et aidant pour les ménages modestes.

L’accession sociale à la propriété est historiquement au cœur des politiques publiques de l’habitat, mais la pérennité de l’accession sociale reste difficile à mettre en place (cf. infra), c’est ainsi que l’enjeu principal de l’OFS sera de garantir la pérennisation de l’offre sociale en propriété.

L’accès à la propriété est souvent reconnu comme un acte d’intégration sociale dans l’espace et dans l’environnement. Les ménages s’investissent dans la vie de la cité et participent à l’essor économique de cette dernière. Il est ainsi important pour les collectivités d’attirer des propriétaires sur leurs territoires.

C’est d’abord les gouvernements qui se sont investis dans l’élaboration de politiques publiques du logement afin de démocratiser l’accès à la propriété et de ne plus compter que des propriétaires dégagés des crédits d’achat (DCA), puisque les classes moyennes et modestes pouvaient très difficilement acquérir de cette manière.

Pour étudier les politiques d’aide à l’accession à la propriété française, il faut d’abord la situer dans son environnement, c’est à dire dans un contexte géographique parlant. Nous observerons que la France s’insère dans une démarche européenne de la politique du logement (I), mais que, de par son histoire, elle développe également ses propres politiques d’aide à l’accession à la propriété (II).

I. La démarche européenne dans la politique du logement

La fin de la Seconde guerre mondiale est un événement historique dans la mise en place des politiques de l'habitat et du logement en Europe. De nombreux ménages modestes se retrouvent dénués de logements et les gouvernements engagent des politiques de reconstructions de masse. Incontestablement, c'est cet événement, commun à plusieurs pays, qui pousse les acteurs politiques à investir du temps, de l'argent et des moyens humains dans le logement. Or, à cette époque, « les ménages étaient en majorité locataires de bailleurs sociaux ou privés dans tous les pays d'Europe », remarque Claudie Louvot⁸. Le parc locatif battait son plein et la propriété n'était pas accessible par tous. Il convient alors de présenter succinctement comment les pays européens ont introduit des politiques de soutien à l'accession et quels outils ils ont utilisé, le cas échéant.

Si la France demeure avoir une politique du logement relativement bien répartie entre l'accession à la propriété et le locatif social (cf. infra), d'autres pays européens se sont plus rapidement concentrés sur la propriété.

L'Espagne est sans conteste un pays de propriétaires puisqu'il en comptabilise 77,7% en 2013⁹. Déjà en 1955, période de l'avènement de ses politiques publiques d'aide à l'accession sociale, l'Espagne comptait entre 40% et 45% de propriétaires quand la France en dénombrait moins de 40%¹⁰. La quasi inexistence de politique publique favorable au parc locatif social a facilité ce cheminement vers le « tous propriétaires ».

L'Allemagne quant à elle a mis en place une politique d'aide à l'accession sociale bien plus tard, avec plus de 47% de ménages locataires et à peine 52% de propriétaires, ce qui la place inévitablement en queue de peloton¹¹. D'ailleurs, c'est un régime juridique largement favorable au locataire, avec l'existence d'un bail unique à durée indéterminée et une

⁸ Louvot, « *Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location* », 2001, Economie et Statistique n°343.

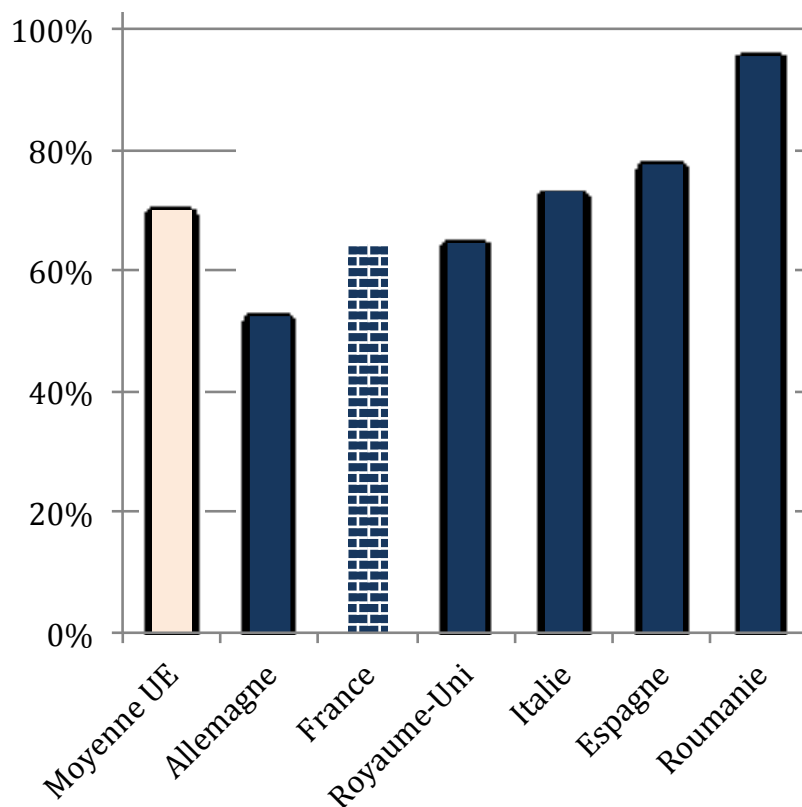
⁹ Eurostat, 2013

¹⁰ Louvot, « *Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location* », 2001, Economie et Statistique n°343.

¹¹ Eurostat, 2013

régulation du coût des loyers qui existe depuis 2000, qui a empêché tout envol des prix des loyers¹².

Taux de propriétaires de certains pays européens en 2013



Source : Eurostat

Force est de constater que la France se situe en dessous de la moyenne de l'Union Européenne qui échelonne à 70%. C'est avec un taux de 64,3% de propriétaire que la France se place juste derrière le Royaume-Uni qui comptabilise 64,6% de propriétaires. D'ailleurs, ce taux presque identique tend à nous interroger un peu plus profondément sur les politiques du logement au Royaume-Uni.

¹² Métropolitiques, « *Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ?* », Vorms B., 2 avril 2012.

- **Focus sur la politique publique du logement britannique**

A la fin du XIX^{ème} siècle, le Royaume-Uni engage une libéralisation de l'accès au crédit et démocratise la propriété. Mais c'est au XX^{ème} siècle que la politique du logement britannique s'est développée.

Dans les années 80, le dispositif « Right To Buy » est mis en place par l'intervention de Margaret Thatcher. Il permet aux locataires du parc social d'acquérir leur logement et augmente le taux de propriétaires du pays¹³. On est face à une politique du « tous propriétaires » et à une privatisation du logement. Ces logements étaient vendus à des prix nettement inférieurs à ceux du marché britannique : de 30% à 70% moins chers¹⁴.

Les chercheurs britanniques caractérisent ce « déclin du secteur locatif public en proportion du parc national » par le terme de « résidualisation »¹⁵.

Cependant, les politiques en mandat à la fin du XX^{ème} siècle mettent en place un outil, le « Buy To Let », en 1996, pour favoriser l'offre locative privée grâce à des prêts avantageux pour l'achat d'un bien destiné à la location. Cette politique publique influence l'investissement immobilier des classes moyennes à aisées, mais ne favorise pas l'accès à la propriété des ménages en besoin. David Cameron envisage donc ensuite de soutenir l'accession à la propriété et non plus l'investissement locatif. En 2013, en créant le « Help To Buy », il s'adresse aux primo-accédants. Ce prêt à taux zéro leur permet d'emprunter pour financer leur accession à la propriété¹⁶. Cette mesure influence l'expansion de la propriété au détriment du secteur locatif. Aujourd'hui, au Royaume-Uni, le parc locatif privé est très marginal, mais le parc locatif social est relativement bien présent, même s'il a souffert de la hausse de l'accès à la propriété.

Ainsi, il convient alors de voir que certaines disparités existent entre la politique publique du logement britannique et la française, bien que ces deux pays européens possèdent un taux de propriétaire quasiment identique. L'explication donnée de la

¹³ Politique du logement analyses et débats, « *Du Néo-keynésianisme post-crise au localisme* », William le Goff, Martine Drozd et Romain Desforges, 2016.

¹⁴ Revue française de sociologie, « *Les inégalités d'accès à la propriété et leurs déterminants institutionnels – Etude comparative entre la France et le Royaume-Uni (1980-2005)* », Fanny Bugeja, 2011.

¹⁵ Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF), « *Le logement social en Angleterre : trente ans de déclin* », David Fée, 2010.

¹⁶ Politique du logement analyses et débats, « *Du Néo-keynésianisme post-crise au localisme* », William le Goff, Martine Drozd et Romain Desforges, 2016.

politique publique du logement britannique nous laisse à penser que les britanniques ont guidé leurs politiques grâce à une simultanéité entre le gouvernement et la politique du logement, ce qui s'est traduit par la mise en place d'outils relativement efficaces.

En France, c'est la combinaison d'aides à la pierre et d'aides à la personne qui caractérise la politique publique du logement.

II. Les politiques françaises d'accès sociale à la propriété

Les politiques françaises d'accès sociale à la propriété sont le fruit d'un processus historique long. On distingue plusieurs étapes dans l'avènement de ces politiques. Tout d'abord, on parle d'une absence totale des pouvoirs publics dans l'élaboration de politiques publiques d'aide sociale à la propriété (A). Autrement dit, c'était des acteurs privés qui prenaient les premières initiatives en terme d'aide au logement tout d'abord, puis ensuite en terme d'aide à l'accès à la propriété. En effet, le clivage propriétaires/locataires était fort jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle. Puis, l'État s'est initié dans un processus d'élaboration de politiques publiques du logement (B). L'après-guerre a été la période phare des politiques d'accès sociale à la propriété (C), et aujourd'hui, l'habitat est une politique publique structurante (D), avec toutes les limites que l'on peut lui apporter.

A) L'absence d'intervention de l'Etat dans les politiques publiques de l'habitat

Selon Roger-Henri Guerrand, « Le XIX^{ème} siècle consacre l'avènement d'un nouveau type d'homme, le propriétaire, pilier de l'ordre social, face aux hordes de prolétaires incultes entassés dans la crasse des taudis »¹⁷.

A la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, un processus législatif s'est mis en place pour traiter des inégalités sociales dans l'accès à la propriété et de l'état insalubre des logements. Jusqu'en 1894, il n'existe pas de politique publique de l'habitat. Pour ainsi dire, les acteurs publics ne s'emparent pas des questions de logement et d'habitat, mais ce sont quelques acteurs privés qui tentent d'initier des démarches en ce sens, sans grande envergure. La société française se divise en deux camps : d'un côté, les propriétaires représentés par les classes bourgeoises ; de l'autre côté, les classes ouvrières, économiquement pauvres, qui occupent des logements insalubres (des « taudis »). Il convient de préciser qu'à ce moment de l'histoire, l'intervention la plus attendue de l'Etat

¹⁷ Roger-Henri Guerrand, « *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France (1850-1914)* ».

porterai sur l'état des logements et ainsi, sur les conditions de vie des locataires. Les questions de l'accession à la propriété sont d'ordre secondaire, tant la situation des locataires est préoccupante.

La faible offre de logements se confronte à une forte demande de location ce qui provoque une augmentation déterminante des prix. Les logements sont pourtant, le plus souvent, dépourvus de sanitaires, de chauffage et de place suffisante. Mais la nécessité de se loger dépasse l'hygiénisme et les appartements se louent tels quels, sans besoin pour les bourgeois d'y effectuer des travaux et donc, d'y injecter de l'argent. On parle d'une crise qualitative des logements¹⁸.

Comme Roger-Henri Guerrand l'écrit dans son ouvrage précité, les locataires sont perçus comme des « prolétaires incultes », ou encore « pour le bourgeois (...) le prolétaire n'est qu'un sauvage de la plus dangereuse espèce, le représentant d'une sorte de race inférieure ».

Effectivement, la dualité entre propriétaires et locataires de l'époque catégorisait ces derniers comme étant des individus dangereux. Mais surtout, il convient de nuancer ces propos. En effet, il est possible de penser que ces individus étaient perçus de la sorte notamment par le développement d'épidémies comme le choléra. Forcément, les prolétaires étaient davantage touchés par les épidémies. Je souhaite avancer deux raisons à cela : tout d'abord, les prolétaires étaient la plupart du temps des ouvriers, effectuant des travaux manuels au plus près des épidémies et ne disposant que de peu de moyens. Deuxièmement, et là est toute la nuance de mon propos, ils vivaient dans des logements insalubres, non entretenus par les propriétaires, dans lesquels les conditions d'hygiène étaient déplorables. Mais si ces logements étaient des taudis, c'était le fait de l'inaction des propriétaires qui, finalement, trouvaient toujours preneur. Ce cercle vicieux les enfermait ainsi dans un statut d'espèce dangereuse et il fallait impérativement que les frontières s'estompent et que des lois viennent encadrer la location.

Dans les années 1850, le Vicomte Armand de Melun s'empare des questions de salubrité des logements. Le 11 juillet 1849, avec le soutien de Victor Hugo, il présente à l'assemblée son projet de loi sur l'assainissement et l'interdiction des logements insalubres. Le 13 avril 1850, la « loi Melun » relative à l'assainissement des logements

¹⁸ Paulette Duarte, « *Politique de la Ville* », Cours de Master 1, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

insalubres est votée. Puis viennent les propositions sanitaires de Rohault de Fleury, architecte, qui par leur clarté vont pouvoir toucher le public ciblé : les prolétaires¹⁹. La prise de conscience d'une nécessaire législation commence en ce sens.

Ainsi l'on se rend compte que l'Etat s'est longtemps désintéressé de l'accès au logement. On est encore loin des politiques d'aide à l'accession sociale, cœur de ce mémoire, mais il semble important de replacer l'avènement de ces politiques d'aides dans leur histoire.

B) Des « lois cadre » de l'aide au logement

Après quelques interventions d'acteurs privés (propriétaires, chefs d'entreprises) et la première tentative de législation par la loi Melun, on peut tâter un commencement de législation sur l'habitat. Il convient surtout de mettre de côté l'insalubrité des logements et de faire de la salubrité le principe et non l'exception.

Quelques années après cette première loi, qui d'ailleurs n'a eu que peu d'effets auprès des propriétaires privés, une loi plus incitative a été votée. Il s'agit de la loi Siegfried sur le logement des « classes laborieuses », en 1894. Cette loi crée les sociétés d'Habitation à Bon Marché (HBM), ancêtre des sociétés Habitations à Loyer Modéré (HLM) et traite donc du logement social.

Dans un contexte de développement des villes et d'explosion des banlieues, plusieurs lois viennent donner du pouvoir aux acteurs locaux. A cette époque de l'histoire, le logement est majoritairement créé dans le contexte d'un lien patronat/travail. Mais malgré ces deux précédentes lois, il y a une persistance du logement insalubre.

La loi Strauss en 1906 favorise donc le développement des HBM et vient donc renforcer l'impact de la loi Siegfried. Elle crée des comités départementaux d'HBM et demande un appui des communes au financement. Petit à petit, les acteurs locaux vont se sensibiliser à ces politiques puisqu'ils vont se rendre compte du lien entre le logement et la création d'un tissu social sur leur territoire²⁰.

¹⁹ Roger-Henri Guerrand, « *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France (1850-1914)* ».

²⁰ Revue d'économie financière, « *Enjeux et débats des politiques du logement en France* », Jean-Claude Driant, 2014/3.

La loi Ribot en 1908, dite « loi de la petite propriété et des habitations à bon marché », crée des sociétés de crédit immobilier afin de favoriser l'accès à la « petite propriété », notamment en milieu rural pour limiter le phénomène d'exode rural qui empare la France. L'outil élaboré pour mettre en place cette loi est un prêt aidé consenti par l'Etat.

On peut alors considérer ces lois comme étant les prémices des aides à la pierre. Elles ont pour but de « favoriser la réalisation d'investissements en logement. C'est l'aide financière publique versée à destination des maîtres d'ouvrage qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements »²¹. Ces lois posent le modèle de l'intervention de l'Etat dans le logement et montrent que cette question prend progressivement de l'ampleur. Mais les limites ne sont jamais bien loin et il apparaît dans la doctrine que les accédants devaient avoir un apport personnel pour accéder à la propriété, ce qui privilégie la partie la plus aisée de la classe ouvrière²².

En 1928, la loi Loucheur vient quantifier ces besoins en logements en introduisant des objectifs chiffrés. Dans un contexte d'après guerre, la crise du logement est palpable et les pouvoirs publics élaborent un plan de relance de la construction sur 5 ans. Grâce à des prêts à taux réduit et des financements publics généreux, 260 000 logements en location ou en accession sont prévus. L'objectif est d'atteindre 100 000 nouveaux propriétaires par an et il s'agit principalement de maisons individuelles en périphérie. Mais les résultats de cette politique sont peu convaincants puisque le nombre de logements construits est insuffisant en comparant avec des pays voisins comme l'Angleterre ou l'Allemagne qui construisent environ 300 000 logements, quand la France en construit 86 000²³. D'ailleurs, ces maisons en périphérie ont contribué à l'étalement urbain par les « pavillons » de banlieue en région parisienne.

A la veille de la Seconde Guerre Mondiale, le taux de propriétaires occupants avoisine les 35%²⁴. L'État commence à travailler sur le logement, avec l'approbation de lois plus ou moins efficaces.

²¹ Politique du logement analyses et débats, « Aide à la pierre », 2015.

²² Fondation de France, « Le maintien et l'accès à la propriété des ménages très modestes – Conditions de réussite et propositions » – Octobre 2008.

²³ Paulette Duarte, « Politique de la Ville » Cours de Master 1, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

²⁴ Fondation de France, « Le maintien et l'accès à la propriété des ménages très modestes – Conditions de réussite et propositions » – Octobre 2008.

De 1939 à 1945, la guerre vient suspendre les politiques publiques de l'habitat. Dans le contexte d'après guerre, une démarche qualitative et quantitative va être menée par les pouvoirs publics pour régénérer le parc de logement français suite aux dégâts de la Seconde Guerre Mondiale.

C) « Les Trente Glorieuses » : période faste des politiques publiques d'accession à la propriété

Les trente glorieuses, expression désignant la période de l'après guerre mondiale en 1945 jusqu'au premier choc pétrolier, est une ère de prospérité spectaculaire pour la France et d'autres pays occidentaux. La reconstruction du territoire favorise le développement de l'accession à la propriété libre mais également l'accession sociale à la propriété. Selon Gotman, l'immobilier devient le « placement populaire par excellence »²⁵. Cette expression vient contredire l'image généralisée du siècle précédent qui confrontait le rentier propriétaire au prolétaire ouvrier locataire. Cette période démocratise le recours au crédit et renforce encore plus l'accession au détriment de l'acquisition. Elle favorise aussi un développement du niveau de vie des français exceptionnel. Cette amélioration se retrouve tant du point de vue financier, culturel que professionnel. En effet, la tertiarisation transforme les modes de travail et étouffe peu à peu le travail ouvrier. Démographiquement parlant, après avoir essuyé de nombreuses pertes lors de la guerre, estimées à 1,5 millions d'habitants, la natalité française augmente considérablement²⁶.

