



HAL
open science

Le montage OFS/BRS, un dispositif innovant au coeur des politiques de l'habitat

Aurore Goossens

► **To cite this version:**

Aurore Goossens. Le montage OFS/BRS, un dispositif innovant au coeur des politiques de l'habitat. Sciences de l'Homme et Société. 2022. dumas-04072669

HAL Id: dumas-04072669

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04072669>

Submitted on 18 Apr 2023

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.

Le montage OFS/BRS, un dispositif innovant au cœur des politiques de l'habitat

GOOSSENS Aurore



*Mémoire de Master 2 « Urbanisme Aménagement », parcours
Politiques et Projets d'Habitat et de Renouveau Urbain*

Sous la direction de M. PERSYN Nicolas

Année universitaire 2021-2022

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat

Je soussigné(e) Aurore GOOSSENS 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 : Aix-en-Provence,

Le : 17 mai 2022

Signature de l'auteur du mémoire : Aurore Goossens

Mémoire de fin d'études Master Urbanisme Aménagement

Auteur : Aurore GOOSSENS

Titre du Mémoire de fin d'études : Le bail réel solidaire : un nouvel outil pour une accession sociale pérenne et sécurisée

Date de soutenance : 05/07/2022

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional de l'Université Aix-Marseille

Organisme dans lequel le stage a été effectué : Commune de Venelles – Service Urbanisme / Politique Transport et Habitat

Directeur du Mémoire : Nicolas PERSYN

Collation : Nombre de pages : 72 / Nombre d'annexes : 0 / Nombre de références bibliographiques : 14 / Nombre de références sitographiques : 28

Mots-clés analytiques : Politiques publiques de l'habitat ; Acteurs de l'habitat ; Stratégies d'habitat ; Community land trust ; Organismes fonciers solidaires ; Bail réel solidaire ; Accession sociale ; Primo-accédants ; Outil anti-spéculatif ; Mixité sociale ;

Mots-clés géographiques : Rennes Métropole ; Lyon Métropole ; Eurométropole de Lille ; Île-de-France ; Pays-Basque ; Espelette ; Banca ; Bruz ; Six-Fours-Les-Plages ; Illkirch ; Caluire ; Villiers-sur-Marne ; Saint-Malo.

Résumé

Depuis les années 1950, l'accèsion à la propriété représente pour les pouvoirs publics un axe principal d'intervention. Toutefois, les ménages modestes rencontrent au fil des années de plus en plus de difficultés pour accéder à la propriété, notamment dans les territoires les plus tendus. Ainsi, face à une importante envolée des prix fonciers et immobiliers, les politiques menées en faveur de l'accèsion sociale à la propriété semblent s'essouffler et doivent par conséquent s'adapter. L'émergence des Organismes Fonciers Solidaires (OFS) et du Bail Réel Solidaire (BRS), à travers la dissociation de la propriété bâtie et de la propriété du sol, apparaît ainsi comme une solution pour d'une part solvabiliser les ménages modestes, et d'autre part, pour produire un parc de logements en accèsion sociale sur un temps long. L'intérêt de ce mémoire consiste alors à étudier les stratégies des acteurs de l'habitat suite à l'émergence des OFS et du BRS, dans le but de comprendre la façon dont ces derniers se saisissent de l'outil et comment celui-ci est venu bousculer les relations entre acteurs.

Abstract

Since the 1950s, home ownership has been a major focus of government intervention. However, over the years, low-income households have found it increasingly difficult to buy their own home, especially in the most densely populated areas. Thus, in the face of soaring land and real estate prices, policies in favor of social homeownership seem to be running out of steam and must therefore be adapted. The emergence of community land trust and the real solidarity lease, through the dissociation of built property and land ownership, thus appears to be a solution for making low-income households solve on the one hand, and for producing a stock of social housing over a long period of time on the other. The interest of this dissertation is to study the strategies of housing actors following the emergence of the SFO and the BRS, with the aim of understanding the way in which the latter seized the tool and how it disrupted the relations between actors.

Remerciements

Je tenais tout d'abord à remercier mon Directeur de mémoire, Monsieur Nicolas PERSYN, Maître de conférences Associé (IUAR Aix-Marseille) et Urbaniste associé (Concorde), pour son temps et ses conseils précieux qui ont contribué largement à la rédaction de ce mémoire.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance à toutes les personnes ayant répondu positivement à mes demandes d'entretien. Elles se sont toutes investies dans la réalisation de ce mémoire et m'ont permis de construire mon étude empirique.

Je souhaite aussi remercier mon tuteur de stage, Monsieur Jean-Baptiste BOUZID, pour son partage d'expériences dans cet exercice et les rencontres qu'il m'a permis d'effectuer durant ce stage, ayant concouru à enrichir mes propos.

Enfin, je tiens à remercier mes proches pour leur aide et leur soutien tout au long de la réalisation de mon mémoire et plus particulièrement ma sœur pour ses conseils de rédaction et ma mère pour sa relecture.

Table des matières

Introduction	7
Méthodologie	16
Partie 1 : Présentation du couple OFS/BRS	19
1.1 L'émergence des OFS en France	20
1.2 Le BRS, une dissociation juridique et économique pour créer une offre d'accession sociale durablement abordable	25
1.3 L'impact du modèle économique sur le calcul de la redevance foncière	31
Partie 2 : Le BRS, un outil au service de la stratégie des acteurs de l'habitat	38
2.1 Le BRS : un outil de mise en œuvre du PLH pour les collectivités territoriales	39
2.2 Le BRS : un outil utilisé par les organismes HLM pour développer une offre d'accession sociale	43
2.3 Le BRS : un outil qui s'inscrit en continuité de la stratégie d'acquisition foncière des EPF	48
Partie 3 : Un outil utilisé de façon différenciée, générant de nouvelles relations	51
3.1 Le BRS : un outil réservé aux zones de tensions immobilières ?	52
3.2 Focus sur l'intervention des OFS en zone ANRU	58
3.3 Un outil qui génère et renforce les partenariats entre les acteurs de l'habitat	61
Conclusion	65
Ouverture	67
Bibliographie	68
Sitographie	69
Table des illustrations	72

Introduction

« Mon ambition, ce serait de faire de la France un pays de propriétaires. Il y a un Français sur deux qui sont propriétaires de leur logement, il y a 80% d'Espagnols qui sont propriétaires de leur logement, il y a 76% des Anglais qui sont propriétaires de leur logement. Il y a 12 millions de familles françaises qui aimeraient être propriétaires et ne le sont pas », (Nicolas SARKOZY, Campagne présidentielle, 2007).

L'accession à la propriété représente pour de nombreux ménages un idéal à atteindre. Être propriétaire signifie disposer d'un capital immobilier, générant un sentiment de sûreté financière ; Anne LAMBERT parle *« d'assurance sociale face au chômage et à la vieillesse » (Anne LAMBERT, 2015)*. Si la France témoigne d'un nombre de propriétaires de 64%, taux inférieur à la moyenne européenne (70%), cette accession à la propriété est devenue au fil du temps, et notamment depuis l'après-guerre, le cœur historique des politiques publiques françaises de l'habitat.

Néanmoins, dans un contexte où les inégalités sont croissantes entre les ménages les plus riches et les ménages les plus pauvres, ces derniers rencontrent plus de difficultés à accéder au statut de « propriétaire ». Ce parcours résidentiel ascendant, tant idolâtré, est ainsi rendu possible pour ces ménages modestes à travers l'accession sociale.

Les jalons des politiques publiques du logement

Depuis la fin des années 1970, les gouvernements successifs ont accordé une place importante à l'accession à la propriété, et notamment à l'accession sociale qui se destine aux classes modestes et moyennes ; et ils poursuivent toujours dans cette direction. Ces dernières finançant majoritairement leur achat par l'obtention d'emprunts, les pouvoirs publics ont ainsi développé divers dispositifs permettant aux ménages d'accéder au crédit et d'être plus solvables (Prêt à Taux Zéro (PTZ), Aides Personnalisées au Logement (APL), Taxe sur la Valeur Ajoutée à taux réduit (TVA), location-accession, portage foncier, etc.). En effet, cette accession sociale à la propriété a connu un tournant dans les années 1970-1980 avec la réforme Barre (1977), impliquant une baisse des aides à la pierre au profit des aides à la personne, afin de rendre les ménages plus solvables vis-à-vis des banques, par la création des APL et du Prêt d'Accession à la Propriété (PAP) ; ce prêt, aux intérêts bonifiés, et destiné aux ménages sous plafond de ressources, vise à financer l'achat dans le neuf (*Sénat, 2022*). Cette période est ainsi qualifiée *« d'âge d'or de l'accession à la propriété » (Anne LAMBERT, 2015)*.

Cette accession, qui est depuis, un axe principal de la politique du logement menée par les gouvernements successifs, est permise par une diversité de dispositifs qui ne cessent d'émerger au fil des années. Si au début, l'outil principal de l'accession sociale était le PAP, d'autres dispositifs, tels que le Prêt d'Accession Sociale (PAS, initié en 1993) et le PTZ (initié en 1995), ont émergé pour permettre aux plus modestes d'accéder à la propriété. Le PTZ, qui est un prêt complémentaire, est ainsi venu remplacer le PAP. La suppression de ce dernier a toutefois contribué à une baisse sensible de logements produits en accession sociale par les

organismes HLM (20 000 logements par an en 1988 contre moins de 10 000 à la fin des années 1990 et en 2015 cela représentait 12 000 logements) (*Sénat, 2022*).

Cette accession sociale a ainsi connu un second tournant dans les années 2000 afin de relancer la primo-accession des plus modestes, qui ne cesse de diminuer. Selon Michel MOUILLART, spécialiste de l'économie immobilière, « 75% des acheteurs en 1998 étaient des primo-accédants, ils n'étaient plus que 59% en 2003 » (*Michel MOUILLART, 2021*). Cette baisse des primo-accédants peut s'expliquer par l'effet de cohorte que soulève DRIANT, impliquant que « à âge égal, les générations ont des revenus plus bas que celles d'avant » (*Jean-Claude DRIANT, 2010*), retardant de ce fait l'âge pour accéder à la propriété.

Ainsi, l'État, qui jusqu'alors concentrait les aides sur les investissements neufs, a ouvert certains outils, tels que le PTZ, aux investissements dans l'ancien ; cela s'explique par le constat d'un marché immobilier tendu sur lequel les logements neufs étaient chers et limités. Aussi, de nouveaux dispositifs sont apparus, afin de permettre à un plus grand nombre d'accéder à la propriété, permettant des formes d'accession progressives et / ou palliant les failles des dispositifs plus anciens, telles que les risques d'endettement.

Parmi eux, il est possible de citer le Prêt Social Location Accession (PSLA), instauré en 2004, qui est aujourd'hui le dispositif principal d'accession sociale. Ce prêt, dont peuvent bénéficier les différents opérateurs de l'habitat, permet de financer une offre nouvelle de logements. En effet, les ménages acquéreurs débutent par une phase locative, à l'issue de laquelle, ils ont la possibilité de devenir propriétaires de leur logement. Toutefois, si cet outil a fortement été développé dans les centres urbains pour permettre aux ménages modestes, et notamment aux jeunes, de s'y loger, ce dispositif montre aujourd'hui des effets pervers dont les acteurs aimeraient se passer.

Aussi, afin de soutenir l'accession sociale, l'État, à travers le plan de relance de l'économie (2008-2009), a souhaité instaurer de façon éphémère de nouveaux dispositifs d'accession sociale. Parmi ceux-ci, il est possible de citer le doublement du Prêt à Taux Zéro (PTZ), qui a consisté à financer non plus 20% mais 30% d'une acquisition d'un bien neuf, et dont les durées d'emprunt ont été rallongées, ou bien le Pass Foncier. Ce dernier, bénéficiant d'une TVA à taux réduit, présentait lui aussi deux phases différentes afin de solvabiliser les ménages sous plafond de ressources. En effet, dans un premier temps, le ménage devait financer le coût de la construction à travers un prêt. Une fois celui-ci remboursé, le ménage achetait le foncier à l'opérateur ayant assuré le portage du terrain ; l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement parle ainsi « d'acquisition différée du foncier » (*ANIL, 2010*). Toutefois, cet outil fut arrêté en 2010 pour des contraintes budgétaires étatiques ; un milliard d'euros ont été investis dans ce dispositif entre 2009 et 2010 (*Anne GUILLOU, sous-directrice du financement du logement à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, 2011*).

Après une période de ralentissement de la production de logements en accession sociale, la mise en place de ces nouveaux dispositifs, et notamment le pass foncier, a ainsi permis de relancer cette accession à la propriété à la fin des années 2000 ; cette relance s'est ensuite poursuivie avec la baisse des taux d'emprunt et le remplacement en 2011 du PTZ (dont 80% des ménages y étaient éligibles sous conditions de ressources) par le PTZ+ (celui-ci étant ouvert à toutes les catégories de ménages sans condition de ressources), menant à une production de 12 000 logements en accession sociale en 2015 par les organismes HLM. De

fait, il est important de mentionner que la stabilité des politiques publiques est essentielle pour le bon déroulement de ces dernières (Marie-Christine DETRZA, adjointe au maire de Lorient en charge du logement, 2011).

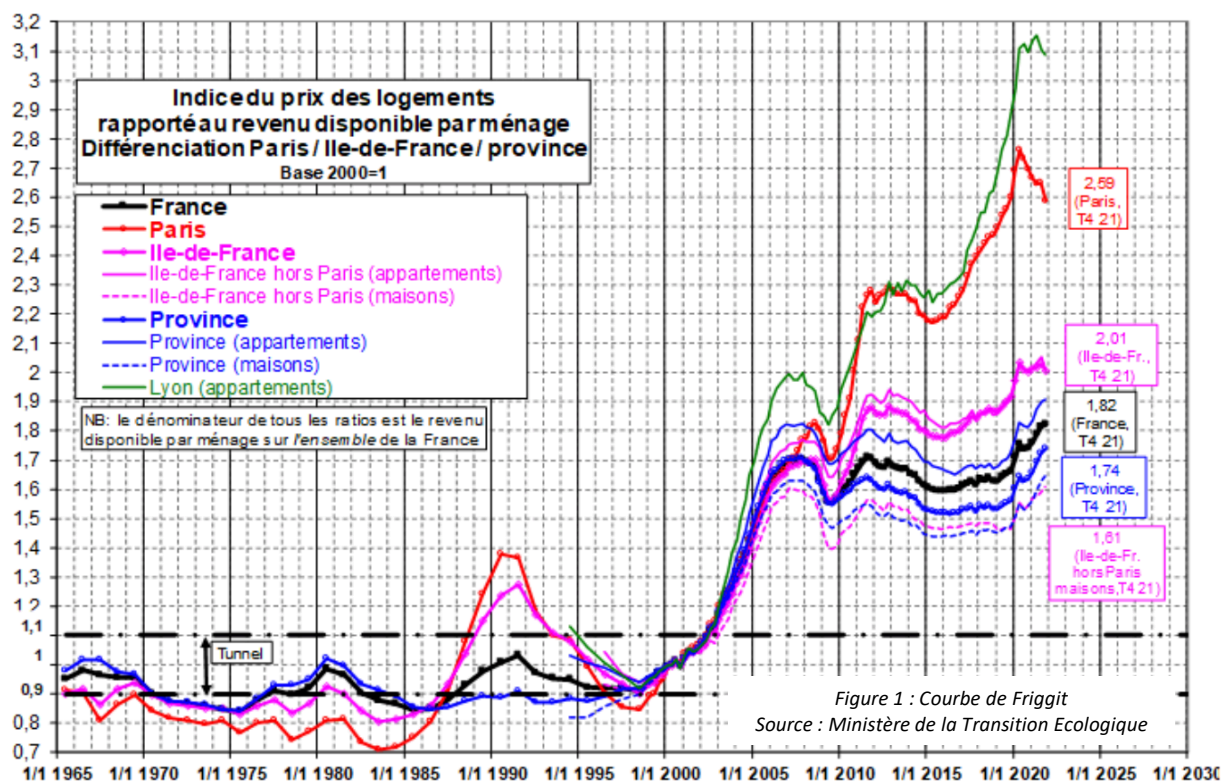
Néanmoins, face au constat où les ménages modestes sont de moins en moins nombreux à devenir propriétaires, au profit du phénomène de multipropriétaires qui se développe, il est possible de remettre en question l'efficacité de ces politiques (Christophe ROBERT, directeur général adjoint de la Fondation Abbé-Pierre, 2021).

L'évolution des prix fonciers et immobiliers

Également, si l'accession sociale apparaît comme un pas vers la mixité sociale, elle n'est pas synonyme de justice spatiale. De surcroît, la propriété en centre-ville étant de plus en plus rare et de plus en plus chère, les populations les moins aisées ont tendance à s'éloigner du centre pour aller là où le prix du foncier décroît, générant une certaine ségrégation socio-spatiale. En effet, Christophe ROBERT, directeur général adjoint de la Fondation Abbé-Pierre, affirme que les ménages modestes accèdent à la propriété majoritairement en zone C, correspondant à des zones du marché immobilier dites détendues ; selon lui, « *L'ascenseur social est en panne* » (Christophe ROBERT, 2011).

Ce constat est d'autant plus amplifié dans les villes post-covid, où les prix immobiliers ont connu une hausse sans précédent, impliquant une hausse du coût de l'accession et de surcroît une nécessaire sélection sociale accrue. Si cette hausse des prix du foncier n'a pas impacté de façon significative les ménages les plus aisés, le constat a été différent pour les plus modestes, qui n'ont pas pu bénéficier d'un parcours résidentiel ou qui pour ce faire, ont été relégués dans les espaces périurbains. Laure CASANOVA parle ainsi « *d'îlots de richesse* » et de « *ségrégation socio-résidentielle* » pour qualifier les effets pervers de cette hausse foncière (Laure CASANOVA, Maître de conférences en géographie, 2021), ceux-ci engendrant un cumul d'inégalités (accès à l'emploi, accès aux transports, etc.).

En effet, le prix du foncier n'est pas une variable stable et connaît d'importantes fluctuations selon les périodes. Cette évolution du prix du foncier, conduit de fait à une évolution des prix de l'immobilier ; ce que la courbe de Friggitt permet de représenter (figure 1). De fait, entre 1965 et la fin des années 1990 les prix sont restés majoritairement stables et sont donc restés dans le « tunnel » de Friggitt ; ce tunnel représente un ratio équilibré entre les prix des logements et les revenus des ménages, avec un écart de -10% à +10%. A cette période, le taux de propriétaires occupants est passé de 46.7% (1975) à 54.4% (1990) ; ce taux stagne depuis (Sénat, 2022). Il est à noter toutefois une bulle immobilière qui a touché la capitale française dans les années 1985-1990, celle-ci a connu une forte hausse du coût de l'immobilier par rapport aux revenus des ménages. Cette hausse s'est généralisée dans les années 2000 au territoire national, et ce, de façon plus importante que la période mentionnée précédemment, pour aujourd'hui stagner à un niveau très élevé. Les prix de l'immobilier sont ainsi étroitement liés aux effets inflationnistes ; de fait, lorsque les taux d'intérêt sont relativement bas, les ménages ont plus de facilités pour accéder au système bancaire, conduisant ainsi à une hausse des prix immobiliers. Également, le rallongement des durées d'emprunts a conduit à une solvabilisation des ménages, alimentant ainsi la demande.



Il est également possible d'affirmer que tous les territoires n'ont pas été touchés de façon identique par la hausse des coûts du foncier et de l'immobilier. En effet, si durant de nombreuses années l'écart de ces coûts est resté relativement modeste, les années 2000 sont venues bousculer cet écart, qui s'est amplifié avec la crise de 2008, impliquant de fait des divergences territoriales. La capitale française, dont les coûts immobiliers ont quadruplé depuis la fin des années 1960 et la ville de Lyon, apparaissent ainsi comme les territoires ayant connu les plus grandes augmentations ; d'autres grandes villes ont connu la même tendance, comme celles situées sur les bandes littorales.

Au-delà de la corrélation avec les taux bancaires, d'autres facteurs concourent à augmenter le prix du foncier. Parmi ceux-ci, il est notamment possible de citer la rareté foncière ; en effet il est à penser que plus un bien se fait rare, plus il est convoité (*Raphaëlle D'ARMANCOURT, Responsable du Pôle Politiques Territoriales et Urbaines USH, 2021*), certaines mesures fiscales favorisant la rétention foncière. Les objectifs de sobriété foncière instaurés par l'État à travers la loi Climat et Résilience, du 22 août 2021 et ses objectifs du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) pourront conduire dans les prochaines années à une amplification de ce constat (*Claire DELPECH, Conseillère Finances, Fiscalité, Habitat, Intercommunalité de France 2021*). Toutefois, des débats existent sur le sujet. En effet, si certains affirment que le foncier n'est pas une ressource rare puisqu'il reste des réserves foncières diverses (friches, renouvellement urbain, etc.), (*Gilles BOULEVOT, Directeur Général de l'EPF IDF, 2021*), d'autres raisons telles que la concurrence du marché immobilier pourraient expliquer plus largement que la simple rareté, l'augmentation du coût du foncier. L'immobilier peut également avoir un impact sur le prix du foncier ; il est possible de parler « d'effet de levier » correspondant à des surcoûts (dépollution par exemple), ou bien, « d'effet de cliquet » lié à la volonté des ménages de céder leur bien dans des conditions économiques favorables (*CEREMA, 2011*). Enfin, Il est important de mentionner que le prix du foncier peut connaître une hausse par les comportements

spéculatifs de ménages achetant un bien dans l'unique but de capter une plus-value conséquente, cela étant aussi lié à un réel engouement des investissements dans l'immobilier.

Une adaptation nécessaire des stratégies des acteurs de l'habitat

L'évolution du prix du foncier apparaît ainsi comme un phénomène complexe impactant la chaîne du logement. En effet, celle-ci représente un frein de nombreux acteurs de l'habitat souhaitant développer des logements dits abordables ; selon Raphaëlle D'ARMANCOURT, « *le foncier représente en moyenne 23% du bilan économique d'une opération, voire 50% dans certains territoires tendus* » (Raphaëlle D'ARMANCOURT, Responsable du Pôle Politiques Territoriales et Urbaines USH, 2021). Les acteurs du monde HLM, qui ont des prix plafonds imposés et qui doivent produire des logements « dans un cadre de plus en plus contraint (normes de construction, coût d'aménagement, etc. », ont ainsi vu leurs coûts d'acquisition de foncier être multipliés par trois en 20 ans, augmentant leur taux d'effort de 30% entre 2012 et 2017 (Julien COSTILLE, Directeur du Développement et de la Maîtrise d'Ouvrage de Clairsienne, 2021). Les collectivités se retrouvent également confrontées à cette problématique foncière pour diverses raisons. D'une part, elles se doivent d'assurer la production de logements sociaux imposés dans le cadre de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) ; d'autre part, les collectivités doivent permettre aux ménages un parcours résidentiel ascendant, et ce notamment en zones tendues.

Les collectivités locales sont également concernées par l'évolution du prix du foncier à plusieurs titres. D'une part, elles doivent répondre aux objectifs de la loi SRU en assurant une production de logements sociaux suffisante. D'autre part, elles sont en capacité d'assurer des politiques de maîtrise foncière, créant de surcroît un contexte favorable à la production de logements abordables ; ce qui est relativement intéressant, notamment pour les marchés tendus. Toutefois, il est à noter un engagement différencié des collectivités, qui peuvent constituer des réserves foncières et / ou réguler les prix du foncier en se saisissant des outils de planification et de programmation existants. Face à des marchés fonciers dérégulés, certaines collectivités déploient des mesures dites compensatoires, telles que des subventions pour surcharge foncière, la création d'OFS, etc., afin de soutenir la production de logements abordables. Selon Julien COSTILLE, « *la boîte à outils, tant réglementaires que fiscaux, n'a jamais été autant fournie pour paramétrer une offre de logements abordables* » (Julien COSTILLE, Directeur du Développement et de la Maîtrise d'Ouvrage de Clairsienne, 2021). Il est ainsi possible de se demander si les acteurs ne disposent pas des outils à défaut de stratégie ?

Toutefois, certaines collectivités s'étant saisies de cette boîte à outils, se retrouvent face à des problématiques similaires, notamment le constat que les territoires tendus sont considérés comme des « *aspirateurs à plus-value* » (Julien COSTILLE, Directeur du Développement et de la Maîtrise d'Ouvrage de Clairsienne, 2021), ceci ne permettant pas de maîtriser la chaîne de valeur sur un temps long et concourant à une dégradation de l'économie du logement social.

Face à ces problématiques foncières, empêchant la production de logements abordables, les acteurs de l'habitat cherchent à agir sur la répartition des différentes catégories de ménages dans l'espace, afin de constituer des villes dites inclusives favorisant la rencontre. Dans ce

mémoire, le terme « acteurs de l'habitat » fait référence à une diversité d'acteurs tant publics que privés, œuvrant de différentes manières pour proposer une offre de logements abordables. De ce fait, les acteurs présentés dans ce mémoire et appelés sous le terme « acteurs de l'habitat » sont les suivants :

- Les collectivités locales, à travers le Programme Local de l'Habitat (PLH), assurent un rôle de planification opérationnelle ; cela consiste à développer une offre de logements adéquate aux besoins des ménages d'un territoire. Dans un contexte où les contraintes financières pèsent sur les collectivités, elles n'ont jamais accordé autant d'importance à l'accession sociale que ces dernières années.
- Les Établissements Publics Fonciers (EPF), assurent un rôle de portage foncier pour les collectivités, permettant à celles-ci de se constituer des réserves foncières en vue d'y développer des programmes dans lesquels il est possible de trouver des opérations d'habitat.
- Les acteurs du monde HLM, qui peuvent être des bailleurs sociaux ou des coopératives spécialisées dans l'accession sociale, se saisissent des dispositifs présentés précédemment (Vente en l'État Futur d'Achèvement (VEFA) - HLM, PSLA, Vente-HLM) afin de répondre aux objectifs des PLH.

Au fil des mutations de l'intervention publique et depuis la territorialisation des politiques de l'habitat, différents acteurs, tels que les collectivités locales, les bailleurs sociaux ou encore les promoteurs, œuvrent pour cette accession sociale et se saisissent des outils de façon différenciée afin de proposer une offre de logements diversifiée.

Toutefois, la néolibéralisation progressive de la production de logements, et l'inabordabilité de certains territoires, ont ainsi conduit les acteurs à une réadaptation incessante de leur stratégie d'intervention, afin d'être en cohérence avec les zones de tensions immobilières et leur modèle économique propre ; de fait, ces stratégies diffèrent selon les acteurs et les contextes locaux. L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) définit la stratégie comme étant « *l'art et la manière d'organiser et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs* » (USH, 2018).

Pour les acteurs, il s'agit donc de définir des objectifs chiffrés et territorialisés. Cela étant, ces stratégies peuvent différer entre les acteurs, dont certains peuvent être des spécialistes du logement social ; ces acteurs n'ont de surcroît pas obligatoirement les mêmes cibles de ménages et ne développent pas les mêmes types de logements. Si les organismes HLM semblent vouloir instaurer une rotation dans le parc social, à travers la possibilité de favoriser le parcours résidentiel des ménages en développant la vente HLM, les collectivités quant à elles, ont la possibilité de déterminer dans leurs documents de planification les équilibres souhaités entre les statuts d'occupation, le type d'habitat ainsi que leur typologie.

Bien que les acteurs de l'habitat, publics ou privés, multiplient leurs efforts pour constituer un parc de logements diversifié, ceux-là font face à une problématique, celle de pérenniser leurs investissements. En effet, disposer d'un logement peut être source de plus-value conséquente pour un ménage lors d'une revente. Or, si ce ménage a bénéficié d'un des dispositifs

d'accession sociale et qu'il revend ce logement à un prix trop élevé, il contraint tout ménage modeste d'accéder à la propriété. Le logement, dans lequel les acteurs de l'habitat ont investi de l'argent pour permettre l'accession à des ménages modestes, tombe dans le marché privé et ne bénéficiera plus à ces derniers. C'est pourquoi, les dispositifs émergents dans les années 2000 ont établi des clauses anti-spéculatives sur une période déterminée ; par exemple, le PSLA contient des clauses anti-spéculatives durant sept ans. Néanmoins, celles-ci ne semblent pas suffire pour mener une politique publique d'accession sociale durable dans le temps, car ce produit démontre des effets spéculatifs très importants lors de revente, une fois les clauses-anti-spéculatives tombées.

En réponse à ces enjeux territoriaux et à des outils jugés insuffisants par la Cour des Comptes en 2016 (*Hélène MOREL, 2017*), un nouvel organisme œuvre pour l'accession sociale : les Organismes de Fonciers Solidaires (OFS). Créés en 2014 par la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), et inspirés des Community Land Trust, ces OFS, dont leur périmètre d'action est régional, se dotent du Bail Réel Solidaire (BRS). Outil novateur, issu de la loi MACRON (2015), le BRS permet de dissocier la propriété foncière qui est sur un modèle locatif et qui a été la variable de l'augmentation des prix pour lequel un ménage sous conditions de ressources versera une redevance mensuelle, de la propriété bâtie qui est sur le modèle de l'accession. Cet outil apparaît ainsi comme étant une alternative à la propriété privée du sol, créant une nouvelle strate dans le parcours résidentiel des ménages, située entre de la location et de l'accession en pleine propriété. Le prix du foncier étant en constante augmentation, cette dissociation a pour vertu de faire baisser le prix de l'accession en soustrayant ce dernier, en particulier dans les zones tendues où le prix du foncier peut représenter 30% à 40 % du prix d'achat d'un logement. Cette dissociation donne également la possibilité aux OFS de maîtriser le bâti sur un temps long en garantissant l'encadrement des prix de revente. Cela étant, cet outil semble assurer le caractère anti-spéculatif et solidaire du dispositif en permettant aux acteurs de pérenniser d'une part leurs investissements, et d'autre part leurs clientèles cibles : les ménages modestes. Ce montage OFS/BRS apparaît ainsi comme un outil stratégique pour « faire la ville », outil permettant de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat durable sur un temps long. Ce nouveau dispositif contribue ainsi à créer un parc de logements abordables, en abaissant, voire en neutralisant le prix du foncier, à créer une accession sociale à la propriété en s'adressant à des ménages sous conditions de ressources. Enfin, il contribue à créer un parc de logements abordables pérenne. Bien qu'existant depuis 2014-2015, ce dispositif a connu un réel engouement à partir de 2017. Le rapport REBSAMEN « Commission pour la relance durable de la construction de logements, 2021 » affirme ainsi que face à l'augmentation des prix du foncier, le développement des OFS et du BRS est nécessaire ; afin de favoriser ceux-ci, il faut « *adapter leur régime fiscal, mobiliser les financeurs et renforcer la place de l'accession sociale dans les politiques locales de l'habitat* » (*Rapport REBSAMEN, 2021*).

Très maniable, cet outil qui est vu comme « l'invention majeure de ces dernières années » (*Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022*), permettrait de générer des prix inférieurs de 10% au PSLA témoignant ainsi d'un public bénéficiaire plus important (*Laurent KOHLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022*). Le BRS peut selon les acteurs être utilisé pour des raisons diverses, ainsi que dans des contextes territoriaux bien différents (territoires tendus, territoires détendus, réhabilitation en centre ancien, copropriétés dégradées, etc.). Il prolonge ainsi des expériences étrangères telles que les Community Land Trust (CLT), mais aussi des expériences

nationales à travers le Pass Foncier présenté précédemment, le Bail Réel Immobilier relatif au Logement (BRILLO) ou encore les hospices civils de Lyon. Le dispositif OFS/BRS témoigne ainsi d'un cadre juridique souple, laissant une liberté d'action aux acteurs qui s'en saisissent différemment selon leurs stratégies. Toutefois, face au nombre croissant d'OFS, cet outil pourrait devenir un outil de spéculation foncière dans les territoires tendus, où ces acteurs se retrouveraient en concurrence sur les fonciers ; il apparaît alors important pour les territoires d'établir des garde-fous, tels que des plafonds de charges foncières.

Aussi, ce nouveau modèle d'accession sociale peut être confronté à la réceptivité des ménages, qui culturellement développent l'envie d'être pleinement propriétaires d'un bien. Ce mémoire s'intéressera donc principalement à l'intervention des acteurs en zones de tensions immobilières, en vue d'y développer des opérations d'habitat collectif. En effet, dans les immeubles collectifs, les ménages n'ont pas pleinement conscience d'être propriétaires indivis du sol.

Ainsi si les acteurs de l'habitat, qui ont été brièvement présentés précédemment, agissaient alors en complémentarité, de façon séquencée et spécialisée, ces trois catégories d'acteurs citées ci-dessus, souhaitent aujourd'hui tous produire du logement abordable à travers le même outil : le BRS. Par les atouts que ce dernier permet et par la réadaptation des stratégies de chacun, les relations entre les acteurs ont ainsi considérablement évolué. En effet, la plupart des OFS se composent d'acteurs divers (bailleurs, coopératives, collectivités, promoteurs), afin de travailler de façon partagée sur les territoires, multipliant ainsi les échanges entre eux. De plus, les acteurs de l'habitat et notamment les élus, voient dans cet outil la possibilité de disposer sur leur territoire d'un parc durablement abordable, comptabilisé dans les objectifs de la loi SRU. Face au nombre croissant d'OFS et à la diversité des acteurs qui les constituent, il convient de chercher à comprendre les véritables implications de ces derniers et les objectifs qui en découlent.

De ce fait, il est possible de se demander quelle place prend le BRS dans une stratégie d'acteurs de l'habitat pour développer l'accession sociale à la propriété ?

Face à cette problématique, trois hypothèses ont été formulées :

- ***H1 : Puisque le dispositif OFS/BRS est anti-spéculatif, les acteurs de l'habitat déploient de nouvelles stratégies pour développer l'accession sociale à la propriété ;***
- ***H2 : Le BRS est un outil ayant vocation à remplacer le PSLA en zone tendue afin de créer une mixité sociale pérenne ;***
- ***H3 : Le BRS génère de nouvelles relations d'une part entre les différents opérateurs, d'autre part avec les élus.***

Pour répondre à ce questionnement et ainsi valider ou rejeter les hypothèses énoncées, ce mémoire se structure en trois parties complémentaires. Dans un premier temps, la première partie se consacre à l'émergence des OFS, tout en cherchant à témoigner de la diversité des modèles économiques que les OFS peuvent prendre. Aussi, afin de comprendre quelles sont les raisons pour lesquelles les acteurs souhaitent développer des OFS, la seconde partie vise à étudier la manière dont le BRS peut être mis au service de différentes stratégies de l'habitat. Enfin, la troisième partie permet de démontrer une utilisation différenciée et territorialisée de l'outil BRS, tout en analysant les nouvelles relations qu'il génère avec d'autres acteurs.

Méthodologie

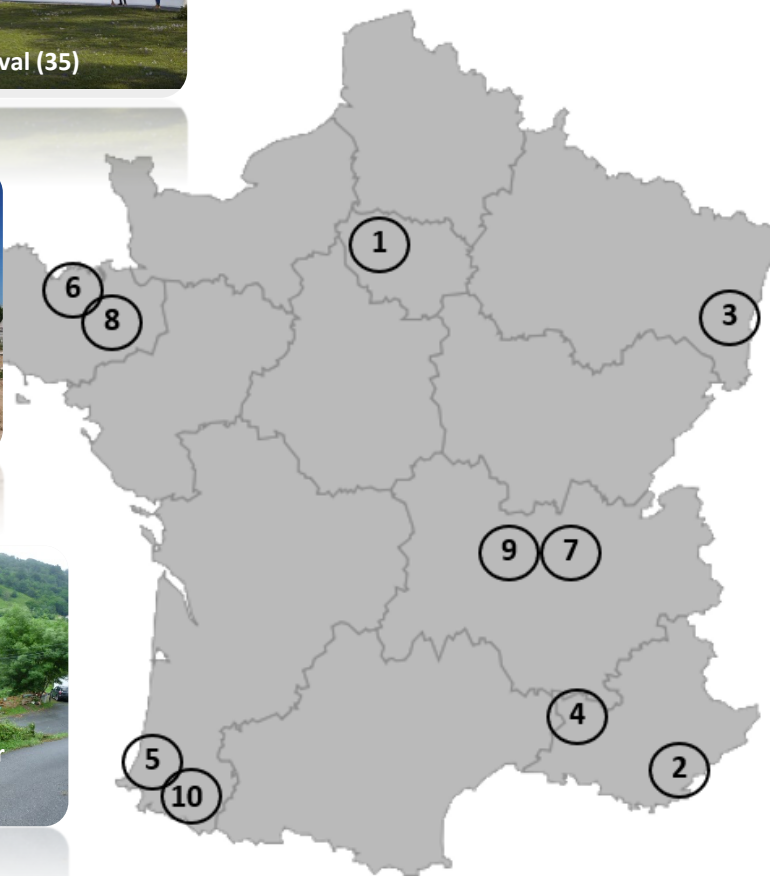
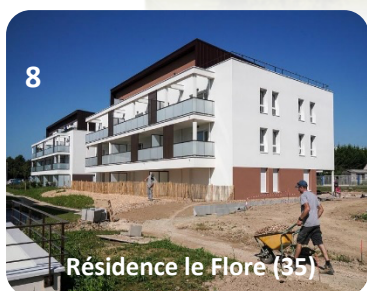
Afin d'apporter la réponse la plus exhaustive à la problématique présentée précédemment, il convient de présenter la méthodologie mise en place durant ce travail.

En premier lieu, ma méthodologie a consisté en un travail de recherches documentaires. De ce fait, j'ai recensé les mémoires, les thèses, les conférences, etc. portant sur les OFS. Le sujet étant récent, peu de lectures existent à ce jour. Néanmoins, le travail d'accompagnement d'Espace à auprès des OFS a permis d'avoir une première vision du fonctionnement de ces OFS.

En deuxième lieu, et en complément à ce travail de recherches documentaires, j'ai effectué un travail de lecture des principaux ouvrages portant sur les politiques de logements et les enjeux associés.

En troisième lieu, j'ai souhaité aller au-delà de ces données empiriques afin d'avoir une vision plus sensible du sujet. J'ai ainsi pu réaliser onze entretiens avec différents OFS qui sont les suivants :

- *OFS Coop Foncière Francilienne, Mme HAGMANN Cécile (Présidente de l'OFS) ;*
- *OFS Coop Foncière Méditerranée, M. ABBES Christian (Président de l'OFS) ;*
- *OFS Coopérative Foncière Grand-Est, M. KOHLER Laurent (Président de l'OFS) ;*
- *OFS Avignon, M. CHARRON Thibault (Chef de projet Habitat et Aménagement, ville d'Avignon) ;*
- *OFS Bizitegia, M. PORTIER Arnaud (Directeur) / M. FIEUX Yannick (Chargé de mission) ;*
- *OFS Foncier Coopératif Malouin, Mme CAMUS Carole (Chargée de mission) ;*
- *OFS ORSOL, M. RABILLARD Samuel (Président de l'OFS) ;*
- *OFS de Rennes Métropole, Mme GERNIGON Nathalie (Service Habitat, Rennes Métropole) ;*
- *OFS de Lyon Métropole, M. PAYRE Renaud (Président de l'OFS) ;*
- *OFS Le COL, M. ROBBANA Imed (Directeur Général de l'OFS) ;*
- *Espace, Mme CHALENCON Géraldine (Directrice opérationnelle) ;*



1. OFS Coop Foncière Francilienne
2. OFS Coop Foncière Méditerranée
3. OFS Coopérative Foncière Grand-Est
4. OFS Avignon
5. OFS Bizitegia
6. OFS Foncier Coopératif Malouin
7. OFS ORSOL
8. OFS Rennes Métropole
9. OFS Lyon Métropole
10. OFS Le COL

Figure 2 : Cartographie des OFS interrogés, illustrée par une de leurs opérations
Réalisation : Goossens Aurore

Aussi, si ces entretiens seront mobilisés tout au long de ce mémoire, trois OFS seront particulièrement mis en avant à travers des exemples d'opérations menées : OFS de Rennes Métropole, OFS Coop Foncière Grand-Est, OFS Coop Foncière Méditerranée.

Enfin, en quatrième lieu, le stage de fin d'études, réalisé dans le service urbanisme à la commune de Venelles m'a permis de participer à des rencontres sur ce sujet et d'échanger avec différents acteurs autour du sujet :

- *Le Directeur de l'Urbanisme (M. BOUZID Jean-Baptiste) ;*
- *Le groupe de promotion immobilière Figuière ;*
- *Le groupe de promotion immobilière Nexity (Mme LECOMTE Aurélie) ;*
- *La réunion des personnes publiques associées du PLH métropolitain Aix-Marseille-Provence.*

Partie 1 : Présentation du couple OFS/BRS

Cette première partie vise à présenter le fonctionnement du dispositif OFS/BRS. Organisée en trois sous-parties, il s'agit en premier lieu de revenir sur la diffusion et sur l'application du modèle des OFS en France (1.1). En retraçant le développement progressif de ces derniers, il est d'une part intéressant de voir l'engouement que ce dispositif a sollicité ; d'autre part, il est nécessaire d'évoquer la diversité des acteurs pouvant créer ou participer à un OFS. Le but est ainsi de comprendre ce qu'est un OFS et les différentes formes juridiques que ce dernier peut prendre.

En deuxième lieu, la seconde sous-partie vise à présenter la façon dont la dissociation juridique et économique permet de créer une offre d'accession sociale durablement abordable (1.2). Cette partie présentera l'innovation juridique du BRS par la dissociation du foncier et des droits réels immobiliers en revenant sur la différence entre eux et une pleine propriété. Il s'agira ainsi de comprendre les montages que ce dispositif permet. Cette dissociation génère ainsi une performance économique, qui sera brièvement présentée dans cette sous-partie à travers trois exemples qui seront repris tout au long de ce mémoire, de façon plus détaillée : l'OFS de Rennes Métropole, la Coop Foncière Grand-Est, la Coop Foncière Méditerranée. Cette dissociation génère également une performance sociale. Pour comprendre celle-ci, il sera abordé l'éligibilité des ménages et les garanties apportées par un OFS. De plus, cette sous-partie mentionne la pédagogie nécessaire pour que ce dispositif fonctionne.