En 1947, une loi relance la construction de logements HBM, toujours par des prêts à taux réduits proposés par l'Etat.

Dans les années 50, l'État va davantage développer les aides à la pierre. L'État transforme les HBM en sociétés HLM afin de développer ce mode d'habiter pour une plus grande partie de la population et favoriser l'accès à un logement décent.

Durant les années 50, de nombreuses lois sont créées pour aider la construction de logements sociaux, comme le plan Courant en 1953 qui crée le « 1% patronal », auparavant 0,5%. Une grande part de l'intervention de l'Etat va dans la construction du secteur HLM. Mais le législateur s'intéresse en parallèle à l'accession à la propriété

²⁵ Gotman A., « *Transmission du patrimoine et trajectoires familiales* », 1986, Paris, IPRAUS-CNAF.

²⁶ Paulette Duarte, « *Politique de la Ville* », Cours de Master 1, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

puisque ce « 1% patronal » finance notamment des programmes d'accès à la propriété. Le logement est encore engendré dans une dynamique patronat/travail.

En 1965, une loi favorisant la vente de logements HLM aux ménages occupants est votée, mais elle montre de faibles résultats car il y a une réticence de la part des organismes HLM à vendre leurs biens les plus bonifiés²⁷.

Mais cette époque des années 1960-1970 reste tout de même une période faste de l'accession à la propriété puisque les incitations financières étatiques sont fortes et cela favorise l'accession à la propriété. Selon la Cour des Comptes, « l'accession sociale est en fait simplement définie comme une accession à la propriété qui n'aurait pas lieu sans l'intervention de l'Etat »²⁸. L'augmentation du nombre de propriétaires est d'ailleurs palpable dans toutes les classes : cadres supérieurs et moyens mais également les ouvriers et les employés qui, grâce à la politique d'aide au logement, bénéficient de prêts du Crédit Foncier avantageux et facilitateurs²⁹. L'accession à la propriété n'était pas la méthode préférée à l'époque : il était plus fréquent de parler d'acquisition. Pour faire entrer ce nouveau mode d'accession à la propriété dans les mœurs, il fallait rassurer les ménages, dans le cadre d'une démarche pédagogique, sur les questions d'insolvabilité et la crainte de l'endettement. On parle d'une « acculturation par le crédit »³⁰. Ensuite, petit à petit, il y aura plus d'accédants que de propriétaires.

En 1965, l'Etat crée le Livret A et le Plan Epargne Logement (PEL). Ces outils montrent un certain retrait de l'Etat puisque ils encouragent les ménages à épargner et à utiliser cette épargne personnelle pour construire du logement. C'est la période de « débudgétisation du logement »³¹ durant laquelle l'Etat subventionnera moins. En 1970, le taux de propriétaires atteint 45% et en 1975 la France compte 17,7 millions de ménages³².

²⁷ Fondation de France, « *Le maintien et l'accession à la propriété des ménages très modestes – Conditions de réussite et propositions* » – Octobre 2008.

²⁸ Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété* », Novembre 2016.

²⁹ Revue européenne des sciences sociales, « *Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France* », 2013.

³⁰ Revue européenne des sciences sociales, « *Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France* », 2013.

³¹ Paulette Duarte, « *Politique de la Ville* », Cours magistral de Master 1, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

³² Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété* », Novembre 2016.

L'Etat va poursuivre son désengagement et la baisse des aides à la pierre et va mettre en place la loi du 3 janvier 1977, suite au rapport de Raymond Barre sur la réforme du financement du logement. Cette loi a pour objet de « favoriser la satisfaction des besoins en logements et en particulier de faciliter l'accèsion à la propriété, de promouvoir la qualité de l'habitat, d'améliorer l'habitat existant et d'adapter les dépenses de logement à la situation de famille et aux ressources des occupants, tout en laissant subsister un effort de leur part ». Les aides à la pierre seront majoritairement remplacées par les aides à la personne pour toucher au maximum les ménages les plus modestes. Ces aides à la personne sont propres au ménage qui les touche, et lorsqu'elles ont été attribuées, elles ne peuvent plus être attribuées à d'autres personnes. C'est une toute autre forme d'aide à l'accèsion sociale à la propriété qui va jouer sur la solvabilité des ménages et non sur la pierre, le logement lui-même.

Cette loi crée les Prêts d' Accèsion à la Propriété (PAP) et l'Aide Personnalisée au Logement (APL). Le PAP finance les opérations neuves et favorise l'acquisition de logements anciens en vue d'être réhabilités. Il est accordé sous conditions de ressources et ouvre droit à l'APL. Mais au cours des années 1980, il y a eu une multiplication d'incidents de paiements avec des accédants en difficultés notamment à cause de la progressivité du prêt qui les « étranglaient » financièrement. Par ailleurs, bien que ce PAP soit accordé sous conditions de ressources, il apparaît qu'il a davantage profité aux ménages issus de la classe moyenne et les catégories les plus modestes sont, de ce fait, restées sur la sellette³³. En revanche, Jean-Claude Driant³⁴ parle de cette réforme comme plaçant la propriété comme « l'aboutissement logique » du parcours résidentiel. Socialement, elle est une des clés de voûte de la stabilité sociale. Economiquement, elle permet de soutenir le secteur de la construction.

Pendant ces Trente Glorieuses, un ancêtre du Prêt Social Location Accèsion (PSLA) actuel a existé de manière assez marginale dans l'hexagone. Il s'agit du « mouvement coopératif » qui permet au ménage de passer de la location à la propriété grâce au remboursement d'un prêt par annuités, et à une coopération qui baisse les coûts de construction. Il est largement mis en place par les coopératives HBM/HLM. Ayant connu

³³ Fondation de France, « *Le maintien et l'accèsion à la propriété des ménages très modestes – Conditions de réussite et propositions* » – Octobre 2008.

³⁴ Driant J-C., « *Les Politiques du logement en France* », 2009, Paris, La Documentation française.

son apogée dans les années 50, ce dispositif offre aux coopérateurs des prêts à 2% sur 35 ans³⁵.

On se rend compte alors que la stratégie étatique durant les Trente Glorieuses a évolué, passant d'une intervention de l'Etat majeure à un prêt du flambeau aux acteurs privés en favorisant davantage la solvabilité des ménages que la construction. Cette période a par ailleurs été capitale dans les politiques d'aide à l'accession à la propriété puisqu'elle a compté de nombreuses constructions de logements.

D) Des aides contemporaines existantes mais à redéfinir

Après la réforme de 1977, l'Etat entame la décentralisation en 1982. Des compétences sont données aux collectivités locales afin de leur distribuer une meilleure marge de manœuvre et de renverser les idéologies. Il ne décentralise pas de suite le logement mais permet aux intercommunalités de traiter l'habitat en se formant à certaines compétences. En 2004, avec la délégation des aides à la pierre, l'Etat opère une « déconcentration »³⁶ et confirme ce renversement des idéologies.

Durant tout ce temps et jusqu'aujourd'hui, d'autres dispositifs d'aide à l'accession sociale, considérés comme étant des aides à la personne, sont mis en place. Après avoir défini les dispositifs existants (1), il conviendra d'exposer leurs limites (2) qui ont guidé le législateur à créer un nouvel outil d'accession sociale : l'Organisme de Foncier Solidaire.

1. Les dispositifs existants

Depuis leur création à la fin du XX^{ème} siècle, ces dispositifs sont reconnus comme étant les quatre principales aides à l'accession à la propriété mises en place par l'Etat. Il convient de les présenter successivement et de manière assez succincte pour comprendre l'essentiel de ces dispositifs : à qui s'adressent-ils ? Dans quels contextes ? En effet, aujourd'hui, près de 6 ménages sur 10 sont propriétaires de leur logement³⁷, et ces dispositifs d'aides sont sans doute liés à ce chiffre prometteur.

³⁵ Fondation de France, « *Le maintien et l'accession à la propriété des ménages très modestes – Conditions de réussite et propositions* » – Octobre 2008.

³⁶ Paulette Duarte, « *Politique de la Ville* », Cours magistral de Master 1, Institut d'Urbanisme de Grenoble.

³⁷ Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété* », Novembre 2016.

En créant des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété, l'Etat poursuit deux objectifs majeurs. Le premier est d'aider les ménages à atteindre la propriété qui, en France, demeure une fin en soi. Le deuxième est de soutenir le secteur de la construction.

a) Du Prêt à Taux Zéro (PTZ) au Prêt à Taux Zéro Renforcé (PTZ+) pour des ménages intermédiaires

Le PTZ cherche davantage à favoriser les parcours résidentiels des ménages, c'est-à-dire à aider les locataires du parc social ou du parc privé à accéder à la propriété en appuyant leur solvabilité. Ces ménages sont appelés les « primo-accédants » et c'est cette tranche de la population que ce dispositif d'aide à l'accession à la propriété cible.

Le PTZ a été créé en 1995 en remplacement du PAP précité. Il est accessible sous conditions de ressources (**Annexe n°1**), par des personnes physiques « primo-accédantes » qui occuperont le logement en résidence principale. Ces conditions de ressources varient en fonction de la zone d'implantation du logement. Ce financement n'est accessible que pour l'achat ou la construction d'un logement neuf et il est financé par des banques. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un prêt sans intérêts.

En 2005, le Nouveau Prêt à Taux Zéro (NPTZ) renforce le champ d'application de ce dispositif en l'ouvrant à l'accession de logements anciens à condition d'y effectuer des travaux de rénovation, toujours en respectant un certain plafond de ressources et en occupant ce logement en résidence principale.

En 2011, un autre renforcement du PTZ est mis en place avec le Prêt à Taux Zéro Renforcé (PTZ+). Le PTZ est fusionné avec le « Pass-Foncier », un dispositif resté marginal qui s'assimilait au bail à construction puisque le ménage remboursait d'abord le bâti, puis le foncier.

Le PTZ+ est accessible toujours selon les mêmes critères, sauf que dans certaines conditions, les travaux ne sont plus imposés pour l'achat d'un logement ancien, comme par exemple dans le cadre de l'achat d'un logement HLM.

b) Le Prêt Social Location Accession (PSLA) en quête d'attractivité

Il s'agit d'un prêt conventionné accordé à un opérateur de type promoteur, organisme HLM, SEM, etc., afin de financer « la construction ou l'acquisition de logements neufs qui

font l'objet d'un contrat de location-accession »³⁸. Il cible les ménages dont les revenus sont modestes. Ces ménages sont soumis à une clause anti-spéculative stipulant qu'il est interdit de revendre le logement dans un délai de neuf ans.

En pratique, le ménage qui répond à des conditions de ressources prédéfinies (**Annexe n°2**), va dans un premier temps louer le logement contre versement d'une redevance et, dans un second temps, il pourra devenir propriétaire en bénéficiant d'aides. L'avantage réside dans l'obtention d'un taux réduit de TVA à 5,5% et d'une exonération de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) pendant 15 ans. Il est également possible de le cumuler avec d'autres aides, comme le PTZ.

c) Le Prêt d'Accession Sociale des ménages modestes

Le Prêt d'Accession Sociale (PAS) est distribué et accordé par des banques conventionnées par l'Etat et la Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (SGFGAS), à des ménages modestes dont les revenus sont appréciés en fonction de leur zone de résidence et de leur composition familiale. Il peut financer toute l'opération, mais dans le cas inverse, il peut être complété par un PTZ, en sachant qu'il ouvre droit à l'Aide Personnalisée au Logement (APL).

Il est accessible pour l'acquisition ou la construction d'un logement neuf, mais également pour l'achat d'un logement ancien. Mais sa particularité est qu'il peut être contracté uniquement pour des travaux d'amélioration du logement, à condition que ces travaux aient un coût minimum de 4 000 €. Une autre de ses particularités est de donner droit à l'Aide Personnalisée au Logement (APL) accession³⁹.

d) L'Aide Personnalisée au Logement pour l'Accession (APL)

L'APL gratifie une aide financière mensuelle aux ménages accédant ayant conclu un Prêt d'Accession Sociale (PAS), en fonction de leur zone de résidence et de la composition de leur foyer, s'ils occupent le logement en résidence principale.

³⁸ Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété* », Novembre 2016.

³⁹ Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété* », Novembre 2016.

Ces aides à la personne visent à réduire les charges de remboursement du ou des emprunts, afin que les échéances de remboursement n'étouffent pas les ménages et que l'accession à la propriété ne déborde pas sur d'autres postes de dépenses.

Ces dispositifs d'aide à l'accession à la propriété ont ainsi structuré les politiques de l'habitat puisqu'ils ont permis, notamment pour le PTZ, de rééquilibrer le territoire au profit des zones peu voire non tendues. Par ailleurs, et c'est un aspect positif relativement important, ces dispositifs permettent aux ménages de « savourer » d'un reste à vivre non négligeable qui leur permet de consommer davantage.⁴⁰ D'autres outils comme le PSLA sécurisent l'accession des ménages avec l'exonération sur la taxe foncière pendant 15 ans, par exemple.

2. Les limites de ces dispositifs

Ces limites touchent les ménages bénéficiaires des aides, mais également les pouvoirs publics qui les mettent en place. Souvent, le public ciblé à l'origine de la mise en place des aides à l'accession à la propriété est mis de côté, parce que ces mécanismes visent des ménages présentant un minimum de solvabilité.

Surtout, il conviendra de montrer que c'est le coût du foncier qui demeure la source de la hausse des prix et qui segmente les territoires. Plutôt que de territorialiser les ménages en fonction de leurs revenus, il conviendrait d'agir sur le prix du foncier afin d'aider les ménages à accéder à la propriété là où ils ne pourraient pas sans assistance.

a) Les limites quant aux ménages

Cette accession aidée à la propriété n'est autre qu'une accession « sociale » qui est difficilement définissable car elle ne relève pas forcément des revenus. Entre une zone C dite « détendue » et une zone A dite « tendue », les plafonds de revenus diffèrent. Le cheminement de l'Etat tend donc définitivement vers un transfert des aides à la pierre, qui caractérisent le développement d'une offre de logement, aux aides à la personne. En effet, les aides à l'accession s'adaptent aux moyens financiers des ménages selon leur zone d'habitation.

⁴⁰ Assemblée Nationale, Audrey Linkenheld et Michel Piron, « *Rapport d'information sur l'évaluation des aides à l'accession à la propriété* », N°4536, 22 février 2017.

Ce zonage définit la tension du marché immobilier et il représente le rapport entre l'offre et la demande de logements disponibles. Ce zonage détermine notamment les plafonds des PTZ, des PSLA, des prêts conventionnés, des dispositifs d'investissement locatif, etc. Pour illustrer ces zones tendues et ces zones détendues, il convient de prendre l'exemple du territoire Métropolitain Grenoblois (**Annexe n°3**). Une grande partie de la Métropole se trouve en zone B1 qui caractérise des prix de logements élevés. Quelques communes du grand sud et du nord de la Métropole sont en zone C et sont caractérisées par des prix de logements moins élevés.

La limite principale demeure dans l'usage unique de ces aides à la personne. Une fois utilisées, ces aides sont perdues pour l'intérêt général puisque les ménages revendent leur logement sur le marché libre, en bénéficiant le plus souvent d'une plus value. Les ménages acquéreurs en PSLA profitent notamment de cet usage unique puisqu'à la fin de la clause anti-spéculative de 9 ans, un droit de revente du logement leur est accordé et, puisqu'il n'est pas encadré, ils le revendent au prix du marché. Ces aides ne sont pas pérennes et nourrissent ce manque au lieu de trouver une solution durable⁴¹.

Par ailleurs, l'instabilité des dispositifs d'aide à l'accession sociale peut être un facteur dissuasif pour les ménages qui ne parviennent pas à suivre correctement leur évolution. En effet, c'est le cas principal du PTZ qui a évolué considérablement ces dix dernières années. Le champ d'application, les critères d'attributions ont muté : logement neuf/logement ancien, avec ou sans plafonds de ressources, etc. L'évolution de ces critères montre que les pouvoirs publics ne parviennent pas à trouver une aide qui pourrait définitivement aider les ménages modestes.

D'ailleurs, le PTZ+ et le PAS ne ciblent pas les ménages modestes mais les ménages dits « intermédiaires », c'est à dire les ménages disposant de revenus compris entre « 2 et 3 SMIC »⁴². Ce résultat n'est pas en corrélation avec les objectifs des pouvoirs-publics : aider les ménages les plus modestes à accéder à la propriété.

⁴¹ Hélène MOREL, « *Les organismes de foncier solidaire – Une innovation pour la création d'un parc pérenne de logements en accession abordable* », Mémoire Université Sorbonne Paris 13, 2016-2017.

⁴² Assemblée Nationale, Audrey Linkenheld et Michel Piron, « *Rapport d'information sur l'évaluation des aides à l'accession à la propriété* », N°4536, 22 février 2017.

b) Les limites quant aux pouvoirs publics

Les aides favorisent l'accèsion à la propriété et, comme la maison individuelle reste le mode d'habitat préféré des français (78% des accédants choisissent la maison individuelle⁴³) elles favorisent, probablement malgré elles, l'étalement urbain. Les périphéries sont des zones moins tendues que les centres urbains. Les prix de l'immobilier y sont en moyenne moins chers : c'est un double effet néfaste. Un effet néfaste pour les collectivités qui, en plus du grignotage du foncier, doivent gérer les flux coûteux des trajets pendulaires, ainsi que la création d'infrastructures en zone périphérique. Un effet néfaste pour les ménages qui s'éloignent des centres urbains pour accéder à la propriété car le prix du foncier y est moins cher.

Le PSLA propose un montage complexe qui peut décourager les collectivités. C'est le cas de l'exonération de la taxe foncière. L'Assemblée nationale préconise donc d'ouvrir le PSLA aux logements anciens pour faciliter la revitalisation des centres-bourgs et donner plus d'impact à ce produit qui n'a concerné que 8 080 logements en 2015⁴⁴.

En outre, les pouvoirs publics souffrent de l'usage unique des aides à l'accèsion sociale. L'argent que les collectivités investissent dans le subventionnement des aides est perdu lorsque les logements sont revendus sur le marché libre. Il convient donc aussi de pérenniser et de maîtriser l'investissement public dans ces outils, pour éviter l'investissement à perte.