Enfin, en troisième lieu, il s'agira de démontrer que les différents modèles économiques choisis par les OFS impactent de façon significative les niveaux de redevances foncières mensuelles (1.3). Il conviendra également de mettre en avant les débats existants sur l'établissement d'un plafond de redevance mensuelle. Pour ce faire, les entretiens semi-directifs menés auprès des différents OFS seront grandement mentionnés.

1.1 L'émergence des OFS en France

Si l'émergence des OFS en France date de 2014 et de la loi ALUR, ceux-ci se sont en réalité inspirés des CLT. Le modèle des CLT s'est développé à l'initiative du Maire de Burlington, M. Bernie Sanders (*Antoine BOULZENNEC, 2019*) en 1969, aux États-Unis qui en recensent aujourd'hui 277. Ce modèle s'est ensuite étendu au Canada, en Angleterre, etc., mais aussi en France (*Hélène MOREL, 2017*). Inscrit dans la loi Américaine au début des années 1990, ce modèle revêt d'une dimension quelque peu politique et militante puisque son émergence est corrélée à la lutte des droits civiques, dans le but de permettre l'accès aux terres agricoles pour les afro-américains et de pratiquer ainsi une gestion collective de ces terres (*Samuel JABLON, 2014*).

Ce modèle, que l'on peut qualifier d'alternatif, vise à dissocier la propriété foncière et les droits réels immobiliers. Les auteurs, dont Jean-Philippe ATTARD dans « *Un logement foncièrement solidaire : le modèle des Community Land Trusts* », définissent ce concept comme suit « *Extraire le sol (Land) des liens de la propriété privée et le placer entre les mains d'une entité qui en sera le dépositaire (Trust) et l'administrera dans l'intérêt du plus grand nombre (Community)* » (*Jean-Philippe ATTARD, 2013*). De façon simplifiée, ce concept consiste à créer une structure à but non lucratif, afin d'acquérir du foncier à bâtir et de vendre les droits réels immobiliers à un ménage acquéreur, par l'intermédiaire d'un bail de longue durée de 99 ans renouvelable. En d'autres termes, le propriétaire dispose de droits réels sur le logement et de droits d'usage sur le foncier.

Il est possible de trouver des pratiques diversifiées à travers les différents CLT anglo-saxons. En effet, si certains y ont développé des activités économiques et commerciales, ce modèle a permis de répondre à d'autres problématiques comme celle du logement, et plus particulièrement de rendre l'accession à la propriété plus abordable et pour un plus grand nombre. De par un certain succès, le modèle des CLT s'est inscrit en 1992 dans la loi Américaine et a reçu en 2008, pour son aspect novateur, le prix du « *World Habitat Award* » (*Hélène MOREL, 2017*). Si au commencement, le modèle des CLT a émergé en contexte rural et dans de nombreux cas à l'initiative des citoyens (*Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022*), son application dans d'autres pays, tels que la France, s'est faite et continue de se développer dans des contextes majoritairement urbains et pour des enjeux qui diffèrent. Le dispositif OFS/BRS est notamment perçu en France à travers son aspect anti-spéculatif.

En France, pays auquel nous allons nous intéresser tout au long de ce mémoire, l'instauration le 24 mars 2014 de la loi n°2014-366 dite loi ALUR a rendu possible la création des OFS. Ces derniers sont nés d'un constat : la spéculation foncière induisant une envolée des prix immobiliers, empêchant les acteurs de poursuivre leur production de logements abordables, mais également il devenait de plus en plus compliqué pour les ménages, notamment les plus modestes, de se loger dans les territoires attractifs, dits aussi les territoires tendus. De surcroît, un enjeu d'équité sociale demeurait dans ces derniers. Il s'agissait alors pour les acteurs de l'habitat, de réussir à créer une offre sociale dans ces morceaux de villes inaccessibles pour un plus grand nombre. Cette volonté de créer de nouvelles opportunités résidentielles pour ces ménages modestes, semble ainsi pouvoir se concrétiser à travers les OFS. Pour reprendre les propos de Christian ABBES, « *Comme cela existait dans d'autres pays, notamment anglo-saxons, il y avait une demande de longue date, qu'en droit français, il soit*

possible de dissocier le foncier et le bâti » (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée 2022).

Juridiquement, les articles L329-1 et R329-1 inscrits dans le Code de l'Urbanisme (CU) en 2014 et complétés en 2017, servent de base pour rédiger les statuts des OFS, avec certaines obligations. Notamment, il y est indiqué que bien que les OFS soient libres de définir leurs missions et leur fonctionnement, ils doivent systématiquement rendre des comptes annuels au Préfet afin de justifier de leur agrément. D'autre part, si la loi ALUR a créé les OFS en 2014, ce n'est qu'avec la loi Macron du 07 août 2015 que le BRS fut créé, outil à disposition des OFS pour produire ce nouveau dispositif de l'accession sociale. À la suite de cela il y a eu une série de dispositions dans le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH), (article L255-1 et R255-1) issues d'une Ordonnance de 2016 et complétées par des Décrets de 2017, relatives au BRS. Dans l'ensemble, si la constitution en OFS a été rendue possible par la loi ALUR, il a fallu attendre les décrets d'application, sortis en 2017, pour utiliser le BRS, outil des OFS qui sera présenté dans la prochaine sous-partie.

Ces années de flou juridique expliquent en grande partie les raisons pour lesquelles les OFS ont connu un lent démarrage. En effet, pour reprendre les données d'Espacecap (OFS et BRS : état des lieux et perspectives, 2019), seulement quatre OFS étaient créés en 2017. Ce dispositif étant récent, les premiers acteurs qui s'en sont saisis ont été des collectivités locales comme la Métropole de Lille, puis celle de Rennes. Par ailleurs, le législateur a posé un cadre souple et évolutif, permettant à une diversité d'acteurs de se faire agréer OFS depuis la loi pour l'Évolution du Logement de l'Aménagement et du Numérique (ELAN), du 16 octobre 2018. C'est depuis celle-ci que les acteurs du monde HLM, tant des coopératives que des Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH) ou encore des Sociétés d'Économies Mixtes (SEM), peuvent demander un agrément direct sans constituer de société ad hoc. C'est pourquoi, une fois que le cadre juridique fut posé, ce dispositif a connu un réel engouement de la part des acteurs de l'habitat, faisant croître considérablement le nombre d'OFS sur le territoire français. Il est ainsi possible d'affirmer que ce modèle est en plein développement puisque si dix-neuf OFS étaient agréés en novembre 2019, ce chiffre a depuis été multiplié par quatre et continuera de croître au fil du temps (figure 3).

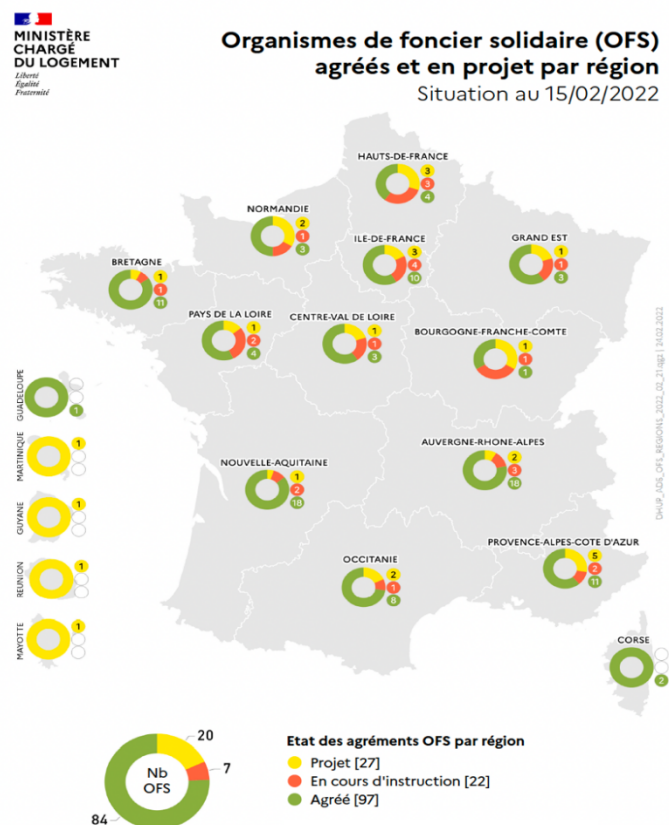


Figure 3 : État des lieux des OFS en France
Source : Foncier Solidaire France

Au-delà des collectivités locales et des bailleurs HLM, les Établissements Publics Fonciers (EPF) peuvent également se faire agréer. Cependant, il faut bien dissocier les EPF d'État et les EPF locaux (EPFL). Il est possible de mentionner deux principales différences entre ces deux types d'EPF qui seront abordées plus tard dans ce mémoire : l'initiative de la mise en place de leur structure, ainsi que leur fonctionnement. Les EPFL ont la possibilité de se faire agréer OFS, c'est notamment ce qu'a fait l'EPFL du Pays-Basque en créant l'OFS Bitizegia, ou aussi l'EPFL de Haute-Savoie en créant la Foncière de Haute-Savoie. En revanche, ce n'est pas le cas des EPF d'État, qui eux, ne peuvent que participer à un OFS, ce qu'a donc fait l'EPF de Vendée en participant à l'OFS Vendée Foncier Solidaire.

Après avoir évoqué la diversité des acteurs pouvant se faire agréer OFS, il convient de présenter les différentes formes juridiques que ces organismes peuvent prendre. Là-aussi, le législateur a laissé une grande souplesse sur la forme juridique que peut prendre un OFS, l'article R329-3 du CU informant seulement que cet organisme doit être à but non lucratif. De ce fait, les structures juridiques varient d'un OFS à un autre, tout comme la philosophie des membres qui les composent.

D'une part, les premiers OFS qui ont émergé entre 2014 et 2017 se sont tous développés sous la forme d'Association ou de Fondation. En effet, il est possible de prendre pour exemple le tout premier OFS, l'Organisme Foncier Solidaire de la Métropole Lilloise (OFSML). Créé « à l'initiative de la ville de Lille, de la Métropole de Lille, de la Fondation de Lille, et de la Fédération des Promoteurs Immobiliers des Hauts de France » (OFSML, 2022), l'OFSML s'était au départ développé sous la forme d'Association, puis, a souhaité passer sous le statut de Fondation, ceci témoignant de la souplesse législative. Également, il est possible de citer l'OFS Rennes Métropole, à l'initiative de la Métropole de Rennes, qui s'est constitué en juillet 2018 sous la forme d'Association Loi 1901. Cet OFS est composé de neuf opérateurs ; parmi eux se trouvent des coopératives HLM, des bailleurs sociaux ainsi que l'aménageur de la Métropole (la SEM Territoire et Développement). De fait, dans le cas de l'OFS de Rennes, les acteurs de l'accession sociale qui en sont membres, s'occupent eux-mêmes de la construction et de la commercialisation des programmes. Aussi, lorsque des acteurs privés souhaitent développer des opérations soumises à des servitudes, un mandat de commercialisation est passé entre cet acteur privé et un bailleur ou une coopérative HLM, afin que ces derniers commercialisent les logements en BRS.

D'autre part, il est possible d'affirmer que la grande majorité des OFS se structurent en Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC). La SCIC a la particularité d'avoir des collèges de gouvernance obligatoires. De ce fait, en plus des membres fondateurs, il y a des collèges pour les collectivités locales, des collèges pour les organismes HLM, des collèges réservés aux utilisateurs, etc., et tous ont un droit de vote en conseil administratif (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022). Pour illustrer ces propos, voici cinq OFS, interrogés, qui se sont constitués en SCIC :

- Le Foncier Coopératif Malouin, est le premier OFS à s'être développé sous forme de SCIC. Selon Carole CAMUS, « Cet OFS a la particularité dans son tour de table de réunir toutes les parties prenantes de la société civile puisque c'est un OFS d'initiative privé » (Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022). En effet, les deux membres fondateurs de cet OFS sont le groupe Keredes (groupe de coopératives HLM faisant de la

promotion et de la gestion immobilière) et le groupe SACIB (promoteur immobilier). Aussi, à partir de 2018, des acteurs publics sont entrés dans la société par une prise de participation dans le capital. Il est possible de citer la ville de Saint-Malo et la ville de Dinard, ou encore des EPCI comme Saint-Malo Agglomération et la Communauté de Communes de la Côte d'Émeraude. Cet OFS a également la particularité d'avoir fait rentrer de grosses entreprises locales comme le groupe Beaumanoir, Roullier mais aussi des banques. Pour Carole CAMUS, « *les banques c'était un peu la particularité de l'OFS, parce qu'on a réussi à associer et faire adhérer le circuit bancaire à ce dispositif-là* » (Carole CAMUS, *OFS Foncier Malouin*, 2022).

- La Coop Foncière Francilienne est un OFS agréé depuis octobre 2017 sous statut coopératif. Cet OFS n'est pas un organisme HLM mais a été créé à l'initiative d'organismes HLM d'Île-de-France, notamment des coopératives HLM, qui sont les organismes spécialistes de l'accession sociale à la propriété. Ce sont donc douze coopératives HLM qui se sont réunies en SCIC. Depuis sa création, onze opérateurs HLM, quatre villes et un Établissement Public Foncier (EPCI) se sont rattachés à l'OFS. Cécile HAGMANN affirme ainsi que cet OFS a une gouvernance « *ouverte, mobile et évolutive* » (Cécile HAGMANN, *OFS Coop Foncière Francilienne*, 2022) mais que le sociétariat n'est pas ouvert aux promoteurs en justifiant que le modèle économique de cet OFS est construit en miroir des modèles HLM.
- La Foncière Solidaire du Grand Lyon est aussi un exemple de la souplesse du cadre juridique des OFS. Créée à l'origine en novembre 2019 sous forme associative, le nouvel exécutif arrivé en juillet 2020, se dit être plus ambitieux et souhaite tendre vers un « *scénario plus volontariste* » (Renaud PAIRE, *OFS Lyon Métropole* 2022). Après réflexion, l'OFS métropolitain est passé en mars 2022 sous forme de SCIC. « *Cela permet aux membres de l'OFS de prendre des parts. La Métropole prend des parts, tout comme Action Logement, la Banque des Territoires, les communes adhérentes, et les deux banques membres de l'OFS que sont la Caisse d'Épargne et le Crédit Agricole* » (Renaud PAIRE, *OFS Lyon Métropole*, 2022).
- ORSOL, fondé par 3 coopératives HLM (Savoisienne Habitat, Isère Habitat, Rhône Saône Habitat) qui ont souhaité mutualiser leurs expériences et leurs moyens financiers, a été également développé sous forme de SCIC. Pour Samuel Rabillard, cela semblait être une évidence, « *Comme naturellement par notre passif de coopératives on a cette fibre, on a décidé en termes de structuration de créer une SCIC* » (Samuel RABILLARD, *OFS ORSOL*, 2022).
- La Coop Foncière Méditerranée, créée à l'initiative de trois coopératives HLM (Grand Delta Habitat, Arcand Sud, La Maison Familiale de Provence) et agréée en février 2019, s'est développée en SCIC.

De fait, si les premiers OFS se développaient sous forme d'Association ou de Fondation, aujourd'hui, le modèle juridique le plus courant semble être la SCIC. Cependant, d'autres modèles dont nous ne rentrerons pas dans les détails existent tels que le Groupement d'Intérêt Public (GIP), permettant de rassembler des acteurs publics et privés en vue de mutualiser leurs efforts dans des missions d'intérêt général (Ministère de l'Économie, des

Finances et de la Relance, 2022). C'est notamment le choix qu'a fait l'EPFL en créant La Foncière Haute-Savoie. De fait, si la plupart des acteurs se sont regroupés pour constituer des sociétés ad hoc, d'autres acteurs ont fait le choix de demander un agrément direct, c'est notamment le cas de Bizitegia, l'OFS créé par l'EPFL du Pays-Basque. Arnaud PORTIER et Yannick FIEUX expliquent avoir laissé le champ aux différents statuts possibles, mais qu'après réflexion, il était plus opportun de s'agréer en tant qu'EPFL. Pour autant, M. PORTIER affirme qu'une réflexion avait été imaginée pour créer un OFS avec le COL, qui est agréé OFS et qui est issu à l'origine du Comité Ouvrier du Logement. Pour autant cette réflexion n'a pas abouti car selon cet EPFL, « *La difficulté pour nous, EPFL, comme on travaille pour les 158 communes du territoire on considère qu'on ne doit pas travailler pour un seul opérateur. Donc créer une structure avec un seul des opérateurs du territoire ça nous posait des difficultés* » (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022).

Enfin, il est important de mentionner que les OFS ont été créés sans personnel, Carole CAMUS les qualifiant de « *coquilles vides* ». Pour les mettre en route, les OFS ont fonctionné avec des prestations de services. Carole CAMUS, en tant que juriste du groupe Keredes, s'occupe par exemple de l'accompagnement juridique pour les actes notariés, de l'accompagnement des OFS sur les montages d'opérations complexes, mais intervient aussi pour établir les règlements de copropriété.

Après s'être intéressé aux acteurs que sont les OFS, et aux différentes formes juridiques possibles, il convient de porter une attention particulière à l'outil de ces OFS : le BRS permettant de maîtriser durablement le foncier par la dissociation juridique et économique qu'il induit.

1.2 Le BRS, une dissociation juridique et économique pour créer une offre d'accession sociale durablement abordable

Comme évoqué précédemment, le BRS, institué par la loi Macron de 2015 ainsi que par une Ordonnance de 2016, consiste en la création de droits réels, idée novatrice portée par le notaire Maître ROUSSEL (*Hélène MOREL, 2017*).

En premier lieu, cet outil qui induit une dissociation juridique, permet de dissocier le foncier et les droits réels immobiliers. Si une pleine propriété qui est un droit réel absolu, se compose de l'usus (droit d'user de la chose), du fructus (droit de percevoir les fruits de la chose) et de l'abusus (disposer de la chose) (Article 544 du Code Civil), qui sont les trois droits que l'on peut dissocier (figure 4), une nouvelle forme de démembrement de propriété a été créée avec le BRS, forme qui n'avait pas été prévue par le code civil napoléonien de 1804. En effet, à l'époque, le seul démembrement imaginé était la nue-propiété (abusus) et l'usufruit (usus et fructus) (Article 543 du Code Civil). Or avec le BRS, les OFS ne font ni de la nue-propiété, ni de l'usufruit ; ils

donnent des droits réels immobiliers et les valorisent avec le foncier bâti ; le droit de propriété est quant à lui un droit réel absolu. A travers le BRS, l'usus, le fructus et l'abusus sont réglementés et administrés.

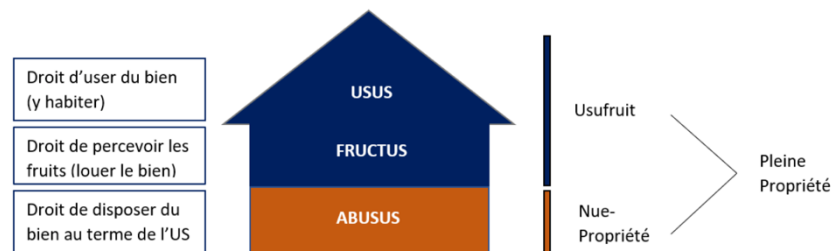


Figure 4 : Les attributs du droit de propriété
Source : Finance Invest

De fait, l'unique différence entre une pleine propriété et des droits réels immobiliers se trouve dans la durée. En effet, lorsqu'un ménage achète un bien en pleine propriété, il l'acquiert ad vitam aeternam ; lorsqu'un ménage achète des droits réels immobiliers, ces derniers sont encadrés par une durée pouvant aller de 18 à 99 ans, correspondante au BRS. De plus, à chaque cession le BRS est prorogé de sa durée initiale ; ainsi, selon Carole CAMUS « Avec le BRS on recrée l'éternité donc, entre une pleine propriété et des droits réels immobiliers en BRS, il n'y a quasiment aucune différence » (*Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022*). Cette dissociation permet ainsi aux OFS de maîtriser de façon durable leur foncier, puisque ces acteurs en sont propriétaires ad vitam aeternam.

En deuxième lieu, le BRS permet une dissociation économique. Cette dissociation du foncier et des droits réels immobiliers, a notamment pour corolaire de faire diminuer le prix d'achat, mais peut également permettre de réduire le coût de production des logements, de proposer des biens plus grands et / ou plus qualitatifs ; le prix du foncier représente en moyenne 20% à 30% du prix d'achat en pleine propriété et augmente plus rapidement que le prix de la construction.

En effet, le prix du foncier représente une part importante dans le coût d'achat. Soustraire le prix du foncier revient à proposer des produits d'accession sociale à des prix pouvant être jusqu'à 50% inférieurs aux prix du marché, générant ainsi une réelle efficacité économique.

Pour exemple, Laurent KOHLER (*OFS Coop Foncière Grand-Est*), affirme que ses opérations en BRS à Illkirch, permettent de sortir des logements à 2 656 euros /m² quand sur le marché libre les prix s'envolent autour de 4 500 euros /m², pour un logement équivalent en termes de prestations (soit un écart de 1 844 euros /m²). Cette différence se retrouve également à Rennes, où un logement neuf est vendu autour de 5 000 euros /m² de surface habitable sur le marché libre contre 2 055 euros /m² en BRS, soit un prix au m² 2.43 fois inférieur ou encore en région parisienne et en région SUD- PACA où il est également possible de constater d'importants écarts de prix ; Cécile HAGMANN (*OFS Coop Foncière Francilienne*) affirme que le BRS permet une décote de 35% par rapport au prix du marché dans le neuf et Christian ABBES (*OFS Coop Foncière Méditerranée*) mentionne que l'opération en BRS menée à Six-Fours témoigne d'un différentiel de 30% avec le marché libre.