La tension du marché de l'immobilier est spécifiquement liée à l'offre insuffisante de foncier par rapport à la demande. La rareté du foncier est l'élément déclencheur de l'augmentation de son prix. En Rhône-Alpes par exemple, le foncier représente 37% du coût total d'acquisition en 2014⁴⁵. Le problème est que ces mécanismes d'aide à l'accèsion à la propriété n'interviennent pas sur le coût du foncier mais sur la solvabilité des ménages et leur capacité de financement. Or, on se rend bien compte que la source du problème des coûts de l'immobilier provient des prix exorbitants du foncier.

⁴³ *Comptes du logement*

⁴⁴ Assemblée Nationale, Audrey Linkenheld et Michel Piron, « *Rapport d'information sur l'évaluation des aides à l'accèsion à la propriété* », N°4536, 22 février 2017.

⁴⁵ Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accèsion à la propriété* », Novembre 2016.

Les pouvoirs publics tentent alors de résoudre ce détournement des aides à la pierre, transformés en aides à la personne et utilisés en « one shot »⁴⁶ par les ménages. La pérennisation des aides à l'accession à la propriété est indispensable pour permettre enfin aux ménages de réduire avantageusement le coût de leur logement. L'objectif est de produire de la mixité sociale, de leur permettre d'acheter dans des zones tendues auxquelles ils n'auraient pas accès sans une aide sociale. Il faut donc agir d'abord sur le coût du foncier.

C'est pourquoi Audrey Linkenheld, élue au logement de la ville de Lille et ancienne députée à l'assemblée nationale, a lancé un travail de recherche sur les Community Land Trust anglo-saxons qui mettent en place une dissociation du foncier et du bâti, afin de soustraire le prix du foncier du coût du logement, et de permettre aux ménages de n'acquérir que le bâti.

⁴⁶ « *Une fois* ».

PARTIE 2 –

L’Organisme de Foncier Solidaire vecteur d’une accession sociale à la propriété pérenne

Le logement est le premier poste de dépense des ménages. De 1996 à 2012 le prix de l’immobilier a augmenté d’environ 6% par an. Cette augmentation s’est ensuite transposée sur la durée des crédits en l’augmentant d’environ 20% de 2001 à 2009⁴⁷. Le coût du foncier a une responsabilité considérable dans cette augmentation du prix de l’immobilier. Selon le Ministère de l’Ecologie, le coût du foncier en Rhône-Alpes représente 37% du coût total de l’acquisition. C’est cette part du prix d’achat que l’OFS vient définitivement effacer pour le ménage acquéreur.

Ancrée dans la logique de politique publique de l’habitat, la création de l’OFS vient répondre aux maux cumulés par les outils précités. Ainsi, après avoir compris l’intégration de l’OFS dans les politiques d’aide à l’accession sociale (I), il conviendra d’expliquer son cadre juridique singulier (II).

I. L’intégration judiciaire de l’Organisme de Foncier Solidaire dans les politiques d’aide à l’accession sociale

Le processus d’intégration des OFS dans la législation française a été le fruit d’un travail minutieux sur l’encadrement législatif d’un tel dispositif. Les Community Land Trust (CLT) semblaient être une alternative efficace à l’élaboration d’aides à l’accession à la propriété efficaces sur le long terme et limitant la multiplication des aides publiques dans le temps⁴⁸. De plus, en 2007, la reconnaissance des CLT par le Prix mondial de l’habitat des nations unies leur a apporté plus de crédits⁴⁹.

⁴⁷ Cour des Comptes, « *Les aides de l’Etat à l’accession à la propriété* », Novembre 2016.

⁴⁸ La revue foncière, « *Accession sociale à la propriété – Le Bail Réel Solidaire* », N°17, mai-juin 2017.

⁴⁹ La revue foncière, « *L’organisme de foncier solidaire (OFS) – Une piste pour construire des logements à prix abordable* », N°19, septembre-octobre 2017.

C'est ainsi que l'adaptation des Community Land Trust anglo-saxons est parue essentielle au contexte français (A). Ce qui a mené ensuite vers un processus législatif en faveur de la pérennité de l'accession sociale (B).

A) L'essentielle adaptation des « Community Land Trust » anglo-saxons au contexte français

Comme expliqué ci-dessus, les outils préexistants d'aide à l'accession à la propriété présentent de nombreuses limites. Bien que ces aides aient, pour la plupart, démontré leur efficacité, il me paraît évident que le problème n'est pas réglé à la source. Le nerf de la guerre est sans équivoque le coût du foncier : l'Etat pourra mettre en place toutes les aides financières qu'il veut, le prix de l'accession à la propriété sera toujours aussi cher, parce que le prix du foncier n'aura pas été altéré. Les seuls leviers pour les ménages étant des outils qui augmentent leur solvabilité, par des prêts abordables et des aides financières. L'OFS inverse la logique et tente de résoudre le problème par sa source : le foncier.

La députée Lilloise Audrey Linkenheld voyait les familles s'éloigner de la ville centre de Lille, pour accéder à la propriété dans des zones détendues où le coût des logements était plus accessible. Pourtant, depuis 2008, l'agglomération Lilloise avait montré son intérêt pour les politiques d'accession sociale aidée avec la construction d'environ 2000 logements dans ce cadre. En effet, des logements aux prix de sortie de 2000€/m² et 2400€/m² dans la ville centre sont commercialisés grâce à une politique locale de subventionnement des promoteurs privés⁵⁰. Or, ces mécanismes d'accession sociale devenaient désuets dès la première revente du logement et elle a souhaité trouver une alternative à ces inconvénients, afin d'offrir également une meilleure gestion de l'argent public.

De ce fait, pour attirer des familles dans sa ville centre et pour éviter ce phénomène d'usage unique des aides à l'accession sociale, elle s'est inspirée des Community Land Trust (CLT) anglo-saxons qui combinent pérennisation de l'accession sociale et soustraction du foncier dans le prix de l'accession.

⁵⁰ Matinale FNAU – AdCF – Espacité, « *Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accession* », 2 février 2017.

Les CLT ont été instaurés aux Etats-Unis dans les années 1980 par Bernie Sanders, alors Maire de Burlington, dans l'Etat du Vermont. Les CLT se sont ensuite développés aux Etats-Unis jusqu'à créer un Réseau National des CLT au début des années 2000.

Les CLT sont des organisations à but non lucratif qui permettent une accession sociale à la propriété à des ménages modestes. Ils sont tenus par des baux fonciers de 99 ans, puisque la communauté est propriétaire du sol et le ménage est propriétaire du bâti. La soustraction du coût du foncier leur permet de diminuer les mensualités du prêt de financement immobilier. Ces baux contiennent des clauses limitant le prix de revente.

C'est une subvention municipale de 200 000 dollars⁵¹ associée à des moyens humains de l'administration municipale qui a porté le projet. Puis, un soutien de la Banque d'épargne de Burlington est venu conforter ce premier parrainage, et enfin la Fondation Burlington pour le logement a été créée en 1988.

John Davis, écrivain spécialiste des CLT Burlington, va plus loin dans le processus de création des CLT. Lors d'une conférence récente sur la création d'un réseau des OFS et des CLT à laquelle j'ai participé⁵², il illustre parfaitement la raison d'être des CLT : garder la propriété du foncier permet de décider qui utilisera ce foncier et ainsi, pérenniser l'accèsion sociale ; mais également, ils favorisent aussi un intelligent réinvestissement des profits. Aussi, les conseillers municipaux sont copieusement investis dans les CLT, il conviendra alors de montrer que la démarche française des OFS n'en n'est pas encore à ce degré d'investissement et que cette volonté se cantonne à des usages de la propriété traditionnels, bien ancrés dans les mœurs français. Par ailleurs - et c'est notamment sur ce fait qu'une différence s'opère entre les CLT et les OFS - l'innovation des CLT est de s'ouvrir aux équipements tels que les bureaux, les écoles, etc. Les CLT se diversifient et montrent un objectif bien plus social que les OFS français.

Ainsi, comment la France a-t-elle pu transposer un tel modèle dans le droit de la propriété ? Aussi, intégrer les OFS dans les habitudes de propriété des ménages est un pari

⁵¹ Community Land Trust France, « *Bernie Sanders, pionnier du CLT aux Etats-Unis* ».

⁵² « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

risqué pour les collectivités. Ce pari nécessite un travail pédagogique important envers ces ménages. Finalement, les CLT sont des outils très sociaux et plus souples que les OFS, incluant pour la plupart une intervention des habitants dans l'élaboration de leurs logements, par une prise en compte de leurs volontés.

Par exemple, Hannah Emery-Wright, responsable des adhésions et de la gestion du London CLT précisait, lors de la conférence précitée, que les habitants n'étaient pas choisis uniquement sur conditions financières, mais que leur implication dans la vie du quartier était prépondérante. Aussi, le CLT travaille avec les habitants pour développer des fonctions dans le quartier pour le rendre plus vivable.

Un autre exemple apporté par Joaquin de Santos du CLT Bruxelles pose la règle des trois tiers qui caractérise ce CLT : habitants, société civile et autorité politique. Ces exemples confirment bien que les CLT poursuivent un but plus élargi que les OFS.

B) Un processus législatif en faveur de la pérennité de l'accèsion sociale

Avec pour volonté de baisser le prix du logement et non d'augmenter la solvabilité des ménages, l'OFS s'intègre dans la même dynamique que le PSLA, mais en prolongeant ad vitam aeternam le caractère social de l'opération. L'intérêt des collectivités territoriales pour les outils d'accèsion sociale est donc renforcé par la création de cet outil. C'est ce qu'a précisé le conseil des ministres du 19 juillet 2016 en affirmant que « le BRS et l'OFS sont de nouveaux outils à disposition des collectivités pour garantir la pérennité sur une longue période d'un parc d'accèsion sociale à la propriété. La maîtrise durable de l'affectation du foncier permet en outre à l'OFS d'être un acteur de la mixité sociale »⁵³.

Un travail juridique progressif est venu ancrer les OFS dans la législation grâce à la succession de plusieurs lois. Ce cheminement montre l'intérêt du législateur en cet outil en l'encadrant au maximum afin de le rendre efficace, pour accompagner les collectivités dans ce renversement culturel de la propriété. D'ailleurs, Maître Frédéric Roussel⁵⁴

⁵³ Localtis, « *Logement – Une ordonnance met en place le bail réel solidaire* », 22 juillet 2016.

⁵⁴ Il est le notaire ayant élaboré le travail de recherches juridiques avec Lille pour créer les OFS.

précisait lors de la conférence suscitée que l'OFS permet une « cristallisation de toutes les aides autour du logement de manière perpétuelle »⁵⁵, notamment les prêts.

C'est un amendement de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), rapporté par Audrey Linkenheld, qui a créé l'OFS en tant qu'outil innovant de l'accession sociale à la propriété, par la dissociation du foncier et du bâti.

Puis, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Loi Macron », du 6 août 2015 pose à son article 94 le principe du Bail Réel Solidaire (BRS), outil de la réalisation de la dissociation du foncier et du bâti. Une ordonnance du 19 juillet 2016 permet la mise en œuvre ce principe. Le 12 septembre 2016, un décret précise les modalités de fonctionnement des OFS : modalités d'agrément, conditions de création d'une telle structure, conditions de suspension ou de retrait de l'agrément, etc. (cf. infra). Enfin, la loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 vient compléter les modalités du dispositif OFS. En parallèle, les lois de finance de 2016 et 2017 viennent gratifier l'OFS d'un contexte fiscal à la fois avantageux mais complexe.

Ainsi, ces successions de lois ont posé des définitions concrètes de l'OFS et de son outil principal : le Bail Réel Solidaire (BRS). Cependant, de nombreuses interprétations législatives restent en suspens.

II. Le cadre juridique des Organismes de Foncier Solidaire

L'OFS dispose de nombreuses spécificités et innovations qu'il convient de rappeler afin de mieux comprendre son intégration dans la législation française.

C'est un outil qui porte atteinte au droit de la propriété et de la copropriété française, en ne grevant le propriétaire que de droits réels sur le bâti. Nous verrons que pour accéder à la propriété, le ménage doit se résoudre à conclure un bail (BRS) avec l'OFS, sous de nombreuses conditions. Ce montage juridique complexe tente de résoudre les constatations de l'improductivité des outils précédemment évoqués.

⁵⁵ « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

Par conséquent, nous étudieront successivement la définition innovante et complexe du droit de la propriété en OFS (A), puis le Bail Réel solidaire en tant que clef de voûte de l'Organisme de Foncier Solidaire (B).

A) Une définition innovante et complexe de l'Organisme de Foncier Solidaire

Codifiés à l'article L. 329-1 du Code de l'Urbanisme, les OFS sont définis comme étant des « organismes sans but lucratif agréés par le représentant de l'Etat dans la région, qui, pour tout ou partie de leur activité, ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs ».

Autrement dit, l'OFS est propriétaire du terrain sur le long terme et consent des droits réels aux ménages qui projettent d'acheter le logement⁵⁶. Aussi, la loi ALUR prévoit à son article 184 que l'OFS « reste propriétaire des terrains et consent au preneur dans le cadre d'un bail réel de longue durée, les droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété ».

La dissociation de la propriété du foncier et du bâti permet avant tout de réduire le prix de vente en supprimant le coût du foncier pour le ménage. Pour l'OFS, l'avantage en tant que propriétaire pérenne du terrain, c'est de choisir les ménages bénéficiaires de droits réels selon des critères de ressources, afin de promettre un mécanisme à caractère anti-spéculatif.

Or, selon l'article 544 du Code civil, la propriété est « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue ». Dans le cadre de l'OFS, le terme « absolu » fait défaut, on ne parle donc pas de propriété mais de « droits réels ». Ces droits réels, conférés par le bail de longue durée, s'exercent sur le bâti et sont opposables à tous, s'exerçant immédiatement et directement sur la chose.

En revanche, ce droit réel sur le bâti ne peut pas être considéré comme un usufruit qui est le droit de jouir de choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même. En effet, dans le cas de l'OFS, le ménage est entièrement propriétaire du bâti. D'ailleurs, cette propriété est transmissible ce qui n'est pas le cas d'un usufruit puisque l'article 617

⁵⁶ Ministère de la cohésion des territoires, « *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire – Un nouveau dispositif au service de l'accession sociale à la propriété* », Juin 2017.

du Code civil prévoyant les causes d'extinction de l'usufruit précise que la mort de l'usufruitier est une cause d'extinction.

De ce fait, le droit réel est permis par le BRS, un bail de longue durée qui est pérenne et qu'il conviendra de définir ci-après.

L'OFS est donc avant tout un outil foncier, capable de modifier la propriété sans la dénaturer. Il doit répondre à de nombreux critères d'établissement relatifs à sa forme juridique. En tant qu'organisme à but non lucratif, il peut être constitué de toute personne morale de droit public ou de droit privé, et peut s'ériger sous différents types de statuts : fondation, association, Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC), etc. Il est agréé par le préfet de région, à l'appui de nombreuses pièces relatives à son organisation, qui dispose d'un délai de trois mois pour délivrer l'agrément sans conditions de durée⁵⁷. Enfin, lorsqu'il est créé et que des opérations de constructions sont érigées, il doit contrôler l'éligibilité de chaque preneur à bail réel solidaire.

Enfin, son champ d'application est relativement large puisqu'il peut servir à réhabiliter des logements anciens en perte de valeur, comme par exemple permettre la revitalisation de quartiers dépréciés en zone détendue, mais également l'achat de terrains en zones tendues présentant des prix foncier élevés et ne favorisant pas la mixité sociale.

L'innovation la plus importante repose sur le bail de longue durée, caractérisé comme un bail pérenne et rechargeable, et par lequel l'OFS consacre tout ou partie de son activité au logement.

B) Le Bail Réel Solidaire : clef de voûte de l'Organisme de Foncier Solidaire

Le Bail Réel Solidaire (BRS), pilier de l'OFS, est l'outil qui permet la dissociation du foncier et du bâti et qui grève le ménage de droits réels sur le bâti. De plus, cet outil est la clef de voûte de la pérennisation de l'offre sociale.

D'un côté, il convient de déterminer quelles sont les innovations juridiques apportées par le Bail Réel Solidaire (1). Ensuite, nous verrons que les opérations en bail réel solidaire

⁵⁷ Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), « *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire* », 22 mai 2017.

disposent d'outils fiscaux avantageux (2), ce qui est sûrement une volonté du législateur afin de faire des OFS le principe de l'accession sociale, et non l'exception.

1. L'innovation juridique du Bail Réel Solidaire

La création des droits réels est issue d'un travail intellectuel effectué par Maître Frédéric Roussel, notaire honoraire et acteur juridique de la législation sur l'OFS. Il s'est appuyé sur la jurisprudence pour définir le BRS (a). Ce dernier est caractérisé par des modalités de mise en œuvre propres à lui (b). Enfin, il dispose d'une cession encadrée par l'OFS (c).

a) Définition et différence avec les autres démembrements de propriété

Pour permettre le démembrement de propriété permis par le BRS, Maître Roussel s'est appuyé sur une jurisprudence célèbre en terme de création de droits réels.

Il s'agit de l'arrêt de la Cour de Cassation « Maison de la Poésie », du 31 octobre 2012⁵⁸ qui confirme que « le propriétaire peut consentir, sous réserve des règles d'ordre public, un droit réel conférant le bénéfice d'une jouissance spéciale de son bien, distinct du droit d'usage et d'habitation », lequel avait d'abord été déterminé par la Cour. Or, ce droit d'usage et d'habitation est un droit limité dans le temps et dans l'usage. Ainsi, cet arrêt affirme l'absence de « *numerus clausus* » des droits réels et reconnaît aux parties d'un contrat la liberté de créer d'autres droits réels que le droit d'usage et le droit d'habitation. C'est dans ce contexte, permettant aux contrats de défier le cadre législatif, que le cadre juridique du BRS a été mis en place.

En effet, l'article 94 de la loi « Macron » du 6 août 2015 définit le BRS comme étant un « contrat de bail de longue durée par lequel l'organisme de foncier solidaire (...) consent à un preneur, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, sous des conditions de plafonds de ressources, de loyers, et, le cas échéant, le prix de cession ». Ce bail a une durée comprise entre 18 et 99 ans et il est conclu entre l'OFS et un tiers. Ainsi, ce tiers est propriétaire de droits réels sur le bâti qu'il peut vendre, hypothéquer ou transmettre.

⁵⁸ Cour de Cassation, 3^{ème} chambre civile, 31 octobre 2012, pourvoi n°11-16.304.