Pour expliciter de façon plus simpliste le fonctionnement du dispositif voici ci-dessous deux exemples de montage possible en BRS (figure 5) :

- Le cas le plus courant consiste à ce qu'un OFS acquiert un terrain non bâti et cède les droits à construire à un opérateur dans le cadre d'un BRS opérateur (*Article L255-3 du CCH*). Cet opérateur va construire puis commercialiser les logements. Lors de la vente l'opérateur cède les droits réels immobiliers aux ménages acquéreurs. Les droits qu'il cède correspondent aux différents frais liés à l'opération (frais financiers, frais d'études, frais de commercialisation, bénéfices, etc.).
- Il est aussi possible pour un OFS d'intervenir en diffus, c'est-à-dire, acquérir un terrain bâti dont le bien est à réhabiliter, ou acquérir un bien immobilier en VEFA auprès d'un promoteur. Dans ce cas-là, l'OFS transmet lui-même les droits réels immobiliers au ménage acquéreur dans le cadre d'un BRS ménage, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de maîtrise d'ouvrage avec un opérateur.

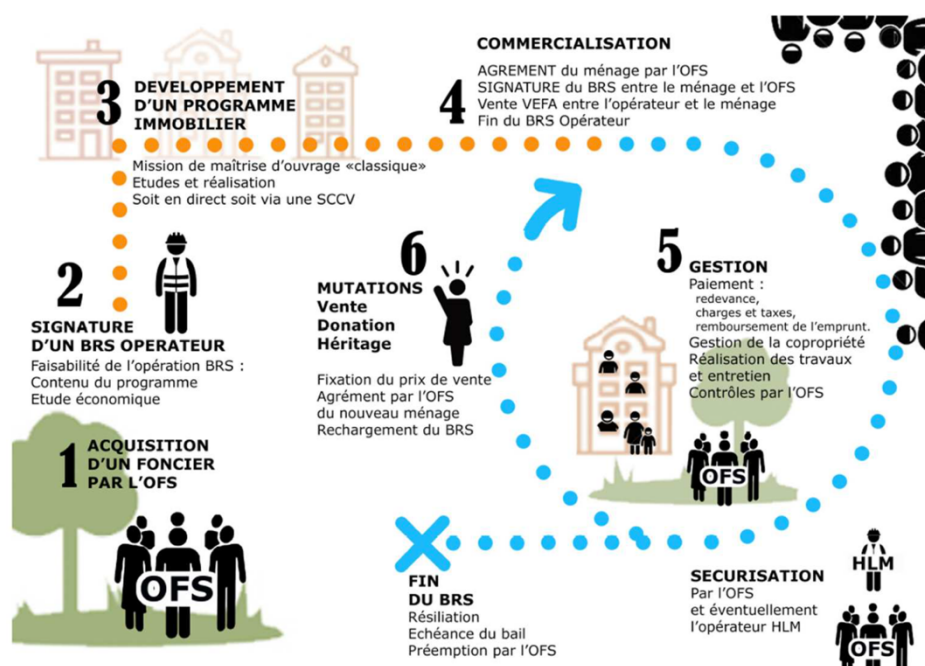


Figure 5 : Mécanisme du dispositif OFS/BRS
Source : ARECOOP

Pour équilibrer ces montages, il s'agissait de valoriser, d'un côté les droits réels sur le bâti et d'un autre côté les droits réels sur le sol, c'est-à-dire donner une valeur à ces droits en les valorisant de façon encadrée. A l'acte notarié, le ménage acquéreur paie une redevance capitalisée correspondante à la valeur du bâti ; ensuite, il paie tout au long de son occupation une redevance foncière sur le sol (correspondant à la valeur du foncier). Ainsi, les droits réels sur le bâti sont payés en une seule fois, tandis que le foncier est payé mensuellement.

Dans le cadre d'un BRS opérateur, cet acteur paye un droit d'appui en une seule fois. Par la suite, lorsque cet opérateur cède les droits réels immobiliers, le ménage paye ce qui correspond au bâti. S'il n'y a pas de BRS opérateur et que l'OFS est propriétaire du bâti, le ménage paye cette redevance capitalisée directement à l'OFS (*Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022*).

En ce qui concerne la signature des BRS opérateurs, la grande majorité des OFS sont composés d'opérateurs HLM et choisissent dans leur modèle de fonctionnement de travailler avec ceux-ci. « *La coop a été construite par des opérateurs HLM et donc on renvoie les opérateurs HLM sur nos opportunités de développement pour qu'ils aient l'occasion d'exercer leur activité* » (*Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022*). De fait, après avoir acquis du foncier, l'OFS confie la construction et la commercialisation des logements à ces opérateurs HLM. Cécile HAGMANN explique le fonctionnement comme suit : « *Lorsque l'opérateur commercialise les logements, il dispose dans le bail 100% des droits immeubles, qu'il va revendre petit bout par petit bout à des ménages qui vont signer avec l'OFS un BRS preneur. A la fin, quand l'opérateur aura vendu le dernier logement, il ne disposera plus de droit sur son bail et moi j'ai des baux qui représentent 100% des droits réels sur le foncier* » (*Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022*). La Coop Foncière Grand-Est fait également en sorte d'être autonome ; créée par trois opérateurs que sont la ville d'Illkirch, la Fédération des Coopératives HLM, et le bailleur social Habitat de l'III, l'objectif est que ce bailleur soit systématiquement l'opérateur. Si un grand nombre d'OFS, notamment ceux issus de coopératives HLM, refusent d'acheter des logements en VEFA auprès de promoteurs, ou de signer un BRS opérateur avec ces acteurs, certains n'adhèrent pas à ce principe. Il est possible d'illustrer ces propos à travers l'OFS métropolitain de Lyon, dont la Fédération des Promoteurs Immobiliers fait partie. De fait, cet OFS ne travaille pas uniquement à partir de foncier métropolitain d'une part, et d'autre part en plus des acteurs publics, cet OFS travaille avec des acteurs privés, tels que des bailleurs et des promoteurs ne faisant pas partie de l'OFS.

La performance économique liée à la dissociation du foncier et des droits réels immobiliers, illustrée par les exemples précédemment cités, résulte des avantages fiscaux intéressants, institués par la loi de Finances de 2016, dont bénéficient les OFS. En effet, les OFS bénéficient d'une Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) à taux réduit, soit à 5.5% ; celle-ci s'élève à 20% sur le marché libre. Également, certaines collectivités peuvent permettre un abattement de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB) de 30% (*Les Coop HLM, 2022*). Enfin, en ce qui concerne l'accès au foncier, les OFS peuvent bénéficier de décote sur les fonciers publics ou bien contracter un prêt Gaïa sur du long terme, auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

Par ailleurs, ce dispositif est uniquement dédié aux ménages modestes sous plafond de ressources devant occuper ce logement à titre de résidence principale (figure 6). Leur revenu fiscal de référence ne doit pas dépasser un plafond selon la

Nb de personnes destinées à occuper le logement	Zone A	Zone B et C
1	33 400	25 318
2	46 759	33 761
3	53 440	39 052
4	60 788	43 273
5 et +	69 340	47 482

Figure 6 : Plafonds de ressources au 01/01/2022
Source : Les Coop HLM

composition du foyer, correspondant en moyenne à des ménages ayant des revenus inférieurs à 80% du revenu médian de référence (*Jean-Philippe ATTARD, 2013*). Les plafonds de ressources du dispositif sont identiques à ceux du PSLA et sont révisés chaque année ; ces plafonds varient d'une ville à une autre selon la tension du marché immobilier (zone A bis, A, B1, B2, C). Ainsi, ces plafonds sont larges puisque 75% voire 80% des ménages français sont éligibles au BRS (*Carole Camus, Renaud Paire, 2022*). Pour autant, l'accèsion sociale n'est utilisée que par 20% de la population. En effet, les ménages qui rentrent dans le dispositif mais qui n'ont pas énormément de ressources restent dans le parc locatif (social ou privé) ; à l'inverse, certains ménages se trouvant dans les plafonds hauts du BRS n'ont pas envie de rentrer dans ce dispositif et préfèrent acheter en pleine propriété. Enfin, il est important de savoir que, pour financer leur achat, les ménages éligibles au BRS peuvent contracter un PTZ.

Aussi, ce qui a été inventé avec le BRS, ce sont toutes les garanties apportées par l'OFS. En effet, les ménages qui acquièrent à travers le BRS le font dans un dispositif très encadré ; cela s'appelle la vente administrée. Premièrement, il est important de savoir que lors d'une revente, le ménage est dans l'obligation de céder ses droits réels immobiliers à un acquéreur qui rentre dans les conditions de ressources. En d'autres termes, à chaque prorogation du BRS, ce sera le même profil de ménage ; ce nouveau dispositif va ainsi permettre de créer un marché immobilier parallèle, abordable de façon pérenne. De fait, en plus de générer une efficacité économique, le dispositif permet de générer une efficacité sociale puisque cette nouvelle forme d'accèsion sociale à la propriété permet ainsi de donner la possibilité à des ménages modestes, de bénéficier d'un parcours résidentiel ascendant en devenant propriétaires. Dans le cadre du BRS, même si les reventes se font entre deux ménages, il y a toujours l'agrément de l'OFS qui doit être donné ; cela permet à l'OFS de vérifier les conditions de ressources et de destination du ménage.

Deuxièmement, dans le bail contracté par le ménage acquéreur se trouve une clause anti-spéculative. De surcroît, lors de la revente, le ménage aura la possibilité de réaliser une plus-value qui est encadrée ; celle-ci pourra, selon les OFS, être indexée sur l'Indice de Référence des Loyers (IRL) ou l'Indice du Coût de la Construction (ICC), témoignant une fois de plus de la liberté contractuelle laissée par le législateur. Pour être plus explicite, l'IRL est un indice renseignant sur la hausse des loyers, qui chaque année, se situe de façon médiane par rapport aux autres indices, permettant aux OFS de pratiquer des indexations autour de 2% (*Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022*). Les OFS choisissant cet indice ne s'interdisent cependant pas de valoriser les travaux d'amélioration. L'OFS de Malouin majore ainsi d'un forfait de 5 000 euros pour des travaux ayant une ancienneté inférieure à 10 ans, quand l'OFS de Rennes Métropole prend en compte les travaux à hauteur de 10% de la valeur du logement. D'autres OFS trouvent plus juste d'indexer cette plus-value sur l'ICC, qui est selon eux, un indice plus en phase avec l'évolution du prix immobilier, l'ICC évoluant plus vite que l'IRL (*Christian ABBES,*

OFS Coop Foncière Méditerranée 2022). La Coop Foncière Francilienne a par exemple fait le choix de l'ICC en ne s'interdisant pas de valoriser des investissements méritant d'être réinjectés. Enfin, il est aussi possible de se laisser la double option, pour choisir l'indice opération par opération (Laurent KOHLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022). Lors d'une revente, le prix comprendra alors le prix de base, l'indexation, et dans certains cas une valorisation de travaux. Ainsi, pour Carole CAMUS, « On n'empêche pas les gens de faire une plus-value mais on les empêche de faire un hold-up des subventions, donc elle est limitée » (Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022). Cette clause permet donc de pérenniser l'investissement injecté et de fait, de générer des logements abordables sur du long terme, logements qui pourront bénéficier à plusieurs ménages modestes ; Jean-Philippe ATTARD parle ainsi de « démarchandisation du foncier » (Jean-Philippe ATTARD, 2013). Pour Samuel JABLON, « La formule est toujours le fruit d'une recherche d'équilibre pour être « juste » avec le propriétaire et permettre dans le même temps au logement de rester accessible pour un autre ménage modeste » (Samuel JABLON, 2014).

Troisièmement, les OFS ont l'obligation de garantir le rachat des droits réels immobiliers durant toute la durée du bail, d'une part si le ménage ne trouve pas d'acquéreur éligible lors d'une revente, d'autre part si le ménage se retrouve en difficultés financières. Il n'existe donc pas aujourd'hui un autre produit de l'accession sociale qui soit aussi sécurisé. En effet, si les organismes HLM, quand ils construisent et vendent un bien à titre de résidence principale à des ménages, sont dans l'obligation de les sécuriser sur une durée de 15 ans, cela concerne uniquement le premier acquéreur ; cette garantie de rachat et de relogement peut avoir lieu lors d'événements heureux ou malheureux impliquant une inadaptation du logement au ménage.

Afin que cet outil fonctionne, il était aussi important de faire de la pédagogie à la fois auprès des ménages mais aussi auprès des banques, pour faciliter le financement des ménages bénéficiaires du BRS. En ce qui concerne les banques, au départ du dispositif, elles ne comprenaient pas très bien ce qu'elles étaient en train de financer (Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022) et ce sur quoi elles allaient pouvoir se garantir. Pour financer ce dispositif, les banques devaient comprendre d'une part que les droits réels immobiliers avaient la même valeur qu'une pleine propriété, puisqu'elles ont la possibilité de saisir et d'hypothéquer des droits réels immobiliers comme un bien immobilier. D'autre part, les banques devaient comprendre toutes les garanties de rachat apportées par les OFS, présentées précédemment. De fait, il s'agissait pour Carole CAMUS de leur faire comprendre que le BRS était « le dispositif le plus sécurisé de l'accession sociale » (Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022).

Du côté des ménages, si cette dissociation du foncier et des droits réels immobiliers pouvait générer une crainte de la part des acquéreurs qui souhaitaient devenir propriétaires, les acteurs de l'habitat ont constaté un rapport à la propriété évolutif. Les nouvelles générations sont plus attachées au droit d'usage qu'à la pleine propriété. Pour Cécile HAGMANN, « Il faut faire de la pédagogie, ça s'explique, ça s'accompagne et ça fonctionne. Les opérations se commercialisent très vite, on a vendu nos 35 logements en 2 mois » (Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022). De ce fait, il y a eu une bonne réceptivité de la part des ménages qui semblent être séduits par ce nouveau produit d'accession sociale à la propriété. En effet, les ménages qui achètent en BRS se rendent compte qu'il n'aurait pas été possible

pour eux d'acheter sur le même territoire, la même surface. Même constat à Lyon pour Renaud PAIRE, pour qui la signature du premier BRS fut très concluante, « *La signature du premier bail, la dame elle avait tout compris. Elle arrive à habiter à Villeurbanne alors qu'elle ne trouvait pas de location, il faut quand même le préciser* » (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole, 2022). Afin de donner quelques chiffres représentatifs de ces constats, la Foncière Grand-Est a commercialisé 25 logements en 4 mois, pour lesquels elle a eu plus de 830 contacts ; « *Il y a un engouement exceptionnel par rapport à ce type de logements parce que l'on a su l'expliquer. Au sein « d'habitat de l'III », on a un service commercial avec des conseillères en habitat et tout se commercialise chez nous, rien n'est externalisé. On a un process d'accompagnement personnalisé des ménages. Nous on ne vend pas un logement pour vendre un logement, on vend et on accompagne car c'est des primo-accédants. C'est sécurisant d'avoir une conseillère en habitat qui soit capable de vous accompagner et de vous conseiller* » (Laurent KHOLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022).

Ce nouveau dispositif semble ainsi pouvoir créer une offre durablement abordable, en ayant une maîtrise du foncier dans la durée, tout en permettant de sanctuariser les aides publiques injectées. Il convient cependant de se questionner sur cette efficacité économique, qui semble différer d'un OFS à un autre. La prochaine sous-partie se consacre de fait aux redevances foncières mensuelles qui résultent des modèles économiques des organismes.

1.3 L'impact du modèle économique sur le calcul de la redevance foncière

La partie précédente mentionne que les OFS acquièrent préalablement du foncier pour y développer leurs opérations. Pour ce faire, certains OFS bénéficient de subventions publiques quand d'autres contractent un prêt Gaïa auprès de la CDC. Celui-ci s'adresse aux acteurs publics, aux organismes de logements sociaux ou bien aux OFS souhaitant acquérir du foncier en vue d'y produire des logements sociaux, dans lesquels rentre le BRS. Les OFS peuvent ainsi contracter un prêt sur 15 ans pour se constituer des réserves foncières ou bien obtenir un prêt de long terme pour acquérir un foncier qui sera immédiatement exploité pour une opération en BRS. Si jusqu'en décembre 2022 les OFS peuvent emprunter sur une durée de 80 ans, cela passera à 60 ans en janvier 2023. Le taux de ce prêt est calculé sur le Livret A, auquel il faut rajouter +0.60% (*Banque des Territoires, 2022*). En tout état de cause, les OFS instaurent une redevance foncière mensuelle afin de couvrir leurs investissements. Le montant de cette redevance est donc directement relié au modèle économique de l'OFS, expliquant les importants écarts d'un OFS à un autre.

Il est tout d'abord possible de distinguer le modèle économique des OFS à l'initiative des collectivités, des OFS à l'initiative d'acteurs privés. En effet, les entretiens menés auprès des différents acteurs démontrent que les OFS des collectivités locales bénéficient pour l'achat de leurs fonciers, de subventions publiques ou de décote sur le foncier. Cela étant, les collectivités n'ont pas besoin de souscrire à un emprunt ; c'est notamment le cas de l'OFS de Rennes Métropole, où Nathalie GERNIGON, explique que « *La Métropole aide financièrement l'OFS pour l'acquisition des terrains* » (*Nathalie GERNIGON, OFS Rennes Métropole, 2022*). En effet, cet OFS est financé par des subventions publiques importantes (4 millions de subventions de la part de la Métropole) ainsi que par le droit d'appui. Il s'agit donc pour les opérateurs qui construisent sur les terrains de l'OFS de verser un droit d'appui, ce qui leur donne le droit de s'appuyer sur le terrain pour faire la construction. Ce droit d'appui représente 10% de la valeur de la charge foncière, les 90% restant étant de la subvention publique. Cet OFS n'a donc pas besoin d'aller chercher un prêt pour acheter le foncier. Sa redevance ne couvre donc que des frais de fonctionnement, ce qui explique que ce soit la référence la plus basse qui existe en France (15 centimes /m²/mois).

Par exemple, lors d'une opération à Bruz (figure 7), l'OFS a induit une redevance s'élevant à 15 centimes / m², à savoir que ce dernier ne s'empêche pas de faire une valorisation de cette redevance à 17 centimes / m² l'année prochaine.



Figure 7 : Résidence Le Flore à Bruz, 1^{er} programme immobilier en BRS dans la Métropole rennaise
Source : Rennes Métropole

L'instauration d'une redevance foncière mensuelle aussi faible permet ainsi aux ménages acquéreurs de diminuer leur taux d'effort en faveur du logement. En premier lieu, l'acquisition d'un logement en BRS à Rennes Métropole permet d'obtenir un bien neuf, presque deux fois moins cher qu'un bien « ancien » situé sur le marché libre (figure 8). En deuxième lieu, acquérir un logement en BRS sur le territoire de Rennes Métropole revient même à avoir des mensualités inférieures à ce qui se pratique en location sur le marché libre, permettant de se constituer un capital au fil des années (figure 8). Si presque une cinquantaine de logements en BRS ont vu le jour sur le territoire, grâce à l'OFS métropolitain, plus de 23 opérations sont programmées, comptabilisant près de 450 logements en BRS en cours de commercialisation. Parmi eux, presque 75% sont des T2 et des T3.

Appt. 3 pièces à Rennes ≈ 65 m² de Shab Revenus du ménage ≈ 2 200 €	Location dans le parc privé	BRS neuf	Libre ancien
Prix net vendeur	0 €	133 875 € <small>(2 055 €/m² de SHAB)</small>	260 000 € <small>(4 000 €)</small>
Coût total du projet	0 €	140 195 €	268 880 €
Taxe foncière	0 €	935 € <small>(abattement collectivité)</small>	1 100 €
1^{ère} année			
Loyer / Mensualité	720 €	662 € <small>(dont 10 € de redevance)</small>	1 118 €
Taux d'effort	33 %	30 %	51 %
20^e année <small>(actualisation moyenne des loyers et des revenus de 0,5%/an)</small>			
Loyer / Mensualité	796 €	471 € <small>(dont 10 € de redevance)</small>	
Taux d'effort	33 %	20 %	

Figure 8 : Comparatifs des modes d'habiter
Source : Rennes Métropole

Il est également possible de citer la Métropole de Lyon qui consacre un budget conséquent à son OFS métropolitain (35 millions d'euros pour une programmation pluriannuelle d'investissement 2021-2026) et qui pour autant pratique quant à lui un plafond de redevance à 2 euros / m². Bien que ce dernier bénéficie d'importantes subventions publiques, le coût du foncier dans la Métropole Lyonnaise semble expliquer la différence de plafonnement entre l'OFS de Rennes Métropole et celui de Lyon. Aussi, Renaud PAIRE affirme pouvoir baisser dès qu'il le peut la redevance à 1 euro, mais il indique que la plupart du temps, cette redevance s'élève à 1.50 euros / m².