En revanche, ce preneur à bail doit obéir à plusieurs obligations. Il doit surtout payer une redevance sur le foncier, relative à la location de ce dernier, étant donné qu'il n'en est pas propriétaire. Le cadre législatif indique que cette redevance, pour ne pas la rendre trop contraignante pour le preneur à bail, devrait s'établir entre 0,5€/m² et 1€/m². Aussi, une des innovations majeures du BRS est que le prix de vente du logement est encadré par l'OFS, il peut varier seulement en fonction d'une indexation choisie par l'OFS, le but étant de ne pas permettre au propriétaire du logement de déterminer librement son prix de revente, afin que le logement reste sur le marché social. Enfin, le propriétaire du bâti doit ériger en résidence principale ce logement en y habitant.

Ainsi, en découlent naturellement les objectifs principaux de l'OFS qui sont la lutte contre la spéculation immobilière et la pérennité de l'accession sociale et la baisse du coût des logements en accession sociale avec une économie de 30 à 40%⁵⁹ sur le prix d'achat par le preneur.

En réalité, il convient de préciser la différence entre ce bail de longue durée et d'autres baux de ce type, comme les baux emphytéotiques classiques. Le BRS dispose justement de deux innovations majeures qui lui permettent de se distinguer de ces types de baux.

En effet, le bail emphytéotique classique est également un bail de longue durée, de 18 à 99 ans, qui confère un droit réel immobilier à son preneur qui peut construire ou améliorer le bâti pris à bail, tout en le restituant à la fin du bail, après avoir loué le foncier par le biais d'une redevance modique.

Le bail à construction se distingue du bail emphytéotique par son engagement principal d'édifier des constructions sur le terrain pris à bail et de les restituer à la fin de ce bail.

Quelle est l'innovation du BRS face à un bail emphytéotique classique ?

Cette question trouve deux réponses qui sont les éléments innovants du BRS et qui permettent donc la pérennité de l'accession sociale.

Tout d'abord, dans le BRS, la clause anti-spéculative court sur toute la durée du bail, quand les clauses anti-spéculatives classiques courent sur une durée limitée de 10 à 15 ans.

⁵⁹ Si l'on reprend le chiffre de 37% du coût du foncier dans le prix de vente d'un logement en Rhône-Alpes dans, Partie 1) Section 2).

D'autre part, Maître Frédéric Roussel l'a également précisé lors de la conférence⁶⁰ : les baux de longue durée perdent de leur valeur au fil des années, c'est à dire que si un détenteur de droits réels le cède, il ne peut le céder que du nombre d'années qu'il reste à écouler. Le cessionnaire dispose donc d'un droit en perte de valeur. Sur ce sujet, le BRS s'émancipe de cette perte de valeur en permettant un rechargement du bail de la durée initiale à chaque mutation des droits réels, ce qui permet une valeur économique constante des droits réels, en évitant l'effet de baisse de leur valeur à mesure que l'on approche de la fin du bail. De ce fait, le BRS permet la dissociation perpétuelle de la propriété foncière et de la propriété immobilière⁶¹.

b) Les modalités de mise en œuvre d'un BRS

Comme précisé ci-dessus, le BRS doit être conclu entre l'OFS et un preneur. Mais la loi a élargi le spectre des preneurs à bail. Finalement, ce preneur n'est pas que le ménage acquéreur.

Le code de la construction et de l'habitation distingue trois catégories de preneurs à bail qui dote l'OFS de trois options.

La première option est que l'OFS édifie les constructions en maîtrise d'ouvrage directe et conclue des BRS avec les futurs propriétaires. Cette option est prévue à l'article L. 255-2 du Code de la Construction et de l'Habitation⁶² (CCH) qui dispose que « Le bail réel solidaire peut être consenti à un preneur qui occupe le logement. (...) Le contrat de bail peut, en fonction de ses objectifs et des caractéristiques de chaque opération, prévoir que le preneur doit occuper le logement objet des droits réels sans pouvoir le louer. ».

Ainsi, l'OFS achète le terrain (il conviendra ci-après de déterminer les modalités de dotations de terrains pour un OFS) et construit son opération tout en ayant supporté le coût du foncier. Ensuite, il crée un BRS pour chaque lot, en soustrayant le coût du foncier pour le preneur. Les plafonds de ressources demandés sont relativement identiques à ceux du PSLA⁶³.

⁶⁰ « Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ? » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

⁶¹ La revue foncière, « Accession sociale à la propriété – Le Bail Réel Solidaire », N°17, mai-juin 2017.

⁶² Article L. 255-2 CCH, créé par Ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016 – art 1.

⁶³ ANIL (Agence Nationale de l'Information sur le Logement) « Organisme de foncier solidaire et bail réel solidaire », N° 2016-24.

La deuxième option est la plus avantageuse pour les acteurs du logement et la plus avantagée par la législation. Elle intègre dans le processus de construction un tiers, maître d'ouvrage, c'est à dire un bailleur ou un promoteur, qui va conclure un BRS avec l'OFS pour construire les logements. Cette option est prévue par l'article L. 255-3 du CCH⁶⁴ qui dispose que « Le bail réel solidaire peut être consenti à un opérateur qui, le cas échéant, construit ou réhabilite des logements et qui s'engage à vendre les droits réels immobiliers attachés à ces logements à des bénéficiaires répondant aux conditions de ressources (...). Un bail réel solidaire portant sur les droits réels immobiliers acquis par chaque preneur est signé avec l'organisme de foncier solidaire. Ces droits sont automatiquement retirés du bail réel solidaire initial conclu entre l'opérateur et l'organisme de foncier solidaire. Lorsque la totalité des droits sont retirés du bail réel solidaire initial, ce dernier s'éteint. »

Dans ce cas, en concluant un BRS avec l'OFS, l'opérateur va construire en effaçant le coût du foncier de son bilan promoteur. Lorsque les logements sont construits, l'intérêt pour l'opérateur est qu'il conserve le BRS durant le temps de la commercialisation et lorsqu'il trouve des preneurs répondant aux conditions exigées, un transfert de bail s'effectue et la propriété du bâti est transférée de l'opérateur au ménage. Schématiquement, son BRS se divise en plusieurs BRS qui correspondent aux différents lots de copropriété. Dans ce cas, on peut relever une interprétation législative en ce que le BRS doit être conclu avec un ménage occupant. La loi explique cependant que ce même BRS peut, le cas échéant, être conclu avec un opérateur qui construit les lots. Or, cet opérateur ne répond pas à la condition d'occupation effective du logement.

Il n'en demeure pas moins que cette option sera la plus utilisée par les OFS parce-que l'OFS n'a pas vocation à construire lui-même et surtout, en tant qu'outil de politique publique, faire participer les acteurs du logement à une telle innovation est le meilleur moyen de la faire perdurer. Mais d'autres raisons, notamment fiscales que j'expliquerai après appuient également cette option.

Plus étonnement, la loi prévoit que le BRS peut être souscrit avec un opérateur mais cette fois-ci dans le but de louer les logements. Cette option est prévue à l'art L.255-4 du CCH qui dispose que « Le bail réel solidaire peut être consenti à un opérateur qui, le cas échéant, construit ou réhabilite des logements et qui s'engage à les mettre en location

⁶⁴ Article L. 255-3 CCH, créé par Ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016 – art 1.

(...). ». Les plafonds de ressources et de prix pourraient être identiques à ceux d'un PLUS⁶⁵. Cette option, plus marginale, ne poursuit pas l'objectif de l'OFS de pérenniser l'accession sociale à la propriété. Elle semble être plutôt un levier pour l'OFS, s'il ne parvient pas à vendre ses logements en BRS par exemple. D'ailleurs, l'OFS de Lille n'a même pas soulevé cette question de la location, puisque l'OFS tente indéniablement de pérenniser l'accession sociale et non la location. Cependant, il est vrai que ce levier peut être soulevé dans le cas où les logements en BRS ne trouveraient pas preneur, comme expliqué ci-dessus⁶⁶.

c) Le conditionnement des mutations

En disposant de droits réels sur le bâti grâce au BRS, les preneurs ont des droits sur leur logement, comme un propriétaire normal.

La pérennité de l'accession sociale est permise par le BRS et son rechargement mais également par le devoir de l'OFS de vérifier les plafonds de ressources des ménages et le prix de cession pour que le logement ne sorte pas de son champ d'application initial.

Donc, en cas de cession du bail, le prix de cession ne peut pas excéder le prix d'acquisition, sauf respect d'une indexation fixée par l'OFS. L'agrément du candidat acquéreur par l'OFS se fait dans un délai de 2 mois et l'OFS vérifie donc les conditions d'éligibilité, ainsi que la validité du plan de financement. Enfin, et c'est sur ce point que la loi a nuancé la dissociation de la propriété, l'OFS dispose d'un droit de préemption sur toute cession. Ce droit de préemption est une contrepartie du droit de propriété car le BRS atteint le droit de la propriété⁶⁷.

Comme un propriétaire en droit français, en cas de succession, le propriétaire du bâti verra son logement être soumis au droit des successions. Le principe est que l'OFS vérifie les conditions d'éligibilité du ou des ayant-droits. Si l'ayant droit n'est pas agréé, il dispose d'un délai de 12 mois pour céder les droits réels à un acquéreur éligible. S'il ne trouve pas

⁶⁵ ANIL (Agence Nationale de l'Information sur le Logement) « *Organisme de foncier solidaire et bail réel solidaire* », N° 2016-24.

⁶⁶ Entretien téléphonique avec Isabelle FOUROT, Responsable du service PLH à la Métropole Européenne de Lille, le 23 janvier 2018.

⁶⁷ Intervention du Ministère de la Cohésion des Territoires lors de l' « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

d'acquéreur éligible, l'OFS résilie le bail et indemnise l'héritier. Mais une exception existe pour le conjoint survivant qui n'est pas obligé de respecter les conditions d'éligibilité pour rester dans le logement⁶⁸.

Par ailleurs, dans le cas où un ménage reste propriétaire jusqu'à l'expiration du BRS, l'OFS l'indemnise de la valeur des droits réels et soit l'OFS récupère la pleine propriété, soit il transfère les droits réels à un autre ménage éligible qui sera le nouveau propriétaire du bâti.

2. La fiscalité avantageuse des opérations en Bail Réel Solidaire

Les lois de finance se sont créées une place de taille dans le processus législatif de création des OFS, notamment parce qu'elles sont venues préciser le régime fiscal des opérations en BRS. Les autres textes de lois ne précisaient pas ces conditions. Ces deux lois de finance apportent un contexte économique favorable à l'outil OFS.

Les lois de finance rectificatives ont d'abord rendues les opérations en BRS éligibles au PTZ et ont mis en place une exonération de la taxe sur la publicité foncière. Mais surtout, le plus important est que les opérations en BRS bénéficient du taux réduit de l'accession sociale à 5,5% pour les livraisons de terrains à bâtir, les livraisons de logements neufs et les cessions de droits réels immobiliers attachés aux logements construits ou réhabilités dans le cadre d'un BRS⁶⁹. C'est l'article 278 sexies du Code Général des Impôts⁷⁰ (CGI) qui prévoit ce taux réduit de TVA. En revanche, il convient de préciser que ce taux réduit de TVA est efficace si et seulement si ces opérations sont réalisées par l'intervention d'un opérateur qui va signer le BRS pour édifier les constructions ou les réhabilitations. La loi favorise cette maîtrise d'ouvrage déléguée, sûrement pour aider les bailleurs étranglés par les dispositions du projet de loi ELAN. Malgré ce contexte favorable mis en place par le législateur, l'article 284 du CGI annonce que les contours de cette faveur sont extrêmement réglementés et que si le caractère social de l'OFS n'est plus respecté, des sanctions seront instaurées. L'article suscité précise en effet que les OFS ayant bénéficié de ce taux réduit à 5,5M sont « tenues au paiement du

⁶⁸ ANIL (Agence Nationale de l'Information sur le Logement) « *Organisme de foncier solidaire et bail réel solidaire* », N° 2016-24.

⁶⁹ Actualités habitat, « *La fiscalité des opérations en bail réel solidaire* », N°1032, 30 août 2017.

⁷⁰ Article 278 sexies du Code Général des Impôts, Modifié par la LOI N°2917-1837 du 30 décembre 2017 – art. 12 (V).

complément d'impôt lorsque les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux ne sont pas remplies dans les cinq ans qui suivent le fait générateur de l'opération ou cessent d'être remplies dans les quinze ans qui suivent le fait générateur de l'opération. »⁷¹.

Imed ROBBANA, directeur du Comité Ouvrier Logement (COL) du Pays Basque précise que « l'expérience montre que grâce à la TVA à 5,5%, (au) PTZ, et la mobilisation d'un prêt Gaïa pour l'acquisition du foncier, en termes de prix de sortie, sur un même terrain où l'offre immobilière à prix libre se vend 6000€/m², il est possible de diviser le prix de vente par deux. »⁷². Ce témoignage illustre le caractère avantageux du régime fiscal des opérations en BRS.

L'autre importance du régime fiscal des OFS réside dans le paiement de la taxe foncière. Il convient de préciser avant toute chose que c'est le ménage propriétaire du bâti qui doit s'acquitter la taxe foncière, selon l'article 1400 du CGI. Le CGI prévoit cependant la possibilité pour les collectivités de mettre en place un abattement de 30% de la taxe foncière⁷³. Toujours est-il que les collectivités territoriales soient d'accord de donner un coup de pouce aux ménages accédant, sachant que l'abattement sur la taxe foncière peut diminuer les ressources de la collectivité.

Enfin, l'OFS est éligible au prêt Gaïa de la Caisse des Dépôts et des Consignations (CDC), qui permet de s'endetter sur une durée de 60 ans à un taux accessible. La CDC a un positionnement particulier face à l'octroi du prêt Gaïa, en tant qu'acteur financier elle demande aux OFS d'avoir un plan de financement et un modèle économique extrêmement fiable pour octroyer un prêt Gaïa.

On se rend compte que le régime fiscal de l'OFS est un régime plutôt favorable qui tente d'encourager l'accession sociale et de favoriser le travail entre pairs (OFS et acteurs du logement). Cependant, les OFS n'en sont qu'à leurs débuts et, lorsque les premières opérations en BRS de l'OFS de Lille seront mises en place, une jurisprudence déterminera la mise en œuvre de nouvelles questions, notamment fiscales.

⁷¹ Article 284 du Code Général des Impôts, Modifié par la LOI N°2016-1918 du 29 décembre 2016 – art. 62.

⁷² Matinale FNAU – AdCF – Espacité, « *Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accession* », 2 février 2017.

⁷³ Actualités habitat, « *La fiscalité des opérations en bail réel solidaire* », N°1032, 30 août 2017.

III. L'Organisme de Foncier Solidaire en pratique

L'OFS a un mode de fonctionnement cyclique qui est déterminé par la pérennité de son caractère social. En effet, entre le devoir de la structure d'encadrer les prix de vente et de vérifier les conditions d'accès à la propriété des futurs propriétaires, la dissociation du foncier et du bâti grâce au bail réel solidaire, lorsqu'un ménage décide de revendre son logement, un raisonnement cyclique se met en route (**Annexe n°4**).

La pratique de l'OFS est un sujet qui peut paraître ambitieux compte tenu de l'absence d'expérience de ce type de structure. Mais, étant un sujet d'avenir, il paraît évident de mettre en avant dans ce projet de fin d'étude que la pratique de l'OFS est également la manière dont les acteurs doivent se préparer à mettre en place une telle structure et surtout le rôle qu'ils auront dans son fonctionnement. C'est pourquoi nous traiterons le sujet de l'intégration de l'Organisme de Foncier Solidaire dans un processus pédagogique inédit (A) ainsi que le rôle de l'Organisme de Foncier Solidaire dans une opération en Bail Réel Solidaire (B).

A) L'intégration des OFS dans un processus pédagogique inédit

Ce processus pédagogique est la carte d'identité de l'OFS qui va devoir déterminer des cibles dans divers domaines. Cette structure d'accession sociale à la propriété est également un outil qui permet, comme on l'a démontré précédemment, de pérenniser l'accession sociale. Ainsi, comment cerner les acteurs économiques prêts à rejoindre ou initier le projet ? (1) Quels arguments ces structures doivent-elles mettre en avant ? Quel public cibler ? (2) Et enfin, quelles stratégies de financement l'OFS peut-il interroger ? (3).

1. Une multiplicité d'acteurs rattachés au projet d'Organisme de Foncier Solidaire

Le processus pédagogique des acteurs soulève deux sujets.

- **Quels acteurs doivent-être chef de file d'un OFS ?**

En effet, la loi n'érige pas l'OFS en tant qu'outil de politique publique puisque toute personne morale de droit public ou de droit privé peut le créer. En revanche, il n'en demeure pas moins que les différents acteurs du logement, en fonction de leur secteur d'activité, ne poursuivront pas les mêmes objectifs dans la création d'un OFS. Après

plusieurs mois de travail en étant chargé de mettre en place un OFS sur la métropole grenobloise, il me semble qu'un OFS créé et ayant pour chef de file une métropole ou une intercommunalité quelle qu'elle soit ne poursuivra pas le même objectif qu'une coopérative HLM qui crée un OFS.

En tant qu'instigatrice d'un OFS, une métropole entendra faire de cette structure un outil de politique publique, afin de maîtriser l'accession sociale sur son territoire et de distribuer les opérations aux différents opérateurs sans qu'un d'entre eux n'ait un « monopole » sur la question. C'est à dire que l'intercommunalité mettrait l'outil à la disposition des opérateurs. Par ailleurs, un des objectifs peut être également de rendre cet outil efficace en ne produisant de l'accession sociale à la propriété plus que par son biais. Aussi, la maîtrise de l'effort public est un critère majeur de la création d'un OFS par un acteur public. Il optimisera l'effort financier des collectivités dans la mise en place d'accession abordable en le pérennisant dans le temps.

D'un autre côté, je pense qu'un acteur de l'accession sociale ou du logement social qui met en place un OFS sur son territoire de compétence, souvent plus large qu'une métropole, le fera pour diverses raisons. Tout d'abord, prendre part à un mouvement d'innovation dans un domaine où les efforts de construction ne semblaient pas être récompensés lorsque les logements produits sortaient parfois du cercle social, et se revendaient sur le marché libre. Cela leur permet d'encadrer leur parc de logements en accession sociale à la propriété. D'autre part, au-delà du nécessaire financement des premiers fonciers, la dissociation du foncier et du bâti leur permet d'équilibrer leurs bilans en effaçant la ligne « foncier » de ces derniers et en pouvant ainsi atteindre des fonciers plutôt chers sur lesquels ils pouvaient difficilement se positionner avant, sans porter atteinte à l'équilibre de leur opération. Ainsi, cela leur permet de se positionner sur des communes où l'accession sociale à la propriété était difficilement envisageable. C'est le cas d'Isère Habitat, coopérative HLM en Isère qui a décidé de créer son OFS en s'appuyant sur le fait que c'est un outil « faisant écho à la mission d'intérêt collectif et d'utilité sociale développée par les COOP HLM »⁷⁴.