Aussi, il est toutefois important de mentionner que des OFS d’initiatives privées peuvent également eux-aussi bénéficier de ces aides publiques. En effet, l’OFS Coop Foncière Méditerranée, présidé par Christian ABBES, a obtenu une importante subvention de la ville de Six-Fours, ce qui a permis à l’OFS de décoter le prix de vente du foncier et donc la redevance de sortie. De surcroît, les subventions publiques que perçoivent ces OFS leur permettent de pratiquer des niveaux de redevances mensuelles moins élevés que d’autres OFS.

En revanche, d’autres OFS ne bénéficiant pas de subventions publiques se voient dans l’obligation de souscrire un prêt Gaïa de la CDC. Par conséquent, ces OFS utilisent la redevance mensuelle pour le rembourser ; le niveau de la redevance foncière est alors calculé sur la rentabilité de remboursement de l’emprunt. C’est notamment ce qu’affirme Cécile HAGMANN « *On se finance uniquement sur de l’emprunt de très long terme, on apporte un tout petit peu de fonds propres, pas de subvention publique. La redevance nous permet de rembourser l’emprunt, de payer nos frais de gestion et de créer un petit peu d’auto-financement pour réinvestir* » (Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022) mais aussi Laurent KOHLER « *Notre OFS, n’apportant quasiment pas de fonds propres et ne bénéficiant pas toujours de subvention publique, se finance uniquement sur de l’emprunt de très long terme, grâce à la CDC* » (Laurent KOHLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022). De fait, ces OFS pratiquent des niveaux de redevance plus importants. La Coop Foncière Francilienne et Le COL expliquent ainsi pratiquer lors de certaines opérations des redevances foncières de 3 euros / m². De fait, le modèle économique pratiqué par les OFS impacte considérablement le montant de la redevance foncière (figure 9). Celle-ci est donc variable et peut être multipliée par dix, voire par quinze selon les OFS et les opérations.

	Prix de vente T3 (65 m²)	Montant redevance / m²	Montant mensuelle de la redevance	Montant annuelle de la redevance	Aides pour le financement
<i>Rennes Métropole - BRUZ</i>	133 875 € (2 059 € / m ²)	0.15 cents	9.75 €	117 €	Subventions publiques
<i>Foncière Grand Est - ILLKIRCH</i>	166 950 € (2 659 € / m ²)	1 €	65 €	780 €	Subventions publiques + prêt Gaïa
<i>Foncière Francilienne – Villiers sur Marne</i>	211 250 € (3 250 € / m ²)	1.5 €	97.5 €	1 170 €	Prêt Gaïa
<i>Le COL – Hendaye Le Port</i>	149 500 € (2 300 € / m ²)	2.03 €	131.95 €	1 583 €	Prêt Gaïa
<i>Foncière Méditerranée – Six-Fours-Les-Plages</i>	208 000 € (3 200 € / m ²)	2.35 €	152.75 €	1 833 €	Subventions publiques + prêt Gaïa

Figure 9 : Comparaisons des niveaux de redevance
Source : Entretiens réalisés par Aurore GOOSSENS

L'OFS Malouin a quant à lui raisonné différemment. En effet ne bénéficiant pas de subvention publique, cet OFS a fait rentrer des promoteurs dans son organisme afin que ceux-ci soient apporteurs de foncier. A Saint-Malo par exemple, il n'y a pas de véritable maîtrise foncière faite par la collectivité ; elle est donc faite à titre privé par les promoteurs qui se sont constitués dans le temps des réserves foncières, permettant à l'OFS d'acquérir du foncier.

Par ailleurs, ce calcul de redevance foncière crée des débats entre les différents OFS. D'une part, certains ont décidé de mettre en place un plafond de redevance foncière. Ce plafond n'implique pas de pratiquer un niveau de redevance identique à chaque opération, mais instaure dans leur modèle économique un montant de redevance à ne pas dépasser. Montant qui, comme dit précédemment, sera calculé différemment selon le modèle économique de l'OFS. Parmi les OFS interrogés, la moitié a décidé de pratiquer un plafond de redevance foncière.

Si l'OFS Malouin a par exemple instauré un plafonnement de sa redevance à 1 euro / m², la Coop Foncière Grand-Est a quant à elle plafonné sa redevance à 2 euros / m² et mentionne qu'elle revoit son modèle économique ; « *Quand on a lancé notre OFS on était parti sur 30 logements par an en construction, or, là sur les 3 ans à venir, on est déjà à plus de 350 logements donc on est obligé de revoir notre modèle économique* » (Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022).

Pour que ces chiffres soient parlants, il convient de prendre pour exemple la Coop Foncière Grand-Est qui a inauguré récemment une opération à Illkirch : la Résidence L'Orée du Baggersee (figure 10). Localisée dans un environnement verdoyant, équipée d'un parking souterrain et d'une installation photovoltaïque en toiture, cette résidence se veut



être qualitative. Dans celle-ci se trouve 20 logements en locatif social et 25 logements en BRS disposant de terrasse et de balcon. Parmi ces logements en BRS, douze sont des T2, huit sont des T3 et enfin cinq sont des T4. Pour les opérations, 48% des acquéreurs sont issus d'Illkirch, 43% de Strasbourg et 9% proviennent d'autres communes. Si 30% des acquéreurs proviennent du parc social et ont donc connu une promotion sociale, la typologie principale correspond à de jeunes ménages dont le revenu fiscal moyen est de 18 000 euros par unité de consommation. Vendu à 2 650 euros / m² de surface habitable, contre 4 500 euros pour un bien comparable sur le marché libre, l'OFS a instauré une redevance de 1 euro / m². Laurent KOHLER explique ainsi que la redevance est dans cette opération à 1 euro, car l'OFS a obtenu dans cette ville l'exonération totale de la TFBP sur tous ses projets en BRS, lui permettant d'être inférieur à son plafonnement. De fait, pour un T3 de 65 m², le coût d'achat revient à 166 950 euros auquel le ménage doit rajouter la redevance foncière mensuelle de 65 euros. Sur une durée de 20 ans, le ménage aura ainsi déboursé 182 550 euros, dont 15 600 de

redevances (hors intérêts) ; ce montant s'élèverait à 292 500 € pour un même bien sur le marché libre.

D'autres OFS tels que ORSOL, disent pratiquer un plafond de redevances pour solvabiliser les ménages. En effet, ces derniers doivent pouvoir accéder à un crédit et ont un taux d'endettement maximal dans lequel est comprise la redevance. De fait, si les droits réels immobiliers se vendent à un faible prix mais que la redevance est à 2.50 euros / m², les ménages ne pourront pas accéder à un crédit. La particularité d'ORSOL est de pratiquer un plafond de redevances lié aux zones de tensions immobilières. Samuel RABILLARD indique ainsi que les opérations menées à Lyon, qui se trouvent en zone A, touchent une population plus étoffée en termes de revenus (bien que sous plafond de ressources) qui peut ainsi payer une redevance à 2 euros / m². A l'inverse, l'OFS ne dépasse ni 1.5 euros / m² en zone B1 et B2, ni 1 euro / m² en zone C.

Bizitegia, qui a fait partie des premiers OFS à avoir instaurer un plafond de redevances, justifie d'une autre manière cette règle de plafonnement. En effet, en tant qu'EPFL, Arnaud PORTIER mentionne l'importance du « F » de Foncier dans le mot « OFS ». Selon lui, les OFS n'ont pas pour objectif de participer à la dérégulation du marché foncier et par conséquent l'OFS a décidé d'étayer des dispositions, notamment celle de limiter la redevance, qui est aujourd'hui, « *Le seul moyen efficace pour éviter que les OFS puissent acheter à n'importe quel prix le foncier en sachant que derrière ils auraient la capacité d'amortir sur le très long terme à travers les BRS* » (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022). Légiférer des règles nationales sur des règles de plafonnement semble ainsi essentiel pour l'EPFL du Pays-Basque ; pour eux, ceci permettrait de stopper la spéculation foncière, car certains OFS continuent à acheter du foncier à des prix exorbitants. Bizitegia a ainsi instauré une redevance maximale de 1.5 euros / m² de surface utile en territoire tendu et de 1 euro / m² en territoire détendu, avec pour posture le fait de la garder définitivement active. En effet, si certains OFS prévoient, au-delà du temps de retour de leur investissement foncier, de supprimer la redevance foncière, l'EPFL justifie qu'il faut garantir la redevance foncière d'une part au titre de l'équité générationnelle dans le temps, d'autre part pour permettre de multiplier les facultés d'investissement et donc les projets en BRS. Selon Imed ROBBANA, l'EPFL arrive à pratiquer de faibles redevances car cet acteur perçoit la Taxe Spéciale d'Équipements (TSE) des impôts.

A contrario, d'autres OFS sont contre ce plafonnement de redevances foncières, estimant que celles-ci doivent être calculées opération par opération ; « *Nous on considère opération par opération. Par exemple, quand le marché à Biarritz est à 10 000 euros et que finalement vous pouvez acheter un terrain moins cher bien que ça fait une redevance de 3 euros / m², ça permet à des personnes sous plafond d'accéder à un logement à Biarritz c'est quand même qu'on fait notre travail. Donc il ne faut pas être trop dogmatique* » (Imed ROBBANA, OFS Le Col, 2022).

Les modèles où la redevance est plafonnée seraient en grande majorité les modèles des OFS des collectivités ; globalement, ce sont elles qui régulent le prix de leur foncier en mettant les investissements publics nécessaires. Les organismes privés quant à eux estiment ne pas avoir de subventions publiques et par conséquent, n'ont pas la capacité de transformer le prix du foncier en redevance en le lissant sur la durée, témoignant que la plupart des organismes HLM n'ont pas de modèle de redevance fixe ou plafonnée. La Coop Foncière Francilienne se dit même être « *très opposée au plafond qui est une barrière totale empêchant de discuter du vrai*

sujet : est-ce que l'on subventionne ou pas l'achat du foncier ? » (Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022). Cet OFS, qui pratique parfois des redevances à 3 euros / m² estime que si celles-ci seraient de 2 euros, le différentiel de 1 euro serait difficile à trouver sachant qu'il n'y a pas ou peu de subventions publiques en Île-de-France. Ainsi, ce différentiel se retrouverait dans le prix de vente afin d'équilibrer l'opération. Ne pas instaurer de plafond de redevances permettrait ainsi à des ménages de type Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) voire Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI), d'acheter en acceptant la charge foncière ; à l'inverse, descendre la redevance augmenterait la charge d'emprunt mensuel et exclurait de fait des ménages, puisque l'effort de charge est plus important dans l'emprunt que dans la redevance. Il semble ainsi difficile de penser la redevance indépendante du prix de vente, bien que ce sont deux bilans économiques différents. Ainsi, si certains territoires comme Rennes et Lille, qui sont des collectivités puissantes, peuvent se permettre de pratiquer des faibles redevances, il semble difficile pour des OFS d'initiatives privées notamment, de réussir à sortir des opérations à 5 000 euros / m² en pratiquant une redevance inférieure à 2 euros / m². En d'autres termes, le prix de la redevance est arithmétique, il est la résultante du prix d'achat du foncier et des éventuelles subventions octroyées. C'est pourquoi il ne semble pas possible de pratiquer le BRS sur tous les fonciers. Christian ABBES explique néanmoins se fixer une limite au-delà de laquelle cela est déraisonnable et ne fonctionne pas ; cette limite serait de 3 euros. Sur une opération à Six-Fours, la Coop Foncière Méditerranée a sorti une opération avec 40% de décote sur le prix de vente ; en rajoutant la redevance foncière mensuelle de 2.35 euros / m², soit une moyenne de 150 euros par mois pour un T3 standard, cela fait perdre 10% de décote. Ainsi, l'OFS a permis aux ménages de bénéficier d'une décote de 30% (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

De fait, bien que ces montants ne soient pas négligeables, ces OFS regardent le différentiel global. Ils étudient ce que cela va coûter à un ménage d'acheter en BRS en faisant la somme de son annuité d'emprunt et de la redevance foncière, et comparent l'écart par rapport à sa charge « logement » s'il avait acheté sur le marché libre en pleine propriété. Ainsi, lorsque les prix du foncier sont très élevés, les OFS arrivent à des décotes significatives, permettant aux ménages d'économiser 20% à 40% de ce qu'ils auraient déboursé sur le marché libre. Aussi, selon Hélène MOREL, acheter en BRS représente pour les ménages modestes, la possibilité d'épargner, leur permettant dans certains cas de pouvoir acheter sur le marché libre. En suivant cette logique, il ne faut pas uniquement raisonner sur le montant de la redevance foncière mensuelle mais plus en décote par rapport au prix du marché. Les OFS qui s'inscrivent dans cette ligne de conduite préfèrent ainsi réaliser des opérations sur des terrains attractifs, en centre-ville par exemple, et accepter une redevance élevée si cela peut permettre à des ménages modestes d'accéder à la propriété dans un environnement qualitatif.

Dans l'ensemble, malgré les partis pris, il est important de savoir que ces niveaux de redevance, plafonnés ou non, peuvent être évolutifs, notamment pour les OFS fonctionnant sur de l'emprunt. En effet, si les taux du prêt augmentent dans le temps, ces derniers se verront augmenter la redevance pour assurer leur équilibre économique.

Ainsi, si certains pratiquent des redevances à 15 centimes / m² d'autres instaurent des redevances pouvant aller jusqu'à 3 euros / m². Le modèle économique des OFS fait de surcroît considérablement varier les montants des redevances d'un OFS à un autre mais aussi d'un territoire à un autre ; la souplesse législative laisse ainsi aux OFS la possibilité de s'adapter aux contextes locaux. Il convient maintenant de porter une attention à la souplesse de l'outil, permettant aux acteurs de se l'approprier pour en faire un outil au service de leur stratégie.

Partie 2 : Le BRS, un outil au service de la stratégie des acteurs de l'habitat

Cette deuxième grande partie vise ainsi à identifier les stratégies mises en place par les différentes catégories d'acteurs : les collectivités locales, le monde HLM, les EPF. En effet, les objectifs et les ménages visés peuvent différer entre ces acteurs.

Afin de faire ressortir trois grands types de stratégies, une première sous-partie s'intéressera à la stratégie adaptée par les collectivités locales et la façon dont le BRS est un outil de mise en œuvre du PLH pour les collectivités territoriales (2.1). En effet, le BRS représente pour celles-ci un outil venant compléter la boîte à outils de leur politique publique d'accès sociale. Les collectivités locales voient ainsi dans le BRS la possibilité de mieux répondre aux besoins des ménages modestes, et notamment à leurs administrés, tout en pérennisant les aides investies dans leur politique d'habitat. De plus, une parenthèse sera faite pour comprendre le mécanisme d'attribution mis en place par les collectivités. Pour illustrer ces propos, il sera pris pour exemple l'OFS de la Métropole de Rennes ainsi que l'OFS de la Métropole de Lyon.

Par la suite, une seconde sous-partie présentera les stratégies mises en œuvre par les acteurs du monde HLM à travers l'utilisation du BRS pour développer une offre d'accès sociale (2.2). Ainsi, il conviendra de dissocier dans un premier temps les acteurs HLM, proposant de l'accès sociale et rencontrant jusqu'alors des difficultés pour équilibrer leurs opérations, et les acteurs HLM qui avant le BRS pratiquaient uniquement de la location sociale. Cela étant, ces acteurs agissent principalement pour avoir la capacité de proposer aux locataires de leurs parcs sociaux, un parcours résidentiel.

Enfin, une troisième sous-partie s'intéressera aux stratégies établies par les EPF qui voient le BRS comme un outil venant s'inscrire en continuité de leur stratégie d'acquisition foncière (2.3). Là-aussi, une dissociation sera faite entre les EPF d'État et les EPF locaux, afin de mettre en avant les différences d'initiatives de création et de fonctionnement. Cette sous-partie étudiera principalement l'EPFL du Pays-Basque et son OFS Bizitegia.

2.1 Le BRS : un outil de mise en œuvre du PLH pour les collectivités territoriales

Pour les collectivités locales, le BRS est devenu un outil s'inscrivant en continuité de leur politique en matière d'accès sociale à la propriété ; il devient ainsi un outil de mise en œuvre du Programme Local de l'Habitat (PLH). Dans certains cas, il arrive que les collectivités locales sollicitent Espacité, agence de conseils spécialisée dans les politiques publiques de l'habitat, afin que celle-ci les accompagne dans la création de leur OFS (préparation du modèle économique, dépôt d'agrément), ou dans la définition de leur stratégie en matière de BRS (Géraldine CHALENÇON, *Directrice opérationnelle Espacité, 2022*) ; Espacité a notamment mené des missions auprès de la Métropole de Rennes ainsi que pour la Métropole de Lille. Pour ces collectivités apparaît un réel premier enjeu de rendre l'accès plus sociale, en permettant de surcroît aux administrés d'accéder à la propriété sur leur territoire.

Avant toute chose, il est essentiel pour les collectivités de regarder les catégories de ménages qu'elles souhaitent cibler, notamment celles pour lesquelles il n'est pas possible d'accéder sur le marché libre à la location et l'accès. Il est cependant important de ne pas tomber dans des profils trop sociaux puisque ces ménages doivent avoir la capacité de faire un emprunt bancaire pour accéder à la propriété. Les collectivités menant des politiques engagées ont d'une part, la volonté d'amener les ménages à faibles revenus à accéder à la propriété, d'autre part, la volonté d'attirer de nouveaux ménages vers des produits qualitatifs en ciblant les plafonds hauts du BRS. Cela reviendrait par exemple à sortir des opérations à 2 300 euros / m² à Avignon, correspondant ainsi au 7^{ème} décile de revenus des ménages avignonnais (2 800 euros de revenus net) (Thibault CHARRON, *OFS Avignon, 2022*).

Parmi ces ménages, il est possible de dire que les OFS des collectivités ont comme cibles principales, les primo-accédants et les ménages du parc locatif social. Premièrement, les primo-accédants correspondraient à des ménages qui ne sont pas voués à rester longtemps dans un logement en BRS. D'une part parce que leurs revenus auront progressé, d'autre part parce qu'ils auront vécu plusieurs années dans ce logement en BRS (5 à 7 ans en moyenne selon l'OFS de Lyon) ; ce qui leur aura permis d'épargner pendant ce temps-là. Ils pourront donc par la suite aller vers du libre. Deuxièmement, il est intéressant pour les collectivités de cibler les ménages du parc locatif social, notamment des ménages qui sont aujourd'hui en logement type Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) ou Prêt Locatif Social (PLS), pour dans un premier temps, générer une rotation dans ce parc social qui est « kysté » selon Renaud PAIRE qui affirme être à dix demandes de logement locatif social pour seulement une satisfaite, « *Il y a une vraie file d'attente donc il faut réussir à créer du mouvement* » (Renaud PAIRE, *OFS Lyon Métropole, 2022*). Dans un deuxième temps, cela permet d'offrir un parcours résidentiel ascendant à ces ménages qui sont dans ce parc social depuis plus de 20 ans et qui n'ont pas les moyens financiers pour acheter sur le marché libre.

Au-delà de ces deux cibles privilégiées, certains OFS métropolitains identifient d'autres publics potentiels. C'est notamment le cas de la Métropole de Lyon qui souhaite cibler en plus des deux premières cibles, un troisième public potentiellement intéressant, correspondant à celles et ceux que Renaud PAIRE qualifie de « *travailleurs de premières lignes* » (soignants, etc.). L'OFS de Lyon Métropole est de ce fait en train de mener une opération, dans le quartier de la Croix-Rousse à Lyon, sur un foncier métropolitain, qui était auparavant un collège, puis qui est devenu un squat. Pour ce programme, il y a eu une réelle volonté de produire

uniquement du logement abordable sur cette opération en projetant une réalisation de deux tiers de BRS et un tiers de logements locatifs sociaux. Renaud PAIRE insiste sur le fait que le but d'une collectivité n'est pas de s'enrichir, mais bien de servir ses administrés ; « *Le fait même que l'on offre que du logement social et que l'on maîtrise durablement le foncier pour moi c'est le vrai gain politique* » (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole, 2022). Par cette opération, située dans un environnement qualitatif et attractif, en ayant une vue et une proximité avec le parc de la Tête d'Or, l'OFS espère ainsi pouvoir loger une partie des soignants de l'hôpital de la Croix-Rousse situé à proximité immédiate ; bien que la cible prioritaire soit les locataires du parc social. Il s'agit pour Renaud PAIRE, qui souhaite également développer une opération dans la ZAC du Vallon des Hôpitaux, d'offrir plus de possibilités aux habitants du Grand Lyon.

La législation n'impose pas de règles spécifiques quant à l'attribution des logements en BRS, si ce n'est le critère de plafond de ressources. Néanmoins, certains OFS visent un certain type de ménages et instaurent de fait des commissions d'attributions pour sélectionner les ménages sur des critères spécifiques. Certains OFS fonctionnant par des commissions d'attributions, donnent ainsi des ordres de priorité dans ces commissions en fonction de ce que souhaite la commune. Si dans une commune les écoles sont saturées, l'OFS va privilégier des ménages ayant des enfants d'au moins 10 ans ; à l'inverse, d'autres communes auront besoin de remplir leurs écoles et privilégieront les ménages avec des enfants en bas-âge. Le BRS est ainsi pour les collectivités un moyen de réguler le profil démographique des administrés. Les collectivités ont rapidement compris que cet outil était uniquement destiné à de la résidence principale, étant de fait un moyen de lutter contre la désertification de leur commune. En effet, les collectivités qui investissent dans des équipements collectifs comme les écoles, les bibliothèques, etc., ont ainsi intérêt à ne pas avoir une population vieillissante au risque par exemple de fermer certaines écoles, comme cela fut le cas à Dinard (Carole Camus, OFS Foncier Malouin, 2022), le BRS permettant d'apporter des réponses à certaines problématiques. Il est important de comprendre que si cette régulation de profil des acquéreurs peut permettre de répondre à certains enjeux des communes, il ne s'agit pas de faire de passe-droit.

Pour l'OFS de Rennes Métropole par exemple, lorsqu'un programme va être commercialisé, une annonce paraît dans le journal de la Métropole rennaise. Par la suite, les ménages intéressés prennent contact avec l'opérateur pour monter un dossier. A la suite de cela se tient une commission d'attributions, il s'agit bien d'une commission par programme, afin d'attribuer les logements en adéquation avec les typologies des ménages. De fait, un ménage composé d'une personne seule ne pourra pas obtenir un T4. Parmi les critères de sélection de cet OFS, il est possible de mentionner la proximité du lieu de l'acquisition avec celle du lieu de travail, ou bien les ménages ayant des enfants qui auront plus de chance de se voir attribuer un logement en BRS, puisque la Métropole cherche à attirer de jeunes ménages avec enfants.

La Foncière Solidaire du Grand Lyon, quant à elle, mise sur l'orientation de la commercialisation pour cibler les ménages. Les partenaires principaux, tels qu'Action Logement et les communes, notamment Lyon et ses mairies d'arrondissements, sont informés en amont de la commercialisation, et ont par conséquent la possibilité de diffuser l'information auprès de leurs salariés dans le cadre d'action logements, ou auprès de leurs administrés pour les communes. Par la suite, il y a un comité d'agrément, permettant à l'OFS

de vérifier et de valider à posteriori les sélections faites par les opérateurs (promoteurs ou bailleurs) ayant commercialisé les opérations.

Le second enjeu des collectivités locales se trouve dans la pérennisation de leurs aides publiques. En effet, il y a un réel sens à créer un OFS quand ces collectivités ont des moyens budgétaires consacrés en faveur de l'accèsion sociale. Jusqu'à aujourd'hui, ces aides injectées par les collectivités ne permettaient d'aider qu'un seul ménage à l'accèsion, et ce à fonds perdu puisque lors d'une revente, ce dernier récupérerait une importante plus-value, empêchant tout nouveau ménage modeste d'accéder lui-aussi à la propriété ; certains ménages ont multiplié par trois le prix de vente (*Carole CAMUS, OFS Foncier Malouin, 2022*). Par conséquent, les aides publiques injectées par les collectivités étaient perdues et les logements sont retournés sur le marché libre. Dans le dispositif du BRS, les aides injectées sont maintenues puisqu'à chaque revente les logements restent abordables. Les collectivités ont tout de suite perçu un intérêt à créer un OFS lorsqu'elles étaient pourvoyeuses de subventions. La pérennisation de ces aides apparaît aujourd'hui essentielle face aux budgets des collectivités qui sont de plus en plus limités ; cela étant, celles-ci auront de moins en moins la capacité à venir subventionner ces opérations. L'hypothèse H1 qui affirme que l'aspect anti-spéculatif du dispositif OFS/BRS conduit les acteurs de l'habitat à déployer de nouvelles stratégies pour l'accèsion sociale à la propriété est ainsi validée.

Rennes Métropole, qui a depuis 25 ans une véritable maîtrise foncière et une réelle politique d'accèsion sociale à laquelle elle consacrait près de 5 millions d'euros par an, n'avait pas réellement besoin de cet outil pour permettre à une certaine catégorie de ménages d'accéder à une partie du territoire, les dispositifs existants fonctionnant bien. Ayant débuté avec la mise en place d'un PLH en 1995, instaurant des servitudes et des critères de revenus, la collectivité s'est servie des différents dispositifs ayant existé pour développer l'accèsion sociale : le PSLA arrivé en 2004 qui a mis en place une TVA à 5.5% permettant ainsi de maîtriser les prix de vente, et le Pass Foncier lancé en 2007. Nathalie Demeslay (*Directrice du service Habitat, Rennes Métropole*) affirme également qu'un référentiel foncier a été mis en place à Rennes depuis le PLH de 2005, instaurant un montant maximum des prix de vente, au-delà duquel la collectivité préempte et que 60% des charges foncières du logement social et de l'accèsion sociale ont été administrées sur ce territoire. De fait, ce que regrettait Rennes Métropole était de voir que les aides données individuellement aux ménages étaient perdues à chaque revente ; « *Avant c'était un one shot, là, c'est plus de 4 millions pérennes dans la durée* » (*Nathalie GERNIGON, OFS Rennes Métropole, 2022*).

Sur le marché libre, les prix de l'immobilier sont passés de 4 000 euros / m² à 5 000 euros, voire 7 000 euros à Rennes. Cet OFS a ainsi répondu à un objectif de lutte contre le gaspillage des aides publiques, en permettant à travers le BRS de créer un recyclage de ces dernières ; il y avait aussi la possibilité de créer un véritable marché secondaire immobilier. Les ménages que l'OFS de Rennes Métropole cherchait à viser correspondaient à ceux déjà visés dans leur politique d'accèsion sociale, soit les primo-accédants.

Aussi, bien que la Métropole de Lyon ait décidé de créer un OFS afin de faciliter l'accèsion à la propriété à des ménages modestes, elle a voté, dans la programmation pluriannuelle d'investissement, un budget de 35 millions d'euros pour la Foncière Solidaire du Grand Lyon ; un investissement conséquent qui sera pérenne et recyclable sur un temps long. Si au départ,

l'OFS métropolitain de Lyon se donnait comme objectif de produire une centaine de logements en BRS chaque année, il a revu sa stratégie pour porter ce chiffre à 400 voire 500 logements par an, puis a décidé d'aller vers un scénario plus volontariste, permettant d'atteindre à la fin du mandat 1 000 logements produits chaque année, ceci permettant d'avoir un réel effet sur le territoire métropolitain.

Toutefois, ces OFS métropolitains, bien que leurs actions soient honorables, peuvent être critiquables du point de vue des acteurs HLM. En effet, ces derniers ne comprennent pas que ces OFS accueillent en leur sein des opérateurs privés, qui sont apporteurs de foncier. En effet, selon Samuel RABILLARD, les opérateurs privés ont en amont spéculé sur le prix du foncier ; *« A Lyon le foncier il se négocie en ce moment autour de 1 500 euros / m² de surface de plancher, ce que ne peut pas supporter économiquement le modèle BRS ; le BRS il peut s'équilibrer même à Lyon qu'avec une fourchette de 400 voire 500 euros / m² maximum »* (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022). De fait, les collectivités amortissent ces charges foncières à travers des aides à la pierre ; sur un foncier à 1 500 euros / m², la redevance foncière mensuelle couvrira 500 euros, le restant étant subventionné par des aides publiques. De fait, pour un certain nombre d'acteurs, cela consiste à ternir le système du BRS, qui a été conçu par le législateur pour être un produit anti-spéculatif, et qui devient un produit participant à la spéculation foncière ; *« Nous on a la prétention d'être vertueux et d'auto-équilibrer nos charges foncières, on a aucune collectivité qui abonde dans nos charges foncières, ce qui amortit nos charges foncières ce sont uniquement les redevances »* (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022).

Pour conclure, chaque collectivité va ainsi défendre un objectif avec son OFS, chacun répond à des besoins locaux et à des politiques spécifiques, notamment la volonté de créer une offre de logements abordables tout en ayant une meilleure utilisation du budget « accession sociale » qui peut être conséquent. Toutefois, tous les acteurs n'ont pas la même philosophie de l'outil. Cela étant, il convient maintenant de s'intéresser à l'utilisation du BRS par les acteurs du monde HLM.

2.2 Le BRS : un outil utilisé par les organismes HLM pour développer une offre d'accession sociale

Les stratégies développées par les acteurs du monde HLM diffèrent, notamment entre les coopératives HLM et les bailleurs sociaux qui, comme évoqué précédemment peuvent depuis la loi ELAN demander un agrément direct. Espacité a notamment accompagné un grand nombre de ces acteurs qui ont souhaité définir une stratégie en intégrant le BRS dans leurs activités de productions neuves, de ventes-HLM, d'opérations d'acquisition-amélioration, etc., mais ils ont aussi été accompagnés pour calibrer les prix de sortie et de redevances foncières mensuelles.

Premièrement, il convient d'évoquer les acteurs HLM ayant initialement une activité d'accession sociale et ce à travers les coopératives HLM ; d'autres acteurs tels que les Offices Publics de l'Habitat (OPH), les Entreprises Sociales de l'Habitat (ESH), les Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété (SACICAP) etc., qui constituent le monde HLM, peuvent proposer une offre d'accession sociale mais ne sont pas directement cités dans cette analyse.

Le fondement de cette activité consiste à produire des logements en accession sociale à la propriété, à des prix abordables pour les ménages modestes, en particulier sur des territoires où le marché de l'immobilier est très élevé. Jusqu'à présent, pour ce faire, les acteurs se sont appuyés sur les différents dispositifs qui existent pour le secteur HLM, soit essentiellement le PSLA (montage commençant par une phase locative). Ce dernier permet d'un point de vue économique de bénéficier d'une TVA à 5.5% et non d'une TVA à 20%, ce qui est important puisque cela permet d'économiser 14.5% du prix.

Toutefois, face à la hausse du coût du foncier, les opérateurs de l'accession sociale n'arrivaient plus à équilibrer leurs opérations. De surcroît, les coopératives n'avaient plus la capacité de proposer aux ménages modestes des logements abordables en termes de prix de vente. En effet les prix du foncier n'ont cessé de considérablement augmenter ; ils ont été multipliés par trois sur le territoire de l'Euro-Métropole de Strasbourg (*Laurent KOHLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022*). Ces coopératives, qui ont comme matière première le foncier, ont en tant qu'opérateurs HLM, des prix de vente encadrés et destinés à des ménages sous plafond de ressources ; c'est ce qui est appelé « l'accession sociale sécurisée ». Or, lorsque le prix du foncier augmente, le prix de vente évolue très fortement.

Pour illustrer ces propos, il est possible de prendre le territoire de Strasbourg, où en 2011, les coopératives étaient capables de sortir des prix de vente autour de 2 300 euros / m², quand en 2016 cela se rapprochait de 3 000 euros / m². Il est également possible de mentionner les territoires de l'Isère et du Rhône qui se retrouvent tendus du fait de la proximité des grosses métropoles qui génèrent un marché de report ; ou bien le territoire montagnard de la Savoie, où la constructibilité est moindre, induisant qu'il faille construire en plaine, où les terrains constructibles sont peu nombreux. Cela étant, les acteurs ont pris conscience que les prix de vente de leurs biens n'étaient plus en adéquation avec le profil des ménages cibles, qui sont l'ADN de leur société, bien que les prix étaient 10% à 15% inférieurs à ceux de la promotion immobilière, les obligeant de fait à se réinterroger sur la possibilité d'apporter des réponses et d'accompagner les locataires vers l'accession sociale à la propriété. En effet, comme évoqué

dans les parties précédentes, les ménages souhaitant acheter un bien doivent se faire financer par une banque, celle-ci demandant un taux d'endettement limité à 30%. Du fait de la hausse du foncier et des prix de vente, les ménages modestes ont ainsi rencontré des difficultés auprès des banques.

Ainsi, cela a conduit les coopératives, dans un contexte national, à travailler avec la Fédération des Coopératives HLM afin d'apporter des réponses. Par conséquent, lorsque la loi ALUR a commencé à dessiner la possibilité des OFS, à penser un nouveau programme pour un nouveau produit d'accession à la propriété, cela a ouvert la possibilité de repenser l'accession à la propriété. C'est donc fort de ce constat que grand nombre de coopératives se sont inscrites dans cette démarche, pour recréer une nouvelle offre d'accession à la propriété, ces premières voyant le BRS comme un nouvel outil permettant de solvabiliser les ménages, en neutralisant la variable foncière ; l'hypothèse H1 se voit également être validée pour ces acteurs. Soustraire cette dernière du prix de vente sur des territoires tendus était une demande de longue date de ce milieu professionnel, puisque le foncier représente un montant significatif dans l'acte d'achat. Le BRS apparaît donc comme un outil extrêmement performant, s'inscrivant dans la stratégie de production de logements abordables pour les ménages sous plafond de ressources.

Les objectifs de production diffèrent entre les coopératives puisque si la Coop Foncière Malouin a établi une programmation sur 5 ans (2022-2026) avec comme objectif une production de 400 logements, soit une moyenne de 100 logements par an, la Coop Foncière Francilienne a sorti une vingtaine de logements en 2017, puis une quarantaine en 2019, celle-ci est sur un rythme qui double chaque année ayant conduit en 2021 à agréer 360 logements ; l'objectif de cette coopérative est d'en engager 1 000 par an d'ici 2030. Celle-ci affirme ainsi intervenir en diffus, sur des prospections foncières et dans les grands secteurs d'aménagements. Sur ces derniers, se trouvent les Établissements Publics d'Aménagement (EPA), dont un certain nombre font des consultations, dans lesquels ils prévoient du BRS. Dans ces cas-là, l'OFS répond en groupement avec des opérateurs car ce sont bien souvent des opérations mixtes. Aussi, la Coop Foncière Francilienne dit intervenir dans tous les cadres, *« On intervient quelquefois en pompier sur des territoires qui viennent de se découvrir une nouvelle passion pour le BRS et qui demandent à tous les promoteurs de mettre 10% de BRS donc il faut venir racheter des bouts de copropriété {...}. On essaye de se positionner aussi sur des politiques publiques, notamment tout ce qui est relatif aux copropriétés dégradées, voir comment par le biais du BRS, il est possible de stabiliser le taux de propriétaires occupants, etc. »* (Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022). Cet OFS se dit ainsi être à l'écoute des besoins des territoires, de ce qu'ils attendent du BRS, le tout en créant une offre d'accession sociale et durable.

La Coop Foncière Méditerranée quant à elle a mené sa première opération en BRS et l'une des premières opérations en Région PACA, sur une localisation de qualité, dans le centre de Six-Fours-les-Plages : la résidence « Les Six Bastides » (figure 11), dont 100% des logements sont en BRS. Ce foncier, qui était extrêmement cher, Christian ABBES affirme qu'il n'aurait jamais pu l'acheter sans ce montage, la CDC ayant attribué un prêt Gaïa sur



Figure 11 : Résidence Les Six Bastides (Six-Fours-Les-Plages)
Source : Les Coop HLM

80 ans à l'OFS et dont la Métropole de Toulon a garanti le prêt. Le Maire de la commune a été très réceptif à l'opération puisque cette dernière, comme toutes les communes attractives du littoral, est confrontée à une très grande difficulté de ses administrés, notamment les jeunes ménages, de pouvoir vivre sur leur commune du fait du prix de l'immobilier qui dépasse les 5 000 euros / m², et d'un important marché de résidences secondaires. De fait, les administrés n'ayant pas d'importantes capacités financières se voient dans l'obligation de rester dans le secteur locatif, ou doivent s'éloigner à plus de 50 kilomètres pour devenir propriétaires. Face à ce constat, le Maire trouvant que le projet avait du sens, a permis à l'OFS de passer d'un projet de 10 logements à un projet de 40 logements, grâce à des terrains préemptés sur le secteur concerné que la mairie a revendus à l'OFS pour en faire une opération plus importante ; les 40 logements étant aujourd'hui commercialisés et réservés seront livrés en fin d'année 2022. Christian ABBES se dit fier du résultat de la dimension sociale de ce projet. Ces ménages étaient essentiellement des locataires du parc privé, et ayant des revenus moyens de 1 600 euros / mois, sont pour 90% des primo-accédants. De fait, il semble que cet outil, qui permet de créer une mixité sociale et de sédentariser de jeunes actifs, n'ait de sens que s'il est partagé avec les Élus sur les territoires sur lesquels les OFS interviennent.

Deuxièmement, il est possible d'évoquer les bailleurs sociaux, pour lesquels le BRS offre la possibilité d'avoir une nouvelle corde à leur arc pour faire des opérations mixtes. En effet, si les premières opérations en BRS étaient surtout des opérations 100% BRS, aujourd'hui, la tendance se tourne vers des projets mixtes, mélangeant ainsi de l'accession en BRS, de l'accession libre, et du locatif social. De fait, pour faire ces opérations mixtes, les bailleurs ont besoin d'être agréés en tant qu'OFS, ce qui peut être une de leurs motivations. Aussi, les bailleurs sociaux sont en lien étroit avec les collectivités, puisqu'ils travaillent au service de celles-ci et construisent des partenariats ; dans ce cadre-là, certains bailleurs veulent pouvoir proposer tous les outils possibles aux collectivités locales, dont le BRS. D'autres opérateurs se sont fait agréer OFS avec comme seule motivation de pouvoir faire la vente-HLM, c'est-à-dire de vendre à leur OFS des logements qu'ils ont en propriété afin de garantir la pérennité sociale de ceux-ci.

Toutefois, si les acteurs du logement, que sont les bailleurs sociaux, ont été très prompts et se sont beaucoup engagés pour faire évoluer le cadre législatif et formaliser le cadre d'intervention des OFS, certains acteurs tels que l'EPFL du Pays-Basque, sont dubitatifs ; « *Est-ce que les bailleurs sociaux sont véritablement les structures les plus adaptées pour être OFS ? Parce qu'encore une fois, un OFS c'est un porteur de foncier, c'est un négociateur, en vue*

derrière de réaliser des opérations. Cela pose la question sur la différenciation des agréments qui pourraient être donnés » (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022).

Au-delà de ces raisons principales qui ont conduit les acteurs du monde HLM à constituer des OFS, le BRS leur permet, comme pour les collectivités, de pérenniser leur investissement. En effet, ces acteurs mentionnent eux-aussi les limites du PSLA, qui malgré ses clauses anti-spéculatives circonscrites dans le temps, ne permet pas de contrôler les reventes des logements sur un temps long, à la différence du BRS qui a un encadrement des prix de vente et des ménages ad vitam aeternam. Pour Christian ABBES, « *Pour tous ceux comme nous et comme éventuellement les collectivités, qui ont aidé à soutenir ces projets à vocation sociale, c'est totalement déprimant de savoir que ça ne marche que pour un tour* » (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

Également, sur du PSLA, les opérateurs HLM ne pouvaient garantir aux collectivités, qui mettaient du foncier à disposition ou à des prix bonifiés, la pérennité de destination uniquement sur la durée de la clause anti-spéculative. Des mécontentements étaient donc en train de se dégager de la part des collectivités qui investissaient des efforts financiers sur des fonciers communaux, qui dans quelques années tomberaient dans le marché privé, renforçant la gentrification des centres-villes et des secteurs tendus. Les acteurs du monde HLM proposant le BRS peuvent de fait garantir aux collectivités la pérennité de destination. Et ce qu'elles ont souhaité initialement dans la rédaction de leurs documents d'urbanisme, où elles définissent une quantité de logements locatifs sociaux, une quantité d'accession sociale, une quantité d'accession libre, etc., sera parfaitement respecté dans le temps puisqu'à chaque mutation il y a une prorogation des BRS. Selon Samuel RABILLARD, « *Il est très important d'inscrire un type de population sur des secteurs choisis par l'État ou les collectivités locales* » (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022).

Les acteurs se sont donc interrogés pour pouvoir apporter des réponses, principalement aux locataires du parc social, car leur objectif consiste à privilégier le parcours résidentiel. Plusieurs OFS, tels que la Coop Foncière Grand-Est, affirment avoir comme slogan « *Aujourd'hui locataire, demain propriétaire* ». Ces OFS ciblent donc les jeunes ménages du parc HLM, correspondant aux primo-accédants. Potentiellement, ces ménages correspondraient aux mêmes profils que ceux visés par le PSLA, puisque ce sont les mêmes plafonds de ressources, et dont la majorité se situerait 50% en dessous des plafonds. Les acteurs, dans leurs politiques, regardent territoire par territoire, opération par opération, et font des études de marchés. Celles-ci leurs permettent d'étudier les prix dans le marché libre en neuf, les prix de vente dans l'ancien, le niveau de ressources des ménages dans les communes, et donc quels sont les ménages qui peuvent accéder, établissant ainsi des stéréotypes. Le BRS permet d'être moins cher que le PSLA, et par conséquent permet dans certains cas de descendre dans des plafonds plus bas, en moyenne deux déciles en dessous, soit 20% de population en plus, permettant de cibler les ménages exclus du marché.

Néanmoins, d'autres types de ménages, tels que les familles monoparentales qui se développent beaucoup dernièrement ou encore des jeunes retraités, sont aussi légitimes d'acheter à travers le BRS. Arrivés à la retraite, ces derniers perdent du pouvoir d'achat du fait de leur faible retraite, les empêchant de pouvoir répondre au prix du marché et les positionnant de fait, en dessous des plafonds de ressources du BRS. Ces retraités, qui sont en

grande partie propriétaires de maisons importantes mal adaptées au vieillissement car nécessitant de l'entretien, veulent donc revenir vers du petit collectif, proche des centralités.