⁷⁴ Isère Habitat, « *Produire du logement en accession durablement abordable* », 30 août 2017.

Étant dans un environnement professionnel métropolitain il me semble donc pertinent de défendre la mise en place d'un OFS par une intercommunalité ou une collectivité. Un pilotage par un acteur public permet une maîtrise de l'accèsion sociale en cohérence avec les politiques publiques de l'habitat tel que le Programme Local de l'Habitat (PLH). D'ailleurs, les objectifs de cette structure peuvent par exemple être intégrés dans ce PLH afin de mettre en place des perspectives et des orientations territoriales.

- **Quels acteurs peuvent et doivent prendre part à un OFS ?**

Dans ce sujet, nous partons du principe que le porteur de l'OFS est déjà identifié et qu'il recherche des acteurs pour intégrer la structure. Quels sont les avantages pour des acteurs autres que l'instigateur d'intégrer la structure ?

Les représentants du monde professionnel tels que la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI) ou l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) sont des acteurs qui ont une pertinence à intégrer un OFS. D'ailleurs, la FPI a rejoint l'OFS de Lille et leur intérêt est notamment de ne pas être mis à l'écart d'un tel regroupement, de participer à des innovations stimulantes, de diversifier ses compétences en s'intéressant à l'accèsion sociale à la propriété⁷⁵.

Par ailleurs, les communes d'une Métropole peuvent trouver un intérêt de rejoindre l'OFS pour confirmer l'importance de leur rôle dans l'élaboration des politiques publiques sur leur commune. Enfin, d'autres intercommunalités voisines peuvent rejoindre un OFS pour élargir le champ d'action de ce dernier pour harmoniser les opérations en BRS.

Les professionnels de l'immobilier et du logement doivent donc s'acculturer de la dynamique de développement d'un OFS⁷⁶.

2. Quel public cibler ?

Cet outil innovant doit, pour trouver sa place dans le marché de l'immobilier, cibler un public pouvant répondre à ses spécificités.

⁷⁵ Entretien téléphonique avec Isabelle FOUROT, Responsable du service PLH à la Métropole Européenne de Lille, le 23 janvier 2018.

⁷⁶ Matinale FNAU – AdCF – Espacité, « *Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accèsion* », 2 février 2017.

Comme spécifié dans la partie sur l'historique de l'accession sociale, la propriété en France est largement entrée dans les mœurs et, être propriétaire de son logement signifie s'intégrer socialement dans son environnement et psychologiquement, cela offre même un statut social supérieur. En France, le droit de la propriété confère au propriétaire un droit du sol et un droit du dessus.

Or, nous avons vu que l'OFS redéfinit ce droit de la propriété en n'offrant « que » la propriété du dessus et donc, du bâti. Bien que l'avantage financier qui en découle soit non négligeable, ne pas être complètement propriétaire peut donner quelques frissons aux futurs accédants. Surtout que ces futurs accédants doivent, en plus de leurs échéances de prêt, payer une redevance sur le foncier qu'ils louent à l'OFS. Ils sont dans la position inconfortable de « double débiteurs ». Un travail de pédagogie doit intervenir pour rassurer les futurs ménages et les acculturer à une nouvelle forme de propriété. C'est de cette manière que le succès commercial sera garanti. D'ailleurs, ce sont aussi les organismes financiers tels que les banques qui doivent être rassurés quant à ce nouveau produit.

Juridiquement, Maître Frédéric Roussel nous interpelle sur la situation de la propriété actuelle en copropriété, en posant la question suivante : « Le propriétaire dans un immeuble en rez-de-chaussée est-il conscient qu'il n'est pas propriétaire, mais qu'il bénéficie d'un droit de jouissance privatif sur une partie commune ? »⁷⁷. Il joue sur la complexité du droit de la copropriété pour interpeller les ménages sur le BRS. Il en fait un droit réel non assimilable à une propriété précaire.

Par ailleurs, il me semble que le public type qu'il faut cibler soit un public primo-accédant, plutôt jeune et sans grande expérience de propriété, investi dans notre société en constante évolution. Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat explique que lors d'une succession, 80% des héritiers revendent le logement. L'attachement à la propriété est moindre que pour les générations précédentes, en témoigne ce constat, bien qu'il soit toujours ancré dans les mœurs françaises.

Si on veut illustrer concrètement cette supposition, il convient d'observer que la commercialisation des deux premières opérations en BRS lancées par l'OFS de Lille a

⁷⁷ Matinale FNAU – AdCF – Espacité, « *Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accession* », 2 février 2017.

connu un tel succès que les logements ont été vendus très rapidement, avec une liste d'attente existante avant le début de la commercialisation. La plupart des preneurs ont un profil de primo-accédants et sont plutôt jeunes⁷⁸.

3. Quels financements pour l'OFS ?

Un acteur qui souhaite créer un OFS est confronté à différents questionnements parmi lesquels le financement de la structure. L'OFS promet une accession sociale à la propriété accessible à moindre coût en supprimant le foncier du prix d'achat, mais l'OFS doit tout de même l'acquérir. En effet, le coût du foncier disparaît de l'équation d'un seul acteur : le ménage propriétaire occupant.

L'écueil du financement doit se poser à la source de la création de l'OFS, mais également durant sa vie car il viabilise la vie de la structure. Il faut savoir comment doter l'OFS de fonciers. Au delà de la possibilité d'une acquisition classique, qui semble difficile pour une telle structure, car la question « qui paye » apparaîtra toujours, est-il possible de doter l'OFS d'un ou deux fonciers autrement ?

Finalement, la réponse à cette question est simple dans la mesure où chaque territoire, chaque acteur créateur d'OFS le dotera, mais selon des moyens différents. En effet, cette dotation dépend avant tout des moyens, des relations interprofessionnelles et des marges de négociations dont dispose l'organe fondateur.

Je vais tenter de citer de manière non exhaustive les possibilités de financement d'une telle structure, en fonction de ce que j'ai étudié dans la mise en place des OFS existants ou en cours de création, et de préconiser d'autres modèles inspirés, par ailleurs, des méthodes anglo-saxonnes.

Le financement d'une structure OFS va déterminer sa capacité à entamer un processus de logements durablement abordables. Avoir un foncier pour développer une opération en BRS est la concrétisation de la création de l'OFS.

Deux types de foncier existent et s'offre à l'acteur fondateur : le foncier public et le foncier privé. Dans le premier cas, si un des membres fondateurs de l'OFS est une collectivité publique, il se peut qu'elle ait une maîtrise foncière et le cas échéant, qu'elle puisse utiliser ses propres fonciers pour engager une première opération en BRS. Ce cas de figure est

⁷⁸ Entretien téléphonique avec Isabelle FOUROT, Responsable du service PLH à la Métropole Européenne de Lille, le 23 janvier 2018.

clairement idéal pour un OFS naissant puisque la collectivité le dote « gratuitement » d'un terrain. Dans le cas où la collectivité maîtrisant du foncier est un membre de droit de l'OFS, ou même ne fait pas partie de la structure mais aura un intérêt à accueillir une opération en BRS sur son territoire, elle peut également rétrocéder à un prix minoré, voir même à l'euro symbolique le(s) terrain(s) à l'OFS.

L'Établissement Public Foncier (EPF) local est également un levier important de la dotation foncière. En accord avec le(s) membre(s) fondateur(s), l'EPF peut doter l'OFS de fonciers, grâce à un portage, sur lesquels les opérations en BRS seront érigées. Il conviendra de voir ci-après que ces terrains peuvent ne pas être situés dans des zones propices à recevoir du BRS.

Cela nécessite des relations professionnelles stables et une confiance mutuelle entre les acteurs.

Dans cette première situation, la gratuité du terrain est favorable à l'OFS puisqu'elle lui permet de ne pas être débiteur dès sa première opération et de viabiliser son modèle économique.

Lorsque l'emprise foncière est privée et que l'OFS n'a pas d'autres solutions pour se doter d'un foncier, il peut emprunter, mais cela fragilise d'emblée son modèle économique, à moins que les membres de l'OFS le dotent financièrement de sommes conséquentes. L'accès au prêt Gaïa est autorisé par la Caisse des Dépôts et des Consignations, à condition tout de même pour l'OFS d'avoir un apport qu'il soit, des fonds propres, une subvention ou une minoration de charges foncières⁷⁹.

En outre, il existe d'autres modes de financement⁸⁰ plus utopistes mais efficaces en outre-manche. Ces modes de financement sont difficilement applicables notamment aux collectivités territoriales, en raison d'usage de modes de financements plus classiques. Les dotations pour la phase d'entame sont indispensables pour l'OFS.

Selon Tom Chance, représentant du CLT United Kingdom, il faut développer le marché des CLT pour que les banques s'intéressent à les financer. L'image des CLT doit

⁷⁹ La revue foncière, « *Accession sociale à la propriété – Le Bail Réel Solidaire* », N°17, mai-juin 2017.

⁸⁰ « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

être peaufinée pour leur donner plus de « crédits » au sens propre comme au sens figuré. Les financements publics ne sont plus les seules sources à invoquer et il convient de créer un large réseau de conseillers pour convaincre de la mise en place de CLT⁸¹. Il semble que cette stratégie puisse être applicable aux OFS français mais seulement dans un moyen terme. Actuellement, les OFS sont des structures marginales et aucun ménage n'a encore intégré un logement en BRS. En revanche, ces possibilités sont à garder en tête lorsque les premiers OFS auront prouvé leur efficacité.

Le « crowdfunding », en français le financement participatif, est un mode de financement anglo-saxon qui repose sur la communauté. Par ce dispositif, divers types de personnes, des entreprises aux particuliers, participent financièrement à l'élaboration d'un projet, via des plateformes web. Certains CLT anglo-saxons utilisent déjà ce mode de financement. Cette mobilisation de la communauté semble difficilement atteignable aujourd'hui dans le cadre des OFS, en raison d'une méconnaissance générale de cet outil. Ce mode de financement commence peu à peu à se développer dans l'hexagone mais reste lui aussi marginal. Il est surtout utilisé par et pour les Start Up et l'innovation. L'esprit de communauté anglo-saxon est difficilement transposable à la France, bien qu'elle soit en marge d'une évolution des mentalités considérable. Il reste cependant un mode de financement idéal pour lancer de nouveaux produits sur le marché, afin de tester leur pertinence aux yeux de la communauté.

La pratique de l'OFS commence donc dès sa création qui nécessite l'intervention de plusieurs acteurs, avec diverses échelles d'intervention.

Dans la troisième partie de ce projet de fin d'étude, plus opérationnelle, je présenterai les modes de dotation des OFS existants ou en création, afin de mieux comprendre leurs conditions de création.

⁸¹ « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

B) Le régime de la copropriété des opérations en Bail Réel Solidaire

Il convient surtout de comprendre quel est le rôle du preneur et de l'OFS dans le régime de la copropriété. Le preneur bénéficie d'une autonomie dans la gestion de son appartement, comme tout propriétaire lambda. Dans ce volet, l'OFS a un rôle de conseil permanent mais l'autonomie de gestion du preneur à bail mesure ce rôle.

L'OFS s'inscrit dans la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Cette loi impose un régime juridique à la copropriété et s'applique à « tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes »⁸².

Les droits réels dont dispose le preneur sont reconnus par ce régime de la copropriété et le dotent du statut de copropriétaire. Il est en charge de la gestion du logement et de tout ce qui en découle : le paiement des charges de copropriétés, la participation aux instances de copropriété, etc. Ce statut lui confère une autonomie sur le logement identique à celle d'un vrai copropriétaire, sans dissociation du foncier et du bâti. Cependant, ce cas de figure ne semble pas relever de difficultés quand les copropriétaires de l'immeuble le sont tous par le biais d'un BRS. Même si l'OFS n'a pas de rôle dans la gestion du logement, je remarque que son rôle est primordial en amont : regrouper les logements BRS dans une même opération afin d'éviter les incompréhensions des autres copropriétaires, mais également pour conseiller les copropriétaires dans la gestion, ce qui peut être une nouveauté au regard de leurs parcours résidentiels.

Mais récemment, Maître Frédéric Roussel a déclaré qu'il serait possible de dissocier a posteriori la propriété d'un lot. Cela permet l'achat par l'OFS de logements dans le diffus, de dissocier la propriété et de vendre le logement en BRS, au sein d'une copropriété classique privée⁸³. Cette récente innovation juridique du mois d'avril 2018 est un nouveau tournant dans l'activité des OFS et dans leur rôle en pratique. En effet, cette découverte redistribue les cartes et permettra aux OFS d'acquérir de manière capillaire des logements

⁸² Article 1^{er} alinéa 1, loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

⁸³ La Semaine Juridique Notariale et Immobilière, « *Bail réel solidaire – Droits réels détachables sur un lot de copropriété : chimère... ou réalité nouvelle ? – Aperçu rapide par Frédéric Roussel et Eliane Frémeaux* », n°16, 20 avril 2018, act. 396.

dans diverses copropriétés, ce qui, pour un OFS naissant, ayant des difficultés à se financer, peut être une solution de repli pour tester le BRS sur quelques ménages éligibles. Il en recueillera les fruits, en fera la promotion pour ensuite se lancer dans une opération plus large en BRS. Il convient cependant d'être prudent sur cette dissociation a priori, puisque ce n'est, pour l'instant, qu'une interprétation législative.

PARTIE 3 –

L’application de l’OFS au territoire métropolitain grenoblois

« *L’OFS Métropolitain Grenoblois* »

Grenoble Alpes Métropole considère l’OFS comme un outil de politique publique devant être mis en place par la Métropole afin de maîtriser l’accession sociale à la propriété. Ce territoire récent est marqué par son profond développement ces dernières années par la loi MAPTAM⁸⁴ du 16 décembre 2010, modifiée par la loi NOTRe⁸⁵ du 7 août 2015, qui ont contribué à la mutation en Métropole le 1^{er} janvier 2015.

Marqué par une forte présence des profils sociaux, la Métropole grenobloise souhaite encadrer son offre d’accession sociale à la propriété et l’OFS est un outil qui répond au besoin de la Métropole d’éviter les reventes abusives de tels logements, et aussi, de permettre une implantation homogène de l’accession sociale sur son territoire. Dans cette troisième partie, je souhaite expliquer la jeunesse de la Métropole dans les politiques de l’habitat (I) ainsi que les moyens méthodologiques de mise en œuvre de l’OFS Métropolitain Grenoblois (II).

I. Grenoble Alpes Métropole : une Métropole jeune et engagée dans les politiques de l’habitat

L’OFS a séduit beaucoup d’acteurs publics et privés par son caractère innovant et régulateur de l’accession sociale. Contrairement aux CLT anglo-saxons, il s’intéresse à corriger les dysfonctionnements des politiques d’aide à l’accession sociale existantes sur l’hexagone. Le cumul entre l’innovation de la forme de propriété et l’innovation par la soustraction du foncier les séduit par son ambition. Jamais personne n’avait réussi à

⁸⁴ Loi MAPTAM : Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles.

⁸⁵ Loi NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

toucher au prix du foncier alors que c'est l'élément qui participe le plus à la flambée des prix.

La Métropole Grenobloise, riche de sa jeunesse et de l'hétérogénéité de ses communes souhaiterait créer un OFS dans le but d'une meilleure maîtrise et d'une meilleure répartition de l'accession sociale à la propriété. Il faut donc mieux comprendre ce territoire, sa construction, ses spécificités et ses enjeux (A) pour expliquer ensuite le contexte de ses politiques de l'habitat (B).

A) Les spécificités et enjeux de Grenoble Alpes Métropole

Cette partie tend surtout à élaborer une carte d'identité de la Métropole Grenobloise afin d'étudier la chronologie de sa construction (1), ce qui permet de comprendre son histoire pour ensuite expliquer les enjeux des politiques de l'habitat (2), qui poseront le contexte de l'inscription d'un OFS dans cette Métropole.

1. Une construction chronologique de Grenoble Alpes Métropole

Selon Jean-François Parent, c'est entre 1945 et 1965 que se crée l'agglomération grenobloise (on parle d'intercommunalité et de coopération à travers les travaux effectués pour l'acquisition de l'eau potable), et entre 1967 et 1973 qu'on parle d'intercommunalité⁸⁶. A l'étude de plusieurs recueils et textes législatifs, on se rend compte que la prise de compétence en matière d'habitat est nettement influencée par l'échelle nationale avant de devenir une question communale ou intercommunale. Les avancées législatives successives ont permis à l'agglomération de s'agrandir et d'enchaîner les statuts politiques, à l'instar des autres agglomérations.

De 1966 à 1973 se succéderont trois syndicats qui regrouperont 23 communes, dont Grenoble. En 1966, le Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise (SIEPURG) est créé. En 1968, le Syndicat Intercommunal de Réalisation de la Région Grenobloise (SIRG) est créé en tant qu'organe de réalisation du premier notamment pour la réalisation d'équipements lourds. En 1973, le Syndicat Intercommunal d'Etudes, de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise

⁸⁶ Jean-François Parent, « 30 ans d'intercommunalité. Histoire de la coopération internationale dans l'agglomération grenobloise », Edition de la pensée sauvage, 2002.

est créé et réunit 360 habitants. A l'époque de ces syndicats, et comme vu précédemment, c'est l'État qui a en charge les politiques de l'habitat.

En 1994 le syndicat se transforme en Communauté de Communes avec toujours le même nombre de communes et récupère la compétence en matière d'habitat. Dans les années 2000, cette Communauté de Communes prend le nom de Grenoble-Alpes Métropole. En 2003, Grenoble-Alpes Métropole se transforme en Communauté d'Agglomérations.

En 2014, la Communauté de Communes du Balcon sud de Chartreuse, la Communauté de Communes du Sud Grenoblois et la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes Métropole fusionnent. La nouvelle Communauté d'Agglomération issue de cette fusion conserve son nom mais s'élargit et comprend désormais 49 communes. Au 1^{er} janvier 2015 Grenoble-Alpes Métropole prend le statut de Métropole.

En effet, c'est la loi MAPTAM du 16 décembre 2010 qui impose la création de métropoles qu'elle soumet à des régimes diversifiés. La vice-présidente à l'habitat de la Métropole de Grenoble précise⁸⁷ que Grenoble Alpes Métropole « entrait désormais dans les clous » du statut de Métropole puisqu'elle recensait 450 000 habitants et que la limite était passée à 400 000 habitants. Les métropoles sont renforcés par les lois MAPTAM et NOTRe, qui opèrent à leur profit de nombreux transferts de responsabilités et de compétences notamment communales et départementales. La compétence habitat est transférée complètement aux services de la Métropole. On se rend compte qu'entre 2003 et son statut de communauté d'agglomération et 2015 avec son statut de métropole, il n'y a pas eu de transition et de passage en communauté urbaine.