Les opérations menées par les OFS d'initiative HLM démontrent que dans un montage en BRS, le budget logement des ménages, qui correspond aux annuités d'emprunt et à la redevance foncière, sera inférieur ou égal à ce qu'ils payaient en loyer HLM, pour être aujourd'hui propriétaires d'un logement neuf et relativement bien situé. Cela témoigne donc d'une efficacité sociale et économique, puisque ce sont des ménages modestes qui accèdent à la propriété sans que cela leur coûte plus cher, leur permettant en plus de capitaliser une grande partie de leur budget logement.

Le BRS apparaît ainsi comme un outil nouveau permettant aux opérateurs HLM de produire une offre abordable, tout en équilibrant leurs opérations malgré les coûts du foncier qui ne cessent d'augmenter. Cette offre permet d'une part d'offrir aux ménages locataires du parc social un parcours résidentiel, d'autre part de garantir aux collectivités la pérennité de destination. Il convient maintenant de s'intéresser à la stratégie mise en place par les EPF.

2.3 Le BRS : un outil qui s'inscrit en continuité de la stratégie d'acquisition foncière des EPF

Comme cela a été dit, il faut préalablement différencier les EPF d'État des EPF Locaux puisque seuls ces derniers peuvent demander un agrément direct. Ainsi, avant de comprendre la volonté de se constituer en OFS, il convient de présenter de façon succincte, les missions des EPF(L) et ce qui les distingue.

Tout d'abord, la première différence résulte de l'initiative de mise en place de la structure. Les EPF d'État sont créés à l'initiative de l'État et couvrent l'ensemble d'un territoire régional. Ils sont ainsi garants de la mise en œuvre des politiques publiques nationales sur le territoire. Les EPFL sont quant à eux créés à l'initiative des collectivités locales qui se fédèrent, considérant qu'elles ont un sujet commun à partager et pour lequel il serait opportun de coopérer ; cela a son importance car dans les actions menées par les EPFL, il y a la volonté d'être proche et à l'écoute des communes.

La deuxième différence notable résulte dans leur fonctionnement. Ces EPF d'État fonctionnent donc avec des conventions opérationnelles, signées majoritairement avec les EPCI qui les sollicitent pour intervenir, sur une durée de 5 ans. Ces conventions déterminent les potentiels fonciers et les enveloppes financières qu'un EPF s'engage à vouer sur le territoire de l'EPCI. Toutefois, cette convention définit plus de l'intention que de l'action foncière engagée ; *« Ils communiquent dessus en disant qu'ils ont tant de conventions signées avec les collectivités mais cela ne veut pas dire derrière qu'il y a une action foncière engagée » (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022)*. A contrario les EPFL établissent des conventions opérationnelles directes ; souvent l'EPFL est sollicité avec un souci de résultat pour aboutir à de la maîtrise foncière. Les EPFL, du fait de leur petite structure, sont plus dans de la proximité, dans de la relation directe avec les élus locaux ; *« La proximité est un élément important, notre outil doit être celui de toutes les collectivités, même une commune de 50 habitants peut avoir besoin d'une intervention foncière » (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022)*. Les EPF d'État, quant à eux, possèdent plus de moyens humains et financiers leur permettant de répondre à certaines problématiques de façon plus importante.

Cela étant, il est possible pour les EPF de constituer un OFS ou bien d'y participer pour intervenir sur l'ensemble de l'activité, en d'autres termes de s'inscrire en continuité de leur stratégie d'acquisition foncière. Si aujourd'hui le métier des EPF consiste à faire du portage foncier, ce dispositif permet ainsi de mobiliser le BRS pour évoluer et gérer le foncier dans la durée. Il est également envisageable pour les EPF de se saisir du dispositif pour intervenir en renouvellement urbain, en centre-bourg. Ici, le terme de renouvellement urbain ne se réfère pas à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), il fait référence à des opérations d'acquisition-amélioration.

Les EPF(L) ont pour rôle d'acquérir du foncier, notamment en zone tendue, dont certains sont cédés aux collectivités pour y développer des opérations de logements abordables ; *« En territoire tendu, le logement social représente 45% des fonciers cédés, cela monte à 70% en rajoutant le logement intermédiaire et le BRS. Les EPF sont pleinement mobilisés sur la question du logement social » (Gilles BOUVELOT, Directeur Général EPF IDF, 2021)*. Ainsi, la

maîtrise du foncier pour y développer ces opérations apparaît comme une préoccupation principale des EPF (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022).

En effet, il est possible de retrouver le terme « foncier » d'une part dans « Établissement Public Foncier », d'autre part dans « Organisme Foncier Solidaire ». L'approche des EPF consiste donc à mettre ce mot au cœur de leur stratégie, considérant que ce dispositif ne doit pas permettre d'acheter le foncier plus cher. Pour ce faire, les EPF doivent au préalable veiller à négocier le foncier au meilleur prix, bien qu'ensuite il soit possible d'optimiser la réalisation des logements par le BRS. Selon l'EPFL du Pays-Basque, qui pense que le préalable est aussi important que le résultat, c'est une entrée différente des autres opérateurs qui, eux, ont comme entrée d'évaluer uniquement le résultat. En effet, selon Arnaud PORTIER, les opérateurs HLM considèrent que leurs missions sont considérées comme réussies s'ils arrivent à sortir, par le biais du BRS, des logements à des prix attractifs, bien qu'une partie de ces acteurs soient prêts à acheter le foncier à un prix plus élevé ; *« Ce qui rend compliqué l'approche sur la question foncière c'est que le spectre d'analyse se porte souvent sur le résultat, on fait abstraction de la façon dont on y est arrivé »* (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022). Selon cet acteur, si le BRS apparaît comme un produit intéressant pour produire une offre d'accession sociale pérenne, et que les opérateurs se sont agréés avec cet objectif-là, certains ont une approche éthérée sur la question foncière ; *« Le BRS c'est un moyen d'accepter ces valeurs foncières en augmentation et malgré tout continuer à produire des logements à des prix accessibles et ça c'est dangereux car cela veut dire que les OFS participent, et donc indirectement les bailleurs sociaux ou les représentants publics membres de ces OFS, à continuer à renchérir le prix du foncier »* (Yannick FIEUX, OFS Bizitegia, 2022). L'EPFL du Pays-Basque fait ainsi partie des acteurs demandant un cadre législatif plus fort sur les redevances foncières et sur l'incapacité que cet outil soit utilisé pour spéculer sur le foncier.

Comme vu précédemment, de plus en plus de territoires se retrouvent en zones de tensions immobilières, s'expliquant par une rareté du foncier engendrant de la spéculation foncière. Toutefois, ce constat ne touche plus uniquement les façades littorales ou leurs communes limitrophes. En effet, cette vague se propage et touche aujourd'hui des territoires plus ruraux. Et pour cause, dans certains de ces territoires, plus de 50% des logements sont devenus des résidences secondaires.

Concerné par cette problématique prégnante d'accès au logement, et notamment au logement social ou abordable, l'EPFL du Pays-Basque, a été le premier de ces acteurs à souhaiter se faire agréer OFS et à intervenir en réhabilitation sur des zones détendues, souvent délaissées par un grand nombre d'opérateurs. En tant qu'établissement percevant de la fiscalité, l'EPFL du Pays-Basque a pour obligation de répondre aux besoins de tous les habitants ; *« Notre but c'est de diffuser une offre sur tout le territoire »* (Arnaud PORTIER, OFS Bizitegia, 2022). De plus, un EPF est un acteur de l'aménagement du territoire, et de fait, une politique d'aménagement du territoire efficace correspond à une politique qui veille à répartir les ressources et les richesses d'un territoire avec une approche et une recherche d'équilibre, ce qui n'est pas le cas dans le Pays-Basque. En effet, dans ce territoire persiste une concentration des habitants et des activités sur le littoral et le rétro-littoral au détriment d'un intérieur délaissé. L'EPFL considère ainsi qu'il doit contribuer et essayer par ses actions foncières d'inverser ces dynamiques, en implantant des foyers de vies et des foyers

économiques dans l'intérieur de ce territoire ; d'autant plus que Yannick FIEU affirme que le Pays-Basque est un territoire très identitaire où les jeunes ménages sont très attachés à leur village. Dans l'esprit de Bizitegia, il fallait que cet outil, permettant de garantir l'aspect social et une occupation à titre de résidence principale, soit accessible et utile pour les 158 communes du territoire. En diffusant une offre d'accès sociale à la propriété par la mise en œuvre de programmes en BRS, l'EPFL considère répondre à cet objectif d'aménagement du territoire de manière plus efficace et encore plus en évitant les effets d'aubaines spéculatifs.

L'EPFL de Haute-Savoie, a également souhaité créer un OFS, dénommé la Foncière Haute-Savoie. Toutefois, cet acteur, qui a comme slogan « Agir, Maîtriser, Renouveler », n'a pas été créé pour les mêmes objectifs que Bizitegia. La Foncière Haute-Savoie trouve dans le BRS la possibilité de se constituer des réserves foncières en vue de répondre aux besoins des collectivités ; c'est de fait, dans le but de développer des programmes d'habitat, à destination des jeunes ménages, que cet EPFL a souhaité se faire agréer OFS. A la différence de l'EPFL du Pays-Basque, la Foncière n'envisage pas d'intervenir dans des zones où le différentiel économique avec le marché libre est inférieur à 40% ; selon elle un différentiel plus faible ne permet pas de constituer une offre attractive pour les ménages (CEREMA, 2019).

Enfin, il convient également de citer pour exemple un EPF d'État, faisant partie d'un OFS. Pour ce faire, il a été choisi de prendre l'EPF des Hauts-de-France, qui est un membre du premier OFS de France, celui de la Métropole Lilloise. Ayant comme objectif de produire 200 logements par an, la Métropole de Lille et l'EPF des Hauts-de-France assurent tous les deux la politique de terrain. Pour ce faire, ces deux acteurs ont chacun investi 177 millions d'euros sur 10 ans, pour acquérir plus de 800 biens (Gilles BOUVELOT, Directeur Général EPF IDF, 2021).

Les EPF apparaissent ainsi comme des acteurs clés dans la production de logements abordables, et leur agrément paraît justifié à cet égard, bien que chacun selon son statut (EPF / EPFL) n'agisse ni de la même manière, ni pour les mêmes raisons. Après s'être intéressé aux différentes stratégies établies par les acteurs, il convient de voir comment ceux-ci les appliquent spatialement, et de quelles manières le BRS a reconditionné les relations entre les acteurs.

Partie 3 : Un outil utilisé de façon différenciée, générant de nouvelles relations

Lorsque le BRS est évoqué, intuitivement un grand nombre d'acteurs font référence aux marchés immobiliers tendus sur lequel l'utilité de l'outil est d'ores et déjà démontrée. Pour autant, l'utilisation du BRS sur des marchés moins tendus pourrait également avoir du sens. Ainsi, la première sous-partie consiste à comprendre l'utilisation du BRS de façon spatialisée afin de savoir si le BRS est un outil réservé aux zones de tensions immobilières (3.1). De plus, il s'agira de mettre en parallèle le BRS avec le PSLA, afin de comprendre si ces outils sont complémentaires ou bien si l'arrivée du BRS marque la fin du PSLA. Une attention particulière sera alors accordée à la proportion des types de logements proposés par les différents acteurs depuis le BRS. L'exemple de l'OFS de Rennes Métropole permettra notamment d'illustrer ces propos.

Par la suite, une seconde sous-partie s'intéressera à l'intervention des OFS en zone ANRU (3.2). Ce focus est important puisque les avis des OFS diffèrent quant à ces interventions. Si certains voient la possibilité de proposer une offre diversifiée et mixte, la performance économique et sociale semble être remise en cause par certains acteurs. Cette sous-partie mettra ainsi en parallèle deux principales visions : celle des collectivités locales, et notamment Rennes Métropole, et celle des autres acteurs.

Enfin, la troisième sous-partie vise à mettre en avant les nouvelles relations créées entre les acteurs de l'habitat depuis l'émergence du BRS (3.3). En effet, le BRS est venu bousculer les relations entre acteurs, et ce notamment avec les élus très réceptifs à ce dispositif, mais également avec les promoteurs.

3.1 Le BRS : un outil réservé aux zones de tensions immobilières ?

Les territoires sur lesquels les fonciers sont très chers, représentent ceux sur lesquels le système de dissociation du foncier et des droits réels immobiliers crée une importante efficacité sociale. En effet, les prix de vente sont d'autant moins chers que sur le marché libre. Une grande partie des OFS se positionnent ainsi sur ces marchés du fait de la performance sociale importante, la performance économique ne les intéressant pas puisque les OFS sont des organismes à but non lucratif. Selon Samuel RABILLARD, « *On ne construit pas du BRS partout, nous on veut développer le BRS uniquement en zone tendue* » (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022). Proposer du BRS sur ces territoires tendus, consiste de fait à redonner la capacité à des ménages d'accéder à la propriété sur des territoires où ils ne pouvaient pas imaginer vivre ; ces territoires appelés « territoires d'exclusion », correspondent en grande partie aux cœurs des agglomérations. La Coop Foncière francilienne, qui pratique le BRS dans l'aire urbaine de Paris, correspondant aux départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine Saint-Denis et du Val de Marne, a engagé près de 900 logements agréés BRS, la moyenne de décote étant de 35% par rapport au prix du marché libre dans le neuf. Cette offre permet ainsi d'avoir un bon positionnement par rapport à des ménages, qui sans le BRS sont très loin d'avoir les capacités financières de devenir propriétaires. ORSOL, quant à lui, estime construire du BRS dans les territoires où l'OFS a la capacité de proposer ce produit à minimum 1 000 euros / m² de surface habitable moins chers. Si les OFS estiment ne pas être dans leur ratio souhaité, entre de l'accession libre et de l'accession en BRS, ils considèrent que le secteur n'est pas assez tendu, et proposent ainsi d'autres produits d'accession sociale. En effet, l'encadrement du produit BRS étant très strict, cela pourrait être un frein à la commercialisation sur des marchés peu tendus.

Il semble ainsi que le PSLA va grandement disparaître dans les cœurs d'agglomération où les fonciers sont très chers. D'une part, pour sortir des logements en PSLA à des prix équilibrés en cœur d'agglomération, il faut une réelle politique foncière qui doit permettre de décaler le foncier. En effet, il est possible de prendre pour exemple la Coop Foncière Grand-Est qui indique qu'il est difficile de pratiquer du PSLA dans l'Euro-Métropole de Strasbourg, car les opérateurs arrivent rapidement au plafond de prix de vente ; ce qui correspond en zone B1 à 4 000 euros / m². En face, il faut donc avoir des ménages ayant des ressources assez conséquentes, ce dont ne disposent pas les ménages du parc HLM. Il est aussi possible de retrouver ce constat à Avignon, qui ne développait jusqu'à aujourd'hui qu'une faible part de logements en PSLA, puisque ceux-ci sortent à 2 850 euros / m², les ménages avignonnais n'ayant pas les moyens d'acheter sur les plafonds hauts du PSLA. D'autre part, les acteurs de l'habitat se sont rendu compte que les zones tendues ont été le lieu d'importants effets spéculatifs lors de reventes de logements PSLA ; en cœur d'agglomération, les ménages ont pu doubler le prix de leur logement. Enfin, certaines collectivités ne veulent plus d'offre en PSLA, notamment en zones touristiques, car ces logements deviennent des résidences secondaires. A contrario, les logements construits en BRS peuvent être équilibrés sans subvention publique, et doivent être occupés à titre de résidence principale et ne risquent pas de basculer dans le marché libre. De surcroît, dans ces territoires attractifs, le BRS vient apporter une pérennité du produit et semble prendre d'importantes parts de marché au PSLA.

La Métropole de Rennes fait partie de ces acteurs qui substituent le BRS au PSLA à Rennes et dans la 1^{ère} couronne de Rennes, correspondant à des marchés immobiliers tendus à la suite des failles du PSLA (figure 12) ; « Nous on a un PLH où on contractualise avec chaque commune, sur chaque commune on a identifié des zones d'aménagement avec tant de logements locatifs, tant en libre, etc., pour avoir un équilibre de population et de mixité. Quand on a du PSLA revendu, toute la politique que l'on a menée, pour avoir un équilibre sociologique et différents produits, tombe à l'eau » (Nathalie GERNIGON, OFS Rennes Métropole, 2022). En effet, le PLH de la ville de Rennes, établi sur la période 2015-2022, prévoyait la construction de 4 000 logements chaque année, parmi lesquels devaient se trouver 25% de logements locatifs sociaux et 15% de logements en accession sociale (par l'intermédiaire du PSLA), dont 50% devaient être réalisés dans la première couronne de Rennes. Aujourd'hui, sur les 500 logements produits par an en accession sociale, la Métropole a envisagé d'en produire 60% en BRS, et 40% en PSLA ; les 40% de PSLA seront produits hors Rennes et sa 1^{ère} couronne. En cours de rédaction du nouveau PLH, la Métropole ne s'interdit pas d'étendre le BRS en seconde couronne, puisqu'il y a une volonté forte de certaines communes de rentrer dans ce dispositif qui permet de générer une mixité dans la population. De plus, le BRS va être introduit dans les servitudes de mixité sociale ; un opérateur privé devra, dès 15 logements, fabriquer quelques logements en BRS par l'intermédiaire d'un acteur agréé OFS.

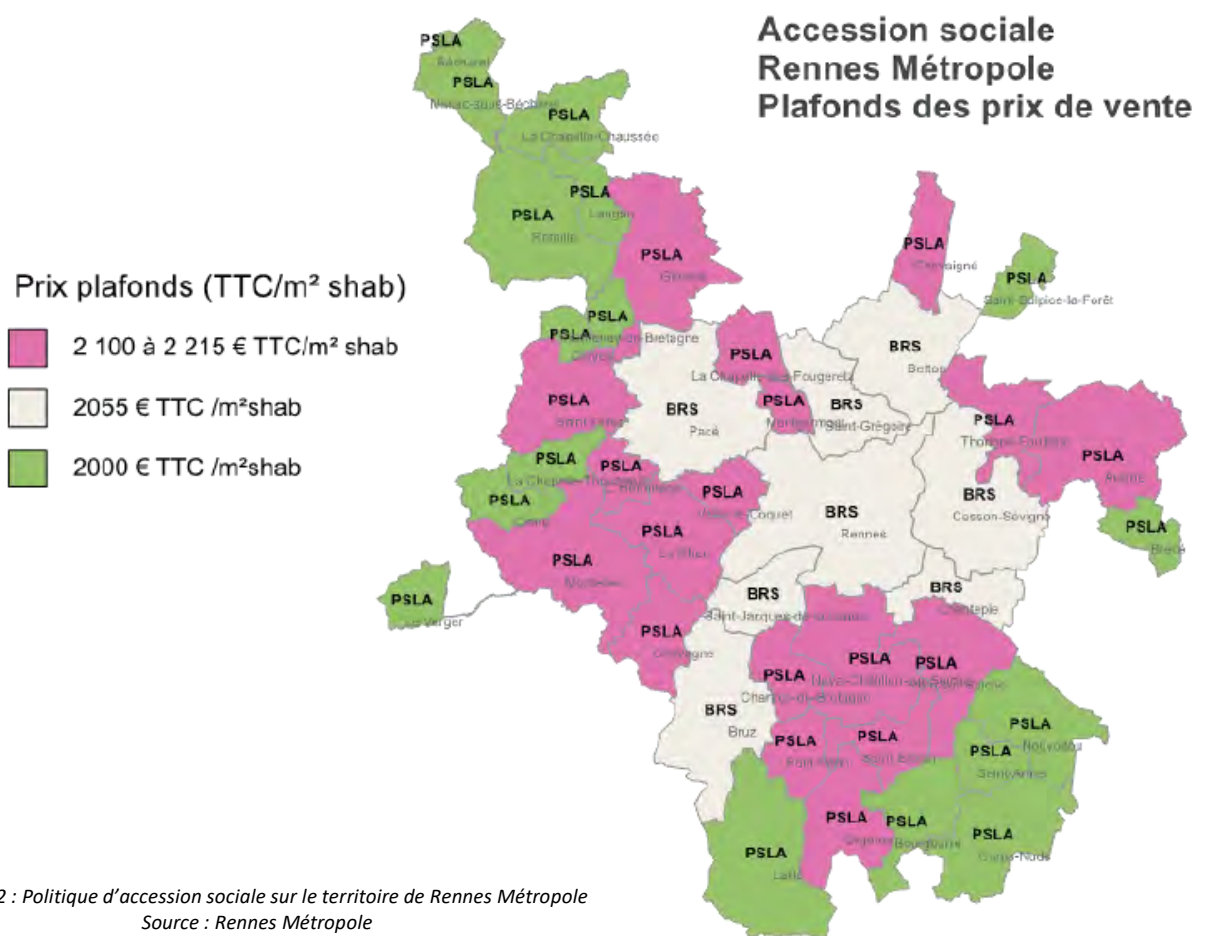


Figure 12 : Politique d'accession sociale sur le territoire de Rennes Métropole
Source : Rennes Métropole

Aussi, il faut porter une attention particulière à la commercialisation des deux dispositifs l'un à côté de l'autre, qui peuvent venir en concurrence puisque les deux bénéficient d'une TVA à taux réduit. Dans la Métropole de Rennes, avant que celle-ci ne substitue le BRS au PSLA, il y a eu des opérateurs qui produisaient du PSLA et du BRS, avec obligation de vendre ces logements au même prix, tandis que l'un offre une pleine propriété, l'autre offre seulement des droits réels immobiliers. Les OFS, ayant une obligation de garantir le rachat des droits réels immobiliers, ont tout intérêt à se positionner par l'achat de fonciers étant à de bons emplacements, où ils ne rencontreront pas de difficulté pour une revente.