Aujourd'hui, la Métropole ayant la pleine compétence des politiques de l'habitat, elle élabore un Programme Local de l'Habitat qui, en plus d'un diagnostic du territoire, oriente la construction de logements pour l'homogénéiser, respecter les prescriptions de la loi SRU et diversifier l'offre de logements.

⁸⁷ Entretien effectué en 2016 avec Christine Garnier, dans le cadre d'un atelier de Master 1, encadré par Paulette Duarte et commandité par le PUCA « *Grenoble Alpes Métropole – Analyse comparée des politiques de l'habitat* ».

2. Focus sur l'enjeu de l'habitat de Grenoble Alpes Métropole

Depuis plusieurs années, ce PLH, qui est un document de diagnostic et d'orientation, précise la situation du logement dans la Métropole et donne des grandes orientations jusqu'à cibler les caractéristiques de chaque commune.

Le PLH 2017-2022 est le premier PLH proprement dit de la Métropole puisque les précédents étaient élaborés sous l'enseigne de la communauté d'agglomérations qui portait le même nom. Ce dernier applique des enjeux notifiés par l'État et l'un d'entre eux porte sur le développement de l'accession sociale.

Le bilan du PLH 2010-2016 de Grenoble Alpes Métropole montre qu'un de ses objectifs était de « développer l'offre de logements en accession sociale à la propriété ». En effet, en 2009, la Métropole mettait en place une expérimentation de soutien à l'accession sociale à la propriété. Un objectif de 150 ménages aidés par an était fixé. Les ménages devaient répondre à des conditions de ressources avec des plafonds de revenus de type PSLA. Quant au prix des logements, il ne devait pas être supérieur à 2 650 €/m². Une subvention de 4000 € de la Métropole était versée aux ménages. Concrètement, entre 2010 et 2015, c'est 48 programmes en accession sociale qui ont été construits sur la Métropole pour une accession de 350 ménages. En moyenne, cela dénombre environ 60 logements par an. En revanche, l'objectif fixé du PLH n'a donc pas été atteint, malgré la mise en place du PASS FONCIER sur la Métropole, premier dispositif de dissociation du foncier et du bâti⁸⁸. Ce dispositif a notamment été arrêté parce que les ménages s'endettaient de manière forte, mais on pourrait qualifier d'ancêtre des OFS.

Dans la Métropole, le prix moyen au m² d'un logement neuf est de 3 500 €/m², ce qui reste un niveau de prix élevé, notamment pour les ménages moyens. En effet, la cible principale du logement neuf privé est la couche moyenne supérieure et aisée. En revanche, une diversification de l'offre est proposée par les professionnels de l'accession sociale qui ciblent le marché neuf avec un prix à moins de 3 000 €/m²⁸⁹. Mais en sachant que le logement est le premier poste de dépense des ménages, ce prix reste relativement élevé. Bien que les solutions d'aide à l'accession sociale citées dans la première partie (PSLA –

⁸⁸ Bilan du Programme Local de l'Habitat 2010-2016, Grenoble Alpes Métropole, Juin 2016.

⁸⁹ Programme Local de l'Habitat 2017-2022, « Une politique de l'habitat au service des habitants », Grenoble Alpes Métropole.

PTZ, etc.) soient des solutions pour réduire le reste à charge, ces logements ne sont pas accessibles à toutes les tranches de la population. C'est sur ce point que l'OFS doit intervenir.

Le PLH 2017-2022 propose un objectif annuel de production en accession sociale à la propriété de 100 logements. Par ailleurs, il tente de diversifier l'offre de l'accession sociale à la propriété vers les logements anciens, afin notamment d'endiguer la vacance des logements ou même de réhabiliter des logements. Cela va de pair avec les OFS qui peuvent bâtir des logements ou faire du BRS sur du logement ancien⁹⁰.

Ainsi, ces orientations en termes d'accession sociale montrent que l'OFS grenoblois s'inscrit dans une politique d'aide à l'accession sociale à la propriété qui semble avoir une réalisation fragile. Leurs limites seront expliquées ci-dessous. Par ailleurs, un intérêt pour ce mode d'accession à la propriété existe et c'est sur cette base que l'OFS va venir se justifier, et pourquoi pas, s'inscrire en tant qu'outil principal de l'accession sociale à la propriété.

B) L'inscription d'un OFS dans la politique publique de l'habitat grenoblois

L'intérêt pour créer un OFS Métropolitain Grenoblois a été largement porté par le Directeur du Service Foncier et Habitat de la Métropole, François Molard. Vu les présentations du territoire faites ci-dessus, il convient de montrer quelles sont les justifications de Grenoble Alpes Métropole pour accueillir un OFS métropolitain, mené par la Métropole, parallèlement à l'OFS d'Isère Habitat (coopérative HLM) récemment créé. Ces deux OFS poursuivront des buts différents : l'un sera un outil de politique publique, l'autre sera un outil en continuité avec les principes d'une coopérative HLM, et applicable à une échelle plus large.

Début septembre 2017, dans le cadre de mon contrat d'apprentissage, j'ai eu pour mission de participer à la création de l'OFS Métropolitain Grenoblois avec pour objectif une mise en exercice à la fin 2018. Pour justifier la pertinence de cet outil, il a fallu

⁹⁰ Programme Local de l'Habitat 2017-2022, « *Une politique de l'habitat au service des habitants* », Grenoble Alpes Métropole.

répondre à la question « pourquoi un OFS ? », en ciblant des enjeux, des objectifs et des bénéfiques.

La démarche constitutive de l'OFS Métropolitain Grenoblois s'est intégrée dans un contexte de mise en place difficile de l'accession sociale à la propriété sur le territoire métropolitain. Cette difficulté se retrouve tant du point de vue de l'équilibre de l'accession sociale à la propriété que de l'utilisation de ces outils.

En effet, la première lacune est celle présentée plus haut lors de la présentation des outils d'aide à l'accession sociale à la propriété existants. Le problème de certains d'entre eux est qu'ils nécessitent une intervention financière de la personne publique dans le cycle de l'accession sociale. Cette intervention relève actuellement plus d'une aide à la personne que d'une aide à la pierre, ce qui implique que, dans le cadre du PSLA par exemple, les ménages revendent leur logement lorsqu'ils le peuvent, à un prix libre aligné sur le marché privé. De ce fait, l'investissement public a servi à une seule famille et la personne publique réinvestit, à perte, de l'argent dans ce mécanisme. Le but est d'endiguer cette mauvaise utilisation de l'outil d'accession sociale, en respectant le caractère social du produit et ainsi, en pérennisant l'investissement public et l'accès à la propriété des ménages modestes.

Concrètement, l'enjeu principal de la Métropole est de créer un marché de l'accession sociale pérenne dans le temps, en corrigeant les deux effets néfastes évoqués ci-dessus. D'ailleurs, cela consiste à améliorer la durée du statut abordable des logements en supprimant la plus value des ménages et en pérennisant l'effort public.

Aussi, j'ai relevé au sein d'un entretien avec Judith Duchemin du pôle programmation du service habitat de la Métropole grenobloise qu'il y avait un réel besoin de rééquilibrer l'accession sociale à la propriété. En effet, actuellement, les programmes se développent dans des communes pas forcément attractives, où le foncier est peu cher, mais pas dans les communes où le foncier est plus cher. Ainsi, on arrive à un constat où l'accession sociale à la propriété ne se fait pas là où l'on voudrait qu'elle se fasse. En effet, un des objectifs de cet OFS est le rééquilibrage en identifiant les communes ayant peu de logements en accession sociale à la propriété. D'avance, on sait que ces communes sont celles ayant un foncier cher qui ne permet pas d'équilibrer des opérations à un prix attractif. L'OFS

viendra palier à cette limite en permettant aux bailleurs ou aux promoteurs de construire des logements en accession sociale sans supporter le coût du foncier, ce qui leur permettra de vendre les logements sans foncier aux ménages à des prix environ 30% moins cher. Autrement dit, cette baisse du coût des logements permet de lutter contre les zones tendues et d'attirer les ménages modestes sur ce territoire pour réaliser de la mixité sociale. On remarque donc que le but de Grenoble Alpes Métropole n'est pas forcément d'attirer les ménages en centre-ville, mais de proposer une offre d'accession sociale à la propriété sur différentes communes, afin de rééquilibrer les territoires. En effet, l'intérêt premier de l'OFS est de construire des logements dans des secteurs où le différentiel de prix sera conséquent, permettant de réduire jusqu'à 50% le prix d'achat au m². C'est ce différentiel qui rendra attractif l'OFS, notamment auprès des ménages. Son positionnement sur ces secteurs est donc de prime abord, important.

Par ailleurs, un autre enjeu qui nous a paru évident est la possibilité d'élargir le marché de l'accession sociale dans l'ancien, comme le prévoit la loi. Cela favorise les parcours résidentiels des ménages locataires du parc social qui peuvent accéder à la propriété sur des logements moins chers, notamment dans le cadre de la vente de logements HLM à l'OFS afin de le proposer à la vente au ménage locataire occupant. Un autre enjeu important est que l'OFS permet la réhabilitation de l'ancien ce qui permet de tester par exemple les premiers programmes en BRS sur du bâti à réhabiliter afin de limiter les coûts.

Un enjeu qui semble être très pertinent au regard de la Métropole est la cible. Pour qu'un outil marche, il faut déterminer une cible. Au regard des mutations de notre société, il semble que ce dispositif BRS peut accueillir et séduire les primo-accédants qui n'ont jamais eu d'expérience de pleine propriété et donc par définition, peut-être moins de réticence à ce dispositif. D'ailleurs, un autre enjeu peut s'associer à celui-ci. C'est l'enjeu de développer l'habitat participatif par le biais de l'OFS, en réglant la question de la plus-value immobilière, et en permettant à divers ménages d'accéder à ce mode d'habiter innovant. Pour rappel, l'habitat participatif est un habitat collectif conçu et géré par et pour ses habitants alliant logements individuels et espaces partagés, intégrant la convivialité et la solidarité dans les rapports de voisinage. Ce rythme communautaire permet aux ménages

d'effectuer des économies dans leur vie quotidienne et de participer à une forme d'habitat ouvert sur l'extérieur⁹¹.

Tous ces enjeux laissent à penser qu'un OFS viendrait encadrer l'accession sociale à la propriété et que cette pérennité est un des objectifs recherchés par Grenoble Alpes Métropole.

⁹¹ Les Habiles, « *L'habitat Participatif* ».

II. Les moyens méthodologiques de mise en œuvre de l'OFS Métropolitain grenoblois

Grenoble Alpes Métropole s'est appuyé sur le travail effectué par les intercommunalités ayant déjà mis en place un OFS, comme Lille, ainsi que les intercommunalités qui sont en phase de produire une telle structure, ou qui ont vu leur agrément délivré récemment. Ce travail de benchmark associé à un travail partenarial (A) nous a permis de mieux comprendre les enjeux et la destination d'un OFS dans une Métropole et surtout de se servir de la minime expérience qu'ont ces Métropoles pour avancer efficacement dans la constitution de notre OFS. Mais, bien que ce travail d'entraide soit important, il n'en demeure pas moins que, dans le cadre de mon statut de chargé de mission OFS, j'ai relevé quelques préconisations méthodologiques pour la suite qui me semblent être pertinentes pour le bon fonctionnement de l'OFS (B).

A) La nécessité évidente d'un travail partenarial

Le travail partenarial nous permet avant tout de mettre des mots sur les difficultés rencontrées notamment pour les interprétations législatives, les difficultés ou les obstacles rencontrés dans la mise en place de l'OFS, dans l'échange d'expériences, etc. La création d'un OFS c'est aussi la création d'une relation partenariale entre plusieurs acteurs locaux afin de poursuivre un objectif commun : la pérennisation de l'accès social à la propriété.

Ainsi, ce travail partenarial se fait à deux échelles : une échelle nationale, avec la tentative de création d'un « réseau des OFS métropolitains » (1), et une échelle locale, entre plusieurs acteurs, afin de construire un OFS des plus pertinents (2).

1. Un enrichissement méthodologique auprès des collectivités initiatrices d'OFS

Dans le cadre du travail de Benchmark, il m'a semblé évident de travailler sur qui l'on nomme comme étant le pionnier des OFS : l'OFS Lillois, officiellement appelé l'OFSML : OFS de la Métropole Lilloise.

Après avoir compris le cadre juridique de l'OFS, ses modalités de formation ainsi que ses modalités de fonctionnement, j'ai voulu avoir un « retour d'expérience » concret de la

part de l'OFS Lillois. Le terme retour d'expérience est tout de même à relativiser par la jeunesse incontestable de l'OFSML, bien qu'il soit le premier OFS de France. Un premier échange avec Isabelle Fourot, Responsable du Service PLH à la Métropole Européenne de Lille m'a permis de soulever quelques différences notables avec l'OFS que Grenoble Alpes Métropole souhaite créer. Ensuite, une réunion de rencontre de collectivités porteuses du projet OFS a été organisée le 17 avril 2018 à Paris, à l'initiative grenobloise. Le but de cette rencontre entre la MEL, Rennes Métropole, la Ville de Paris et GAM était d'échanger sur l'avancement des projets OFS, les difficultés ou obstacles rencontrés, les questions sur les interprétations législatives et de discuter d'une éventuelle création d'un « Réseau des OFS des collectivités ». Ce réseau, pour l'instant en suspend, est un projet intéressant qui permettrait de réunir des collectivités qui poursuivent le même objectif d'OFS de politique publique afin de continuer à échanger sur les OFS. Un tel réseau existe déjà pour les CLT américains.

En effet, forte de l'efficacité de sa politique d'accession sociale depuis 2008, c'est la Ville de Lille qui a entrepris de créer un Organisme de Foncier Solidaire, en faisant le constat que, les prix de l'immobilier augmentaient considérablement à Lille pendant que le revenu moyen des habitants était inférieur à la moyenne nationale⁹². La ville de Lille se positionne alors en cheffe de file du projet OFS et entame un travail partenarial avec des partenaires publics et privés. C'est une première différence notable avec l'OFS Métropolitain Grenoblois qui est mené par la Métropole de Grenoble. Elle s'explique par le fait que c'est Audrey Linkenheld, alors adjointe au logement à la Marie de Lille, qui impulse la reproduction des CLT anglo-saxons en OFS. Aussi, la ville de Lille conforte le constat précédemment évoqué en rappelant que d'une manière générale, la hausse des prix des grandes villes influence les ménages à aller s'installer en périphérie des villes. Ce phénomène provoque la gentrification des centre-ville. Audrey Linkenheld parle même d'une crise du logement abordable dans les villes européennes⁹³. C'est ce phénomène que la ville de Lille tente de résoudre en créant l'OFS pour soustraire le coût du terrain et attirer les familles en centre-ville, afin d'accélérer la mixité sociale à Lille. Comme précisé

⁹² « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

⁹³ Intervention Audrey Linkenheld - « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

à la fin de la section précédente, Grenoble Alpes Métropole entend plutôt répartir son accession sociale sur ses communes et notamment permettre de l'accession sociale sur des communes de première couronne, plutôt chères, comme Meylan, ainsi que sa ville centre.

Il convient cependant de rappeler que l'accession sociale Lilloise ne se fera pas que par le biais de l'OFSML. Les élus lillois sont favorables au maintien de l'accession en PSLA. Cependant, ces mécanismes d'accession sociale seront attribués à des territoires différents. Autrement dit, le développement de l'accession sociale à la propriété en BRS déterminera comment positionner ce produit en complément du PSLA et des autres aides⁹⁴. Il semble donc que le positionnement de l'OFS lillois est de placer l'outil OFS sur la ville centre et de continuer le développement de ses autres outils en secteurs moins tendus.

La ville de Lille attire rapidement l'intérêt de différents acteurs et c'est notamment avec la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI) et la Fondation de Lille qu'elle devient motrice de la création du futur OFSML. Cette fondation n'exerce pas spécialement dans le domaine des politiques de l'habitat mais son statut de service d'utilité publique gérant des problématiques humanitaires peut permettre à l'OFS de recevoir, ultérieurement, des dons de la philanthropie. Pour l'instant, l'OFSML est une association loi 1901, créée en février 2017. En juin 2017, la Métropole Européenne de Lille a rejoint l'OFSML et l'agrément a été délivré en juillet 2017. Le statut associatif fait que la fondation ne peut donc pas doter l'OFSML de dons. Mais une mutation vers un statut de fondation est envisagée pour pouvoir bénéficier éventuellement de ces dons. Par ailleurs, ils recherchent un équilibre dans la répartition des acteurs publics/privés au sein de l'association.

Deux opérations de logements dans lesquelles des logements en BRS sont introduits ont été très rapidement prévues. En plein centre-ville de Lille, la première est une opération d'envergure puisqu'elle est une rénovation de l'ancienne faculté de pharmacie de Lille, qui conserve les structures extérieures en démolissant tout l'intérieur du bâtiment. Cette opération offre une belle plus value architecturale à ces logements. Cette opération « Cosmopole » est placée dans un secteur où le prix au m² avoisine les 5 000€/m² pour

⁹⁴ Intervention Sylvie Leleu (Ville de Lille & OFSML), réunion de rencontre de collectivités porteuses d'un projet OFS (Ville de Paris, Rennes Métropole, MEL, GAM) – Paris, le 17 avril 2018.

l'accession libre, la dissociation du foncier et du bâti permet aux ménages une acquisition à 2 110€/m² TTC, hors stationnement. Sont prévus 210 logements dont 15 en BRS, inclus dans une opération globale comprenant un hôtel, une galerie d'art et le Centre Culturel Britannique⁹⁵.

COSMOPOLE



Source : *Projet Finapar et RedCat Architecture*

La deuxième opération, également en centre ville, est une opération globale de 91 logements incluant 17 logements en BRS, avec un démarrage de chantier prévu pour début 2019.

RUE RENAN



Source : *Projet Immobilière Nord-Artois*

⁹⁵ Visite des terrains projets d'OFS « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

Pour mettre en œuvre ces projets, l'OFS de Lille, n'ayant pour trésorerie que les deux apports de 100 000 € chacun de la Ville de Lille et de la Métropole Européenne de Lille ainsi que les 5 000 € des autres adhérents, s'est vu rétrocédée à un euro symbolique la propriété du sol par les promoteurs immobiliers des opérations. Sans modèle économique prédéfini et viable, l'OFS Lillois a donc pu lancer deux opérations en BRS. Une telle situation semble marginale et relever de relations conciliantes entre ces acteurs.

En outre, la deuxième collectivité ayant mis en place un OFS sur son territoire métropolitain est Rennes Métropole. Elle présente une autre approche de l'OFS basée sur une compétence sans failles en termes d'aide à l'accession à la propriété depuis plusieurs années. En effet, c'est depuis une vingtaine d'années que Rennes poursuit une politique d'accession sociale remarquable. Avec un budget métropolitain d'environ 5 millions d'euros, Rennes Métropole propose environ 500 PSLA par an, ce qui représente environ 15% des programmes neufs. Malgré une politique d'accession sociale à la propriété remarquable, Rennes Métropole partage le constat que j'ai émis dans la première partie : les ménages revendent les logements avec une plus value sur le prix d'achat, faisant sortir les logements du circuit de l'accession sociale à la propriété. Rennes Métropole étant dans la « cour des grands » de l'accession sociale à la propriété, elle investit d'importantes sommes dans cette politique, et veut donc pérenniser ces aides à l'accession. On remarque donc un cheminement différent de celui de Lille : c'est un outil permettant d'endiguer les aides pour surtout pérenniser l'accession sociale.

L'OFS a donc été créé par Rennes Métropole sous la forme d'une association avec en tout onze partenaires dont des sociétés coopératives, des bailleurs sociaux, une SEM d'aménagement, etc. Une attention particulière a été donnée à un équilibre entre les acteurs publics et les acteurs privés.

Tout comme à Lille, le choix est de conserver les autres outils d'aide à l'accession à la propriété. En revanche, ils sectorisent l'utilisation des outils en utilisant l'accession sociale à la propriété en BRS sur les communes de plus de 10 000 habitants (8 communes de leur Métropole). L'accession sociale à la propriété par le PSLA perdurera sur le reste du territoire.

La dotation est différente de celle expérimentée par l'OFSML (rétrocession). En effet, l'OFS achète le foncier et le BRS est conclu avec le promoteur immobilier. Le promoteur ne va donc pas supporter le coût du foncier mais il devra verser un « droit d'appui » à l'OFS, qui semble se substituer à la redevance foncière, de 100€/m² de surface habitable. Ce mode de dotation est unique et transcrit un modèle économique exemplairement complet et tiré à quatre épingles. Il reflète l'historique compétence Rennaise en termes d'accession sociale à la propriété. Il prévoit d'ailleurs une redevance minimale entre 0,15€ et 0,17€/m² ce qui est très faible, le but étant de faire bénéficier des logements en BRS à des ménages dont c'est la « seule possibilité ». Confiant sur les intérêts que l'OFS pourra apporter à ses ménages modestes et disposant d'un public cible déjà identifié par sa politique d'aide existante, l'OFS Rennais compte commercialiser les premiers programmes fin 2018 pour ensuite commercialiser environ 200 logements en 2019 et 350 en 2020⁹⁶. D'ailleurs fort de son importante maîtrise foncière, Rennes Métropole est l'acteur clé de l'OFS Rennais. Une telle maîtrise foncière n'existe pas sur la Métropole grenobloise, ce qui peut compliquer l'accès à une dotation foncière.

2. Des allers retours de réflexions

Cette possible difficulté à accéder à une dotation foncière est véridique. Monter un modèle économique n'est pas chose aisée lorsque les appuis que l'on possède sont des métropoles innovantes portées par une élue ou historiquement très compétentes en matière d'aide à l'accession sociale à la propriété.

Comment se positionner face aux différentes questions qui se posent lorsque l'on est dans une phase « projet » ? Vers quels acteurs se tourner pour constituer un OFS pertinent et équilibré ? On a vu effectivement que l'équilibre de typologies d'acteur est un critère important, notamment lorsque la forme juridique de la structure est une association. D'ailleurs, comment choisir cette forme juridique ? Quelles dotations les acteurs devront-ils apporter à l'OFS ? Quelle gouvernance et quel fonctionnement de l'OFS sera préconisé ? Comment doter l'OFS de terrains pour lancer la structure ? Comment rédiger un BRS type ? Comment sensibiliser les acteurs financiers ?

⁹⁶ Intervention Stéphanie André et Nathalie Gernigon-Beaudoin (Rennes Métropole), réunion de rencontre de collectivités porteuses d'un projet OFS (Ville de Paris, Rennes Métropole, MEL, GAM) – Paris, le 17 avril 2018.

Toutes ces questions nous sont parvenues à la suite de ces rencontres, de ces échanges avec les autres acteurs créateurs d'OFS.

Si GAM s'est rapprochée de l'EPF local du Dauphiné pour prendre part à l'OFS, il n'en demeure pas moins que la question de la dotation soit toujours en suspend. En effet, un des leviers de dotation de l'OFS grenoblois serait cette participation de l'EPF du Dauphiné à l'OFS Métropolitain Grenoblois. Les portages fonciers de l'EPF pourraient être des leviers intéressants pour le démarrage de l'OFS. Mais une question se pose : plus haut dans le projet de fin d'étude, j'ai évoqué l'enjeu de GAM de produire de l'accession sociale sur des communes en zone tendue où le foncier est cher et non accessible aux cibles du BRS : primo-accédants, jeunes, locataires du parc social. Mais cet enjeu peut passer à la trappe si l'unique moyen de produire du logement en BRS est d'utiliser les fonciers de l'EPF. Dans ce cas, l'accession sociale en BRS dépendra des zones géographiques où du foncier EPF existe.

Ainsi, deux méthodes sont envisageables :

- La méthode que je qualifierai d'« idéale » : où veut-on faire de l'accession sociale ?
- La méthode que je qualifierai de « lucide » : où sont localisés les terrains de l'EPF du Dauphiné ?

Ces méthodes ou ces questionnements ne sont aujourd'hui pas officiellement résolus puisque nous sommes dans une phase de recours à un Assistant Maîtrise d'Ouvrage (AMO), par l'élaboration d'un marché public, afin de commander une étude sur le modèle économique et juridique de l'OFS Métropolitain Grenoblois, ainsi que sur la rédaction des statuts et d'un BRS type.

En revanche, la piste d'un projet sur la ville de Grenoble existe, en collaboration avec la SEM Innovia, pour constituer un programme en accession sociale BRS sur la Presqu'île. Si ce projet voit le jour, cela permettrait de justifier la pertinence de l'OFS dans la baisse des coûts pour les ménages et pour les opérateurs. En effet, en l'état, une opération d'accession sociale est prévue sur ce projet mais le bailleur social ne parvient pas à équilibrer son bilan. L'objectif est de proposer une accession sociale par le biais d'un BRS afin que l'opérateur ne supporte pas le coût du foncier et puisse à la fois équilibrer ses bilans et offrir des logements abordables aux ménages sous conditions de ressources.

B) Des préconisations méthodologiques pour la suite

Par « la suite », j'entends une phase à court terme et une phase à moyen terme. Pour l'instant, l'objectif de création de l'OFS Métropolitain Grenoblois est d'avoir l'agrément à la fin de l'année 2018.

Seulement, pour l'instant, l'état d'avancement ne nous a pas encore permis de mettre en place une démarche participative (1) et une démarche pédagogique (2) envers les possibles futurs acquéreurs en BRS.

1. La proposition d'une démarche participative associant les ménages à la gouvernance

Les CLT anglo-saxons proposent une dimension économique et une dimension sociale. Au delà de la dissociation du foncier et du bâti, permettant un accès à la propriété aux ménages modestes, les CLT intègrent les habitants dans la gouvernance et dans le montage du projet. Les OFS proposent aujourd'hui seulement la dimension économique, en diminuant le coût du logement et en sanctuarisant l'argent public (aides).

C'est sur la dimension sociale que je souhaite orienter cette préconisation d'une « démarche participative ». En effet, comme susdit, le CLT Bruxelles met un accent particulier sur la participation des habitants dans la prise de décisions concernant les opérations, ou encore le London CLT cherche à développer une attention plus large en tentant de diversifier les fonctions au quartier. Audrey Linkenheld précise d'ailleurs que la place du ménage dans la gouvernance de l'OFS n'a volontairement pas été rendue obligatoire⁹⁷, afin de mettre l'accent sur la politique publique et l'aide économique. Autrement dit, les OFS poursuivent un mode de fonctionnement « top down »⁹⁸ et les CLT incluent dans leurs opérations des fonctionnements « bottom up »⁹⁹. Quid d'intégrer ce fonctionnement dans l'OFS ?

⁹⁷ Intervention Audrey Linkenheld - « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » Conférence de lancement du projet SHICC – 22-23 mai 2018 à Lille.

⁹⁸ Initiatives par les autorités juridiquement compétentes

⁹⁹ Initiatives habitantes

Pour développer cette destination sociale de l'OFS, il me semble pertinent d'inclure les ménages dans le programme d'évaluation de l'OFS. Ce programme, organisé en interne pour déterminer les lacunes et les points positifs de l'OFS, est indispensable pour son bon fonctionnement dans la durée. L'OFS est une action publique et l'idée serait de permettre aux ménages de joindre les acteurs dans ce programme afin de profiter de la connaissance des ménages pour élargir le réseau d'acteurs. En effet, ils n'interviendraient pas en amont de la construction et ne participeraient pas à l'élaboration du projet, mais leur ressenti et leur vécu dans des logements en BRS est un capital à prendre en compte pour améliorer cet outil innovant. Il est vrai qu'une fois que le public a été ciblé, que les ménages sont identifiés et que l'outil est mis en place, des ménages profitent de l'outil et le but est de les associer à l'évaluation.

Il s'agit de ce fait d'une dimension évaluative dans la démarche participative qu'il faut accompagner et suivre.

2. La proposition d'une démarche pédagogique envers le public cible

Également, une démarche pédagogique envers le public cible est à préconiser pour l'OFS Métropolitain Grenoblois. En effet, selon nos recherches, notre connaissance de notre territoire et enfin, selon notre démarche partenariale et nos échanges avec les autres OFS, nous en avons conclu que le public cible serait un public plutôt jeune ou un public bénéficiant d'un parcours résidentiel grâce au BRS, c'est à dire un public qui n'aurait pas eu accès à un tel parcours résidentiel sans la dissociation du foncier et du bâti : le public du parc locatif social.

Une sensibilisation du public à la dissociation du foncier et du bâti semble être une démarche pédagogique évidente. Pour cela, Grenoble Alpes Métropole dispose de plusieurs outils qu'elle utilise dans le cadre de son PLH. En effet, elle prévoit une concertation avec les habitants dans le cadre d'instances participatives.

Ces trois outils sont :

- Le comité d'habitants du PLH : formé par des volontaires qui élaborent des propositions sur les sujets du logement, du quartier et de la Métropole
- Le Panel citoyen Habitat : formé par des habitants tirés au sort

- Le Conseil de Développement (C2D) de la Métropole : formé par des bénévoles représentants d'organismes, d'associations, de syndicats.

L'idée serait d'utiliser ces panels préexistants et déjà sensibilisés aux questions du logement et de l'habitat pour sensibiliser à cette nouvelle forme de propriété qu'est la dissociation du foncier et du bâti. L'enjeu que je trouve intéressant est de tester la capacité des usagers à s'émanciper des mœurs de propriété. Méthodologiquement, il convient de faire d'abord une présentation de l'OFS, de son cadre juridique, de son fonctionnement et de ses innovations pour ensuite questionner l'assemblée sur son ressenti et cerner l'accueil de ce dispositif.

En complément, une enquête en ligne diffusée sur le site internet de la Métropole serait un dispositif intéressant pour, le cas échéant, faire ressortir le public qui semble le plus attiré par une telle forme de propriété et confirmer ou infirmer le public cible prédéfini théoriquement. Il est nécessaire de compléter les analyses théoriques susdites par une enquête de « terrain », au plus proche des réactions des usagers de la Métropole. Cette approche sensible est importante pour la viabilité du projet. Elle permet de former au vocabulaire, de sensibiliser, de rassurer par des exemples concrets des CLT anglo-saxons. Cette approche sensible permet un accompagnement des ménages vers une mutation de leur façon de penser tout en les rassurant sur le peu de changement que ce mode de propriété effectuera.

Par ailleurs en en plus de cette sensibilisation des futurs ménages, il semble important de sensibiliser les organismes financiers à de nouvelles connaissances dans le financement de l'accès à la propriété. Il conviendrait de rencontrer en amont les banques afin de leur expliquer que ces ménages seront propriétaires d'un bail. D'ailleurs, il conviendrait peut-être d'introduire un organisme bancaire parmi les opérateurs de l'OFS, afin de rassurer les ménages quant à leurs connaissances sur le BRS, mais également l'opérateur financier qui prendra part à ce projet innovant. C'est en effet le cas de IDEIS Haute-Savoie qui a constitué un OFS et qui vient, début juin, de déposer ses statuts¹⁰⁰. Ces propositions peuvent contribuer à une mise en plus efficace de l'OFS Métropolitain Grenoblois.

¹⁰⁰ Séminaire DREAL, Etude CEREMA, Lyon, 21 juin 2018.

CONCLUSION

Les Organismes de Foncier Solidaire viennent reprendre la déviation des aides à l'accession à la propriété qui sont devenues au fil du temps des aides à la personne et non plus des aides à la pierre. Ces aides n'aidaient finalement qu'un ménage qui, lorsque le délai était dépassé, revendait son logement au prix du marché libre.

Ces aides à la solvabilité ont montré leur efficacité mais cette limite est source de nombreuses interrogations : quid de l'argent public, quid du caractère social des logements ? L'idée est de rendre pérenne l'aide et ainsi, l'accession sociale à la propriété. La création des OFS par une transposition des Community Land Trust anglo-saxons permettant la dissociation de la propriété du foncier et du bâti permet aux ménages d'acquérir des droits réels sur le bâti et de ne pas supporter le coût du foncier. Cette innovation juridique est soutenue par la loi ALUR de 2014 et commence à se propager dans l'hexagone.

En appui du travail de quelques collectivités pionnières en la matière, telles que Lille et Rennes, Grenoble Alpes Métropole souhaite créer une telle structure afin de maîtriser l'accession sociale à la propriété sur son territoire. Après avoir défini les enjeux de la création de cette structure, et avoir justifié de déséquilibres territoriaux en terme d'accession sociale à la propriété, la Métropole s'est lancée dans un travail partenarial afin de mieux comprendre les caractéristiques de l'OFS. C'est de cette manière que GAM tente d'appliquer l'OFS à son territoire métropolitain.

En revanche, des questions se posent sur la destination sociale que l'on pourrait donner à l'OFS. En effet, pour l'instant et de par sa jeunesse, il s'agit surtout d'un outil ayant une vocation économique. Mais comme traité à la fin de ce projet de fin d'études, quid de la question de l'implication des habitants des les processus d'évaluation et à plus long terme, dans les processus décisionnels du projet...

ANNEXES

Annexe N°1 : Barème des conditions de ressources du PTZ au 1^{er} janvier 2018

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A bis et A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1	37 000 €	30 000 €	27 000 €	24 000 €
2	51 800 €	42 000 €	37 800 €	33 600 €
3	62 900 €	51 000 €	45 900 €	40 800 €
4	74 000 €	60 000 €	54 000 €	48 000 €
5	85 100 €	69 000 €	62 100 €	55 200 €
6	96 200 €	78 000 €	70 200 €	62 400 €
7	107 300 €	87 000 €	78 300 €	69 600 €
À partir de 8	118 400 €	96 000 €	86 400 €	76 800 €

Source : service-public.fr

Sur les revenus N-2

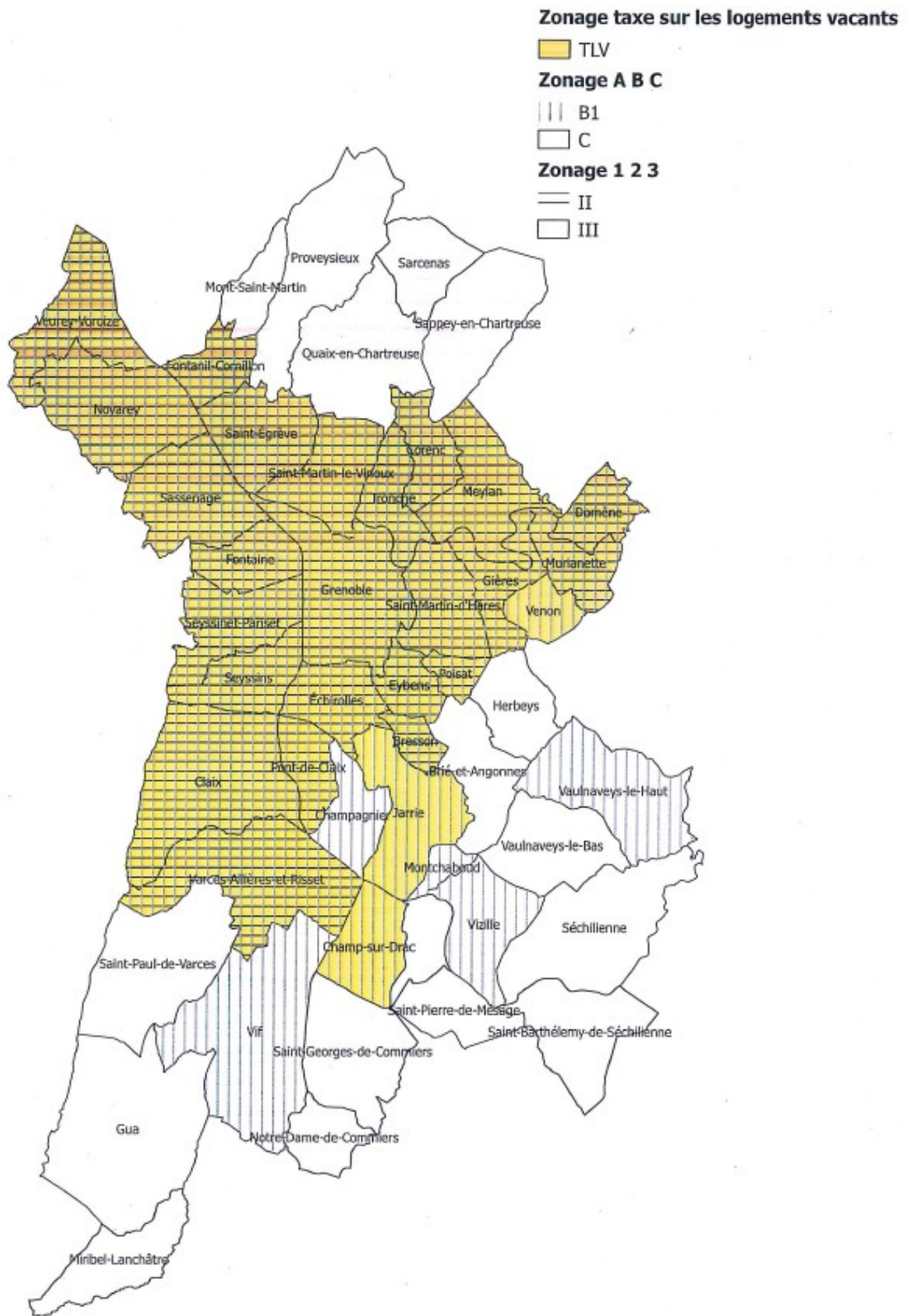
Annexe N°2 : Plafonds des conditions de ressources du PSLA au 1^{er} janvier 2018

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zone B et C
1	31 825 €	24 124 €
2	44 554 €	32 169 €
3	50 920 €	37 210 €
4	57 922 €	41 232 €
5	66 070 €	45 243 €

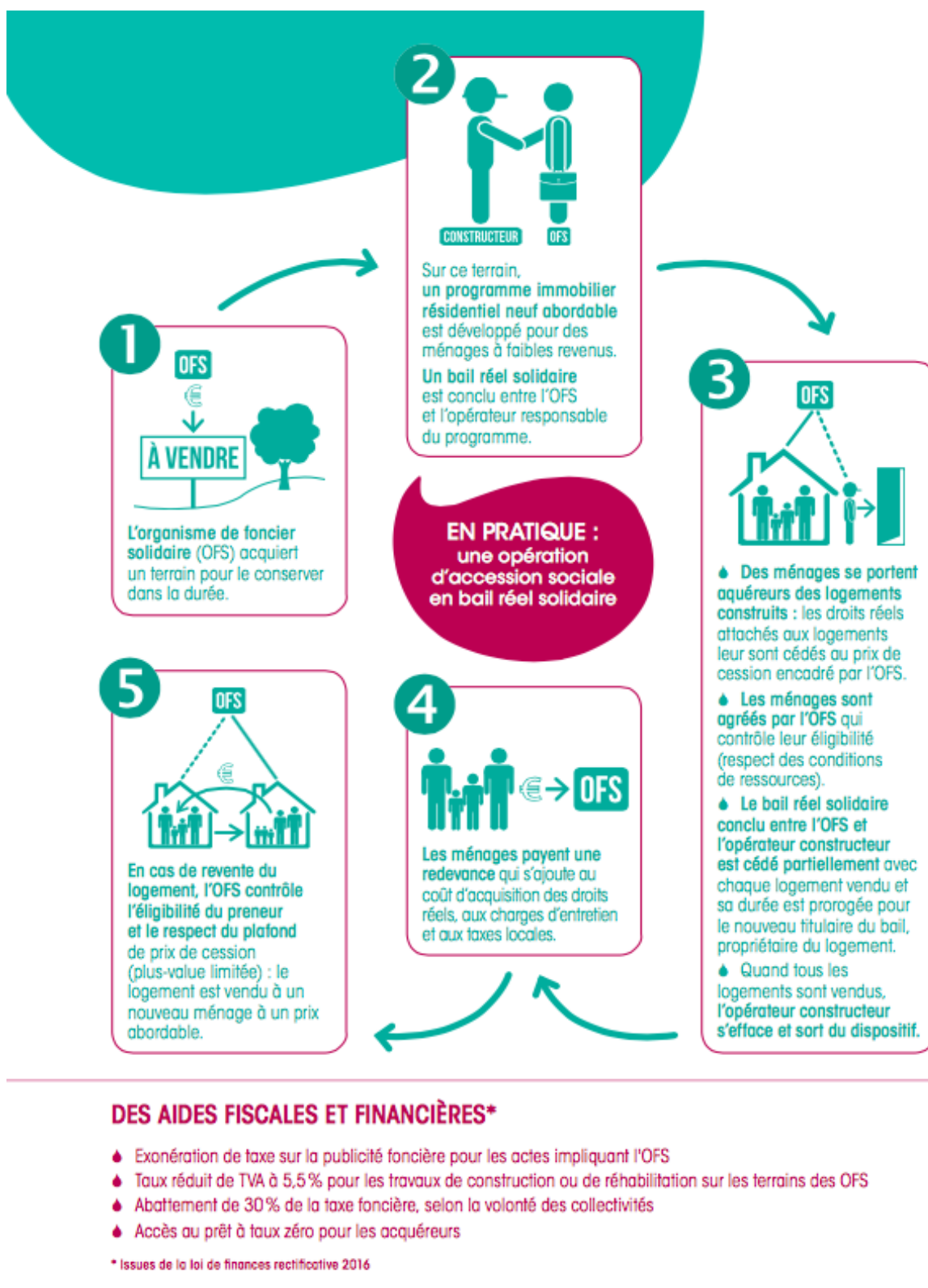
Source : proprietairemaintenant.fr

Sur les revenus N-2

Annexe N°3 : Zonage Grenoble Alpes Métropole



Annexe N°4 : Schéma de fonctionnement de l'OFS document ministère



Source : Ministère de la Cohésion des Territoires

BIBLIOGRAPHIE

- Actualités habitat, « *La fiscalité des opérations en bail réel solidaire* », N°1032, 30 août 2017.
- Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), 22 mai 2017, « *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire* ».
- Alternatives économiques, 01 septembre 2015, N°349, « *Comment Rennes a dégonflé la bulle immobilière* ».
- ANIL, octobre 2016, « *Accéder à la propriété : les aides des collectivités locales en 2016, éléments de synthèse* ».
- Article 278 sexies du Code Général des Impôts, Modifié par la LOI N°2917-1837 du 30 décembre 2017 – art. 12 (V).
- Article 284 du Code Général des Impôts, Modifié par la LOI N°2016-1918 du 29 décembre 2016 – art. 62.
- Assemblée Nationale, Audrey Linkenheld et Michel Piron, « *Rapport d'information sur l'évaluation des aides à l'accession à la propriété* », N°4536, 22 février 2017.
- Cadre de Ville, 27 décembre 2013, « *Logement/foncier : les Community Land Trusts arrivent par la loi Duflot* ».
- Cadre de Ville, 18 février 2016, « *Lille : la dissociation foncier-bâti nouveau levier pour produire du logement dans la Métropole* ».
- Cadre de Ville, 03 octobre 2016, « *Lille/Audrey Linkenheld : « Notre organisme foncier solidaire démarrera début 2017 »* ».
- Cadre de Ville, 21 octobre 2016, « *Logement avec bail réel solidaire : « Le nœud gordien, c'est la durée de ce bail »* ».
- Cadre de Ville, 15 novembre 2016, « *Logement : le décret de création des Organismes de foncier solidaire permet de premières mises en œuvre* ».
- Cadre de Ville, 07 juin 2017, « *Paris : l'organisme foncier solidaire devrait voir le jour d'ici la fin de l'année* ».
- Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF), « *Le logement social en Angleterre : trente ans de déclin* », David Fée, 2010
- Conférence de lancement du projet SHICC, « *Interreg North-West Europe SHICC – Community Land Trusts / Organismes de foncier solidaires : Un modèle pour du logement abordable de manière permanente dans les villes d'Europe ?* » – 22-23 mai 2018 à Lille.
- Cour des Comptes, « *Les aides de l'Etat à l'accession à la propriété* », Novembre 2016
- Driant J-C., « *Les Politiques du logement en France* », 2009, Paris, La Documentation française.
- Espacité, mai 2016, « *Les organismes foncier solidaires pour des logements durablement abordables* ».

- Fondation de France – Octobre 2008, « *Le maintien et l'accession à la propriété des ménages très modestes – Conditions de réussite et propositions* ».
- Gouvernement.fr, « *Compte rendu du Conseil des ministres du 7 décembre 2016 - Bail réel solidaire* ».
- Hélène MOREL, « *Les organismes de foncier solidaire – Une innovation pour la création d'un parc pérenne de logements en accession abordable* », Mémoire Université Sorbonne Paris 13, 2016-2017.
- IAU IDF, Juin 2015, « *Dissocier la propriété du foncier de celle du bâti pour produire des logements* ».
- Isère Habitat, 30 août 2017, « *Produire du logement en accession durablement abordable* ».
- Jean-François Parent, « *30 ans d'intercommunalité. Histoire de la coopération internationale dans l'agglomération grenobloise* », Edition de la pensée sauvage, 2002.
- La Gazette, 22 septembre 2016, « *Lever de rideau pour les organismes fonciers solidaires* ».
- La revue foncière, mai-juin 2017, n°17, « *Accession sociale à la propriété : le bail réel solidaire* ».
- La revue foncière, septembre-octobre 2017, n°19, « *L'organisme de foncier solidaire (OFS) : une piste pour construire des logements à prix abordable* ».
- La voix du nord, 28 février 2017, « *Lille : un office foncier pour permettre aux ménages modestes de devenir propriétaire* ».
- Legifrance, Décret n°2016-1215 du 12 septembre 2016 relatif aux organismes de foncier solidaire.
- Le Moniteur, 11 juillet 2014, « *Avec la loi Alur, la famille des acteurs fonciers s'agrandit* ».
- Le Moniteur, 21 octobre 2016, « *Les métropoles tentées par le foncier solidaire : Les organismes de foncier solidaire pourront confier la construction de logements à des bailleurs sociaux ou à des promoteurs immobiliers* ».
- Le Moniteur, 01 mars 2017, « *Naissance du premier organisme foncier solidaire à Lille* ».
- Localtis, 22 juillet 2016, « *Logement – Une ordonnance met en place le bail réel solidaire* ».
- Localtis, 02 décembre 2016, « *Aides de l'Etat à l'accession à la propriété : la Cour des comptes recommande une réforme en profondeur* ».
- Louvot, 2001, « *Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location* », Economie et Statistique n°343, Paris INSEE.
- Matinale FNAU – AdCF – Espacité, 2 février 2017, « *Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accession* ».
- Métropolitiques, « *Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ?* », Vorms B., 2 avril 2012.
- Métropolitiques, 09 novembre 2017, « *Les réformes du logement sous l'ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ?* ».

- Ministère de la cohésion des territoires, juin 2017, « *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire* ».
- Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, mai 2012, N°3, « *La lettre : l'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes* ».
- Politique du logement analyses et débats, « *Du Néo-keynésianisme post-crise au localisme* », William Le Goff, Martine Drozd et Romain Desforges, 2016.
- Revue Actualités habitat, N°1032, 30 août 2017, « *La fiscalité des opérations en bail réel solidaire* ».
- Revue européenne des sciences sociales, « *Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France* », 2013
- Roger-Henri Guerrand, « *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France (1850-1914)* ».
- Séminaire DREAL, Etude CEREMA, Lyon, 21 juin 2018.
- www.communitylandtrust.fr, 6 décembre 2016, « *Ultime point d'étape avant l'entrée en vigueur du dispositif OFS-BRS* ».
- www.communitylandtrust.fr, « *Bernie Sanders, pionnier du CLT aux Etats-Unis* ».
- www.communitylandtrust.fr, « *Entretien avec Dominique Figeat* ».

Document de soutenance



UNE INNOVATION DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ PÉRENNE

L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE
MÉTROPOLITAIN GRENOBLOIS

Mélanie Gonthier – M2 Urbanisme et Projet Urbain – Mémoire encadré par Paulette Duarte – 2017/2018

CONTEXTUALISATION DU SUJET

Structure
d'accession
sociale à la
propriété

Constat de
limites
d'efficacité des
outils existants

Inspiration des
Community Land
Trusts anglo-
saxons

Agir sur le foncier
: dissociation de
la propriété du
foncier et du bâti

Pérennisation de
l'accession
sociale à la
propriété

INSCRIPTION DES OFS DANS UN LONG PROCESSUS LÉGISLATIF

Loi ALUR 24 mars 2014 Loi Macron 6 août 2015 Ordonnance 19 juillet 2016 Décret 2 septembre 2016 Loi Egalité Citoyenne 27 janvier 2017



LES JUSTIFICATIONS DU CHOIX DU SUJET



QUELS ONT ÉTÉ MES QUESTIONNEMENTS ?

- Dans quel contexte l'OFS intervient-il ?
- Quelles collectivités ont mis ou souhaitent mettre en place un OFS ? Pourquoi ?
- Quelles sont ses innovations ?
- Comment appliquer l'OFS au territoire métropolitain grenoblois ?
- Comment Grenoble Alpes Métropole s'y est-elle prise ?
- Comment légitimer un outil innovant dans la forme de propriété auprès des ménages, des acteurs (financiers ou immobiliers) ?



PROBLÉMATISER LE SUJET

Comment l'OFS pérennise-t-il l'accès social à la propriété ?

- Dissociation du foncier et du bâti
 - Le ménage dispose de droits réels sur le bâti et ne paye pas le foncier
 - L'OFS reste propriétaire du foncier et contrôle l'éligibilité de chaque preneur
- Clause anti-spéculative qui court sur toute la durée du bail
 - Prix de revente contrôlé par l'OFS qui s'assure que le logement est revendu à un ménage éligible
 - Actualisation possible sur un indice prédéfini par l'OFS
- Rechargement du bail à chaque cession des droits réels
 - Valeur économique constante des droits réels en évitant l'effet de baisse de la valeur des droits réels à mesure que l'on approche de la fin du bail (dans un bail classique la durée ne peut être prorogée).



PROBLÉMATISER LE SUJET

Dans quel contexte l'OFS s'applique-t-il au territoire Métropolitain grenoblois ?

OFS compétent à l'échelle des 49 communes de la Métropole Grenobloise

Créer une accession sociale **perenne** dans le temps

Rééquilibrer l'accession sociale en l'ouvrant aux communes chères

Élargir ce marché dans l'ancien et le neuf

Favoriser les **parcours résidentiels** des ménages locataires du parc social

Développer l'**habitat participatif**



MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL

- Phase de questionnements : choix du sujet
- Recherches sur le cadre juridique OFS : élaboration d'un document de travail technique sur la compréhension du cadre juridique
- Prise de contact avec des acteurs de différentes collectivités : Lille, Rennes, Paris, acteurs régionaux + tentative C2D
- Entretiens téléphoniques, rencontres
- Terrain sur les opérations en BRS en construction à Lille



THÉMATIQUE À APPROFONDIR

Dans quel contexte l'OFS s'applique-t-il au territoire Métropolitain grenoblois ?

Focus sur les outils d'accès social de la Métropole grenobloise

ACCÉSSION SOCIALE METRO

Dispositif métropolitain : subvention de 4 000 € par ménage pour l'achat d'un logement :

- Programme neuf en accession sociale
- Ménage bénéficiaire locataire HLM (ressources inférieures au plafond PSLA)
- Programme situé dans des communes ayant atteint 20% de logements locatifs sociaux ou dans des programmes comportant au moins 35% de logements locatifs sociaux
- Le ménage s'engage à rester propriétaire de son logement pendant au moins 9 ans

O F S

Quid du champ d'application du dispositif métropolitain et de l'OFS ?

- On remarque qu'ils ont deux réflexions inversées : le dispositif métropolitain s'applique sur les communes ayant un fort taux de logements locatifs sociaux alors que l'OFS va s'appliquer sur des territoires où le différentiel de prix est important.

THÉMATIQUE À APPROFONDIR

Le projet Cambridge CC3 avec Grenoble Habitat



THÉMATIQUE À APPROFONDIR

Le projet Cambridge CC3 avec Grenoble Habitat



Secteur Cambridge:

Un quartier résidentiel, familial et étudiants

- 900 logements familiaux
- Dont 400 logements étudiants

Commerces de proximité en pied d'immeuble et équipements publics

Projet Cambridge CC3 avec OFS

19 logements en accession sociale à la propriété.

Pas d'équilibre du bilan dans le cadre de l'accession sociale Métro.

Presqu'île valeur de marché : 4 000€/m²
; OFS/AS : 2 650€/m² (économie de 34%
prix du foncier)

THÉMATIQUE À APPROFONDIR

Poursuivre une méthodologie de sensibilisation



PÉDAGOGIE AUPRÈS DES MÉNAGES

- Après validation des élus de la Métropole (septembre 2018), il conviendrait de se pencher sur la sensibilisation des ménages.

- Sensibiliser les comités d'habitants du PLH
- Utiliser les savoirs faire du Conseil de Développement (C2D)

- ✓ Confirmation/Infirmité du public cible
- ✓ Préparation psychologique d'éventuels futurs ménages au nouveau statut de propriété
- ✓ Outil de communication



PÉDAGOGIE AUPRÈS DES PROFESSIONNELS

- Travail en amont : cibler les banques qui financent les opérations en BRS.
- Partenariats ?
- Intégration dans l'OFS ?

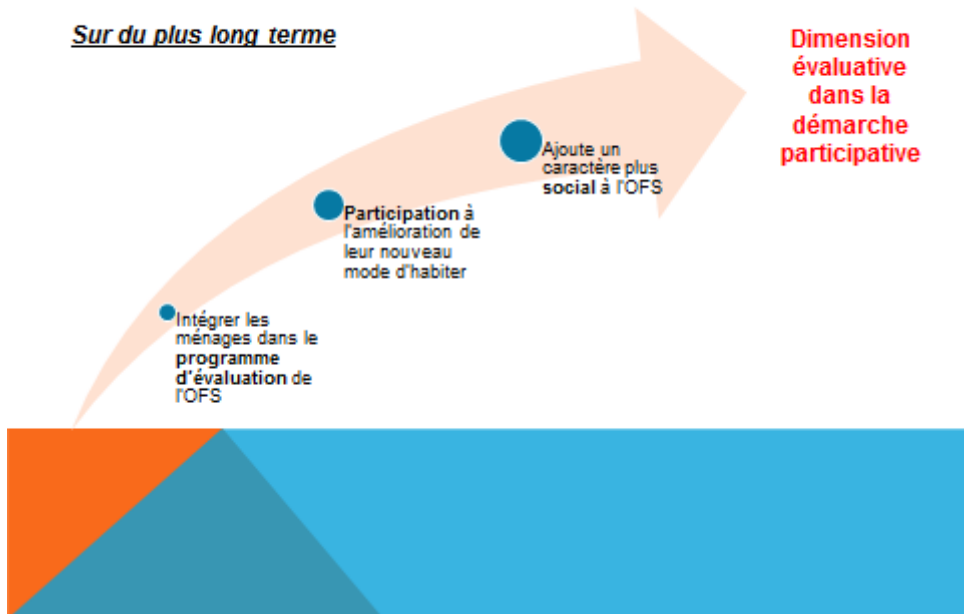
- S'entourer d'un corps juridique compétent : présentation du modèle

- ✓ Relation de confiance entre l'OFS et les professionnels de la finance
- ✓ Former les professionnels
- ✓ Garantir à l'OFS un fonctionnement sécurisé

THÉMATIQUE À APPROFONDIR

Quid d'une démarche participative des ménages bénéficiaires d'un BRS ?

Sur du plus long terme



Merci de votre attention !



Projet Cosmopole en BRS à Lille