Le COL a quant à lui souhaité basculer toute sa production de PSLA en BRS, afin de répondre à l'intérêt des collectivités de disposer d'un parc d'accession sociale qui reste durablement accessible grâce aux clauses anti-spéculatives illimitées dans le temps ; « *Le Maire de Guéthary m'a appelé il y a 6 ans en me disant qu'un T3 que nous avons vendu 152 000 euros en PSLA s'était revendu 10 ans après, 420 000 euros pour être occupé un mois ou deux en résidence secondaire. Il m'a dit que ce n'était plus possible de perdre l'argent public comme ça (décote du foncier, TVA réduite, etc.). Aujourd'hui tout ce qui est en logement social doit rester en social, le parc doit s'agrandir. Il faut changer de modèle de développement* » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022). Il s'agissait aussi pour le COL de répondre à l'intérêt des clients. En effet, dans une opération en PSLA, les ménages mettent en place leur financement bancaire uniquement après avoir levé l'option, soit au bout d'environ 3 ans. Or la fin du PTZ approche, puisque ce dernier se termine en 2023 ; le PTZ est très solvabilisateur, surtout en cette période où les taux sont en train d'augmenter. Imed ROBBANA explique ainsi qu'il n'est plus possible de prendre en compte le PTZ dans le plan de financement des clients, et qu'il y a un risque de taux d'intérêt trop important à venir ; « *Dans 3 ans on a plus de chance que les taux soient plus hauts que plus bas* » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022). De plus Imed ROBBANA affirme que pour un même logement (un T3 ou un T4), l'écart entre le PSLA et le BRS s'élève à 700 euros voire 1 000 euros de revenus de solvabilisation des clients ; « *Un ménage qui gagne 2 200 euros va passer en BRS mais pas en PSLA. C'est pour ces raisons qu'on ne pratique plus de PSLA et qu'on passe tout en BRS* » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022). Pour cet acteur, plus de 85% de ses opérations seront livrées en BRS, les 15% restant correspondant à de la VEFA. En effet, le COL fonctionne de fait avec une double grille ; cet acteur propose un prix du logement hors taxe (HT) et lorsque les ménages dépassent les plafonds BRS, le COL vend le logement avec une TVA à 20% ; « *Cela permet de répondre à un public intermédiaire qui gagne trop pour le BRS et pas assez pour le libre, c'est ce qui fait de la mixité* » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022).

Face à ce constat, d'autres acteurs ont décidé de ré-arbitrer la proportion des différents types de logements. Sur une production de 300 logements par an, la Coop Foncière Grand-Est développait jusqu'à aujourd'hui 80 logements locatifs sociaux et 210 logements en accession sociale, dont 70% en VEFA et 30% en PSLA. La Coop Foncière Grand-Est a fait le choix de rééquilibrer cela et de pratiquer à l'avenir 50% de BRS, 30% de VEFA, et 20% de PSLA. Il en est de même pour ORSOL qui jusqu'à ce que le BRS arrive était à 65% en VEFA et 35% en PSLA et, passe aujourd'hui à 50% de VEFA, 25% de PSLA, et 25% de BRS. La VEFA et le PSLA sont deux dispositifs d'accession sociale sécurisée qui diffèrent pleinement. Les opérateurs optant pour de la VEFA ne bénéficient pas d'avantage fiscal, la TVA est donc de 20% ; toutefois, le ménage acquiert tout de suite le statut de propriétaire. Ce dispositif présente par conséquent des prix plus élevés que ceux pratiqués en PSLA et en BRS ; il permet donc de répondre à une

population un peu plus aisée que les locataires présents dans le parc HLM. A l'inverse, le PSLA bénéficie d'une TVA à 5.5% et dans ce dispositif, les ménages débutent par une phase locative de 5 ans ; il leur est par la suite possible d'entrer dans une phase de propriétaires s'ils le souhaitent. Toutefois, si les ménages ne lèvent pas l'option « location » au bout des 5 ans, l'opérateur est dans l'obligation de revendre ces logements en appliquant une TVA de 20% ; le marché étant en grande partie calée sur une fiscalité réduite, le produit ne sera pas attractif. De fait, les bailleurs sociaux s'interrogent selon les territoires et les zones de tensions immobilières, sur les risques à prendre à travers le PSLA.

Ce constat n'est pas propre à cet acteur, puisqu'il est également possible de citer la Coop Foncière Francilienne qui a requalifié deux opérations PSLA en BRS, en banlieue parisienne, puisque cela était plus pertinent et plus efficace socialement ; selon Cécile HAGMANN, le BRS va rapidement prendre 75% de la production en Île-de-France. Ou bien, Christian ABBES, qui affirme que sur tous les secteurs tendus, avec des marchés très élevés, il remplace systématiquement le PSLA par du BRS, justifiant que ce dernier apporte une efficacité économique incomparable ; *« Lorsque vous sortez le prix du foncier du prix de vente des logements, que le prix du foncier est entre 800 euros et 1 000 euros / m², cela représente 60 000 euros pour un logement moyen, donc c'est énorme »* (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022). Il semble donc que les OFS ont tendance, non pas par principe mais par souci d'efficacité économique, à substituer le BRS au PSLA sur tous les secteurs tendus.

Il semble donc que le BRS soit voué à remplacer le PSLA en zone de tensions immobilières, puisque le BRS est un outil anti-spéculatif, et que par conséquent une grande partie des acteurs de l'habitat cherchent à freiner cette spéculation immobilière et foncière. En effet, plus le marché immobilier est élevé, plus le BRS a du sens puisqu'il permet d'être efficace économiquement ; puisque c'est souvent le prix du foncier qui est élevé, le prix des travaux ne change peu entre zone tendue et détendue (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022). L'hypothèse H2, indiquant que le BRS est un outil ayant vocation à remplacer le PSLA en zone tendue afin de créer une mixité sociale pérenne est ainsi validée.

Toutefois, le PSLA reste un dispositif fortement utilisé dans des zones plus détendues. Selon Samuel RABILLARD, depuis que le BRS existe, certains départements n'acceptent plus de faire du PSLA ; *« C'est une grosse bêtise de considérer ça comme ça. Le PSLA on continue à le faire en zone détendue, donc c'est un produit complémentaire »* (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022). En effet, pour une grande partie des OFS, le BRS ne peut remplacer le PSLA en zone moins tendue, car l'efficacité économique du BRS serait limitée et le différentiel économique ne serait pas assez attractif ; *« Il faut être très clair, ça ne peut pas être appliqué dans toutes les zones »* (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole, 2022). Ainsi, sur certains territoires, le PSLA serait plus intéressant, proportionnellement au degré d'éloignement des cœurs d'agglomération. Dans ces territoires, où les prix du foncier sont encore bas, il est donc possible de produire une offre d'accession sociale en pleine propriété, sans avoir de subvention publique, ce qui reste un modèle intéressant.

Aussi, pour une grande partie des OFS, le BRS doit permettre de faire des logements abordables sur des territoires inabordables. En effet, ces acteurs souhaitent développer des opérations sur des territoires qualitatifs et attractifs. Ils estiment que les ménages modestes ont le droit d'habiter en centre-ville ou en bord de mer et refusent donc d'être relégués dans

des territoires plus détendus et moins qualitatifs, pour motif que les secteurs tendus ne sont pas pour les ménages modestes (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

De plus, certains OFS craignent que dans ces secteurs détendus, le fait d'avoir une propriété incomplète puisse être un frein à la commercialisation, et ne voient pas l'intérêt de prendre ce risque là ; notamment si le différentiel économique ne serait pas assez attractif par rapport au PSLA, auquel cas les ménages privilégieraient une pleine propriété. Christian ABBES, qui affirme avoir basculé 90% de son activité en BRS, continue à développer des opérations en PSLA dans ces zones plus détendues, en plus et à fortiori, pour des opérations en individuel. Selon lui, « Il est possible de faire de l'individuel en BRS, mais culturellement, il faut franchir un pas supplémentaire de dire j'achète un terrain qui ne m'appartient pas » (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

De plus, si 9 logements sur 10 en BRS se font sur du neuf, certains acteurs interviennent ou envisagent de plus en plus d'intervenir sur des opérations de réhabilitation, ce qui n'était pas du tout l'esprit de la mise en place des OFS, qui à l'origine ont été imaginés pour produire du BRS en zones tendues sur des opérations neuves.

Le premier OFS ayant décidé d'intervenir sur des opérations en réhabilitation, fut Bizitegia, qui en plus de déroger à la normalité des opérations neuves, intervient principalement en zone détendue. Cet OFS a ainsi réhabilité une maison individuelle à Banca (figure 13). Cette intervention en réhabilitation est un gage de réponse à l'ensemble des problématiques foncières qui se posent sur les territoires tant sur des sujets agricoles, environnementaux, qu'économiques. En effet, l'intervention en réhabilitation en centre-bourg a pour vertu de mettre un terme à la vacance rencontrée dans certains territoires ruraux, de réduire la consommation des terres agricoles, l'artificialisation des sols, etc...



Figure 13 : Maison réhabilitée par Bizitegia
Source : Bizitegia

Le COL a lui aussi souhaité intervenir sur des opérations de réhabilitation en secteur détendu, et fut le premier à développer des maisons individuelles en BRS ; « Nous l'objectif c'est de pouvoir partout pouvoir faire du BRS. C'est terrible la gentrification qui oblige les gens à aller plus loin » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022). En effet, cet OFS a développé à Espelette, village rural du Pays-Basque, cinq maisons jumelées (figure 14) ; « Là en maison individuelle on touche le sol, le lien est direct » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022). Selon cet OFS, ce sont donc les modèles économiques et les conditions économiques qui impliquent la réussite ou non d'une opération.



Figure 14 : Opération Kaminoa
Source : Bizitegia

Toutefois, l'intervention en réhabilitation se justifie également en zone de tensions immobilières afin de répondre à d'autres enjeux tels que la résorption du logement indigne. C'est notamment cette raison qui pousse l'OFS métropolitain de Lyon à vouloir acquérir un immeuble dans le quartier de la Guillotière pour y développer du BRS. Il est aussi possible de prendre le cas de la ville de Strasbourg, où une partie du centre-ville s'est gentrifiée, empêchant de fait les jeunes ménages d'y résider, les conduisant dans des quartiers décriés. Pour autant, la Métropole de Strasbourg dispose d'un nombre conséquent de bâtiments non rénovés, où l'OFS pourrait apporter des réponses pour remettre ces biens sur le marché, à des conditions favorables, dans le but de permettre à des ménages modestes d'accéder au centre-ville. La Coop Foncière Grand-Est mène ainsi un travail en interne afin d'apporter des réponses différenciées du BRS dans le neuf. Ce constat n'est pas spécifique à ces deux OFS, puisque la ville d'Avignon mais aussi la Coop Foncière Méditerranée songent également à intervenir sur des opérations en réhabilitation. Christian ABBES affirme ainsi que cela a du sens de décaler une partie de la valeur immobilière en la faisant porter par l'OFS, qui la lisse sur la durée et espère pouvoir intervenir sur des opérations d'acquisition-amélioration dans le centre-ville marseillais en y proposant du BRS. Néanmoins, les interventions en réhabilitation semblent par ailleurs avoir des coûts plus élevés d'une part, et d'autre part semblent être plus risquées financièrement ; *« On a développé des opérations neuves car l'acquisition du bâti est plus chère et qu'en réhabilitation on sait à quel prix on commence mais on ne sait jamais à quel prix on termine. En plus, je voulais démarrer les premières expériences en BRS avec le maximum de chance de succès donc je ne voulais pas compliquer le montage des premiers projets »* (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

Les acteurs de l'habitat sont pleinement en train de développer de nouvelles stratégies à travers le BRS qui semble être complémentaire à l'outil PSLA ; ces derniers ne sont pas en opposition ne répondant ni aux mêmes cibles, ni aux mêmes enjeux. Aussi, de plus en plus d'OFS semblent convaincus que le BRS puisse apporter d'autres réponses, notamment dans l'ancien.

3.2 Focus sur l'intervention des OFS en zone ANRU

La vision des OFS diffère quant à la réalisation de produits en BRS dans les zones de renouvellement urbain identifiées par l'ANRU. Ces zones correspondent aux quartiers les plus en difficultés dans lesquels l'ANRU souhaite diversifier l'offre en logements afin d'instaurer une mixité sociale et intergénérationnelle.

Premièrement, une grande majorité des OFS ne souhaitent pas développer une offre d'accession sociale en BRS dans les secteurs ANRU. Les acteurs justifient cette position de par une efficacité économique et une solvabilisation des ménages qui seraient moindres dans ces quartiers de renouvellement urbain. En effet, les OFS tiennent leur performance économique d'une part du foncier, bien que la charge foncière soit retraduite dans la redevance, d'autre part de la TVA à taux réduit (5.5%). Toutefois, les quartiers ANRU correspondent à des périmètres d'exonération fiscale, il est donc possible pour tous les acteurs de bénéficier d'une TVA à 5.5% et ce quel que soit le type de produits.

Bénéficiant déjà d'une TVA à 5.5%, les OFS jugent que malgré la dissociation du foncier et des droits réels immobiliers, l'intérêt ne serait pas suffisant pour rendre le produit attractif, les prix du foncier n'étant pas exorbitants car déjà amortis par les opérateurs. De ce fait, si les OFS proposent une offre en BRS, à côté de promoteurs proposant du logement libre, les deux acteurs fonctionnant avec une TVA à 5.5%, le différentiel en termes de prix de vente serait moins important que si les promoteurs fonctionnaient avec une TVA à 20%. En effet, le différentiel s'élèverait en moyenne à seulement 10% ; face à cet écart, les ménages se dirigeraient vers des produits offrant une pleine propriété (*Cécile HAGMANN, OFS Coop Foncière Francilienne, 2022*). Ainsi, les OFS estiment être moins efficaces économiquement et socialement sur ces territoires, où les promoteurs bénéficient de la TVA à taux réduit. De fait, selon Christian ABBES, « *Il ne faut pas faire du BRS de partout. Si l'économie induite par le modèle est modeste, cela manque d'intérêt et la commercialisation peut ne pas bien fonctionner. En tout cas moi je refuse de faire du BRS dans des zones en TVA à 5.5%* » (*Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022*).

Cela étant, les acteurs ne souhaitant pas proposer du BRS en périmètre d'intervention ANRU, développent des produits classiques d'accession sociale tels que la VEFA, qui bénéficie ainsi de la TVA à 5.5%, tandis que celle-ci est de 20% pour les opérations en VEFA hors secteur ANRU. De plus, cette offre ne comporte pas les contraintes réglementaires du BRS, qui selon plusieurs OFS, peuvent lors de la commercialisation freiner certains ménages.

Deuxièmement, il est possible d'affirmer que d'autres OFS, notamment ceux issus des collectivités locales, ont une volonté forte d'intervention en zones ANRU. Bien que dans ces secteurs de renouvellement urbain, les acteurs bénéficient d'une fiscalité réduite, ce n'est pas cet argument fiscal qui justifie l'intervention des OFS dans ces secteurs, puisque les produits proposés en BRS bénéficient déjà de cette fiscalité quel que soit le type de localisation. De fait, les collectivités voient à travers le BRS, la possibilité d'instaurer une mixité sociale et résidentielle dans ces programmes que les collectivités identifient parmi les maquettes de l'ANRU. Selon Jean-Marc OFFNER, la mixité se fait selon trois leviers : la dilution, la dispersion, la diversification. Les politiques mises en place par l'État vont donc consister à renforcer le vivre ensemble par l'habiter ensemble. L'habitat devient alors l'instrument principal de la

mixité. Il faut le diversifier pour atténuer la distance sociale. De fait, lorsque l'on parle de mixité sociale en zone ANRU, celle-ci diffère de la mixité sociale évoquée précédemment en zone tendue. Dans le cadre de l'ANRU, il s'agit de revaloriser l'image d'un quartier, à l'origine populaire, par des opérations de démolition, de reconstruction et de réhabilitation, dans le but d'y attirer des ménages plus aisés, afin de faire côtoyer différents types de classes. Pour permettre cette diversité sociale, l'offre de logements proposés doit elle aussi être diverse, comprenant de l'accession libre, de l'accession sociale, ou du logement locatif social. De plus, l'offre en BRS permet à des ménages, qui étaient jusqu'alors locataires du parc HLM, de connaître une promotion sociale en devenant propriétaires. Cette mixité est ainsi vouée à être pérenne dans le temps, puisque les reventes de ce produit sont encadrées par les OFS, évitant ainsi les effets d'aubaine et la perte du caractère social et abordable ; « *Lorsque les ménages recéderont leurs biens, ils les recéderont dans les mêmes conditions, donc on aura mis cette pierre à l'édifice* » (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole 2022).

Pour exemple, la Métropole de Rennes a dans le passé souhaité développer une offre d'accession sociale en VEFA dans un quartier ANRU ; du fait de la TVA à 5.5%, les prix de sortie défilent toute concurrence. Toutefois, la Métropole constate depuis deux années un nombre important de reventes, à laquelle s'associe une spéculation importante. Fort de ce constat, la collectivité a aujourd'hui revu sa stratégie, et souhaite réaliser en quartier ANRU une offre d'accession sociale pérenne dans le temps, à destination de ménages qui ne pourraient pas acheter autrement. A Rennes, dans le quartier du Maurepas, qui est en renouvellement urbain, il sera possible de retrouver dans la résidence Les Partitions, une assiette foncière où se trouveront du logement locatif social, du logement libre, ainsi que du BRS allant du T2 au T5, vendus à 2 000 euros / m² (figure 15).



Figure 15 : Résidence Les Partitions dans le quartier du Maurepas
Source : Rennes Métropole

Quant à la Métropole de Lyon, celle-ci espère pouvoir développer des produits en BRS dans le quartier de la Duchère ainsi que dans le quartier de Villeurbanne Saint-Jean, qui se trouvent tous deux en secteur ANRU. Renaud PAIRE affirme ainsi qu'il faut avoir un usage stratégique du BRS. En effet, si Saint-Jean fait aujourd'hui partie des quartiers les plus populaires de Lyon, sa proximité avec le quartier attractif de Villeurbanne peut dans le temps conduire à une gentrification des lieux ; *« Si l'outil avait été imaginé surtout pour Lyon intra-muros, on s'est rendu compte que certains quartiers populaires étaient en voie d'augmentation des prix, et donc qu'il était utile de placer du BRS aussi à cet endroit »* (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole, 2022). En d'autres termes, si l'image du quartier est aujourd'hui difficile, et que les ménages pourraient préférer acheter dans le libre si l'écart n'y était pas significatif avec le BRS, dans quelques années le quartier pourrait connaître une gentrification si la collectivité ne développe pas d'offre en BRS. Pour rendre cette offre de BRS attractive, lorsque les écarts de prix ne sont pas importants, il convient ainsi de réaliser des biens que le marché libre ne propose plus, tels que les grands appartements familiaux ; *« Un T6 à Saint-Jean aujourd'hui c'est impossible à trouver dans le libre »* (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole, 2022). De fait, si les OFS développent ces types de produits, les ménages pourront se retourner vers une offre en BRS, quand bien même cette dernière ne présente pas de différentiel économique important, bien que le BRS restera moins cher que le marché libre. Pour Renaud Paire, il est ainsi important de développer cette offre de produits dans les quartiers ayant vocation à se gentrifier dans le temps.

Hormis les OFS interrogés, d'autres opérateurs bien que peu nombreux, autres que des collectivités locales, ont pour ambition d'intervenir en zone ANRU. C'est notamment le cas du bailleur social ERILIA qui souhaiterait développer une offre en BRS au Plan d'Aou, à Marseille ; quartier qui est aujourd'hui rénové et attractif dans lequel ERILIA dispose d'un foncier voué à accueillir une offre de logements en accession sociale. Pour y développer cette offre, le bailleur a engagé en février 2020, avec la Métropole Aix-Marseille-Provence, un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI). Le projet est aujourd'hui toujours en cours de développement. Il est également possible de citer Le COL, qui intervient lui-aussi en zone ANRU afin de cristalliser les aides publiques dédiées dans ces secteurs ; *« C'est absurde aujourd'hui que les aides publiques soient perdues à cause des reventes avec des plus-values »* (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022).

Peu d'OFS semblent ainsi s'engager à développer une offre en BRS dans les secteurs ANRU, cela est justifié par un manque de performance économique et sociale. Si quelques bailleurs sociaux s'y tentent, ce sont majoritairement les OFS des collectivités qui interviennent dans le but d'assurer la mixité sociale souhaitée dans les politiques locales de l'habitat. Après avoir étudié l'application spatialisée du BRS, il convient de s'intéresser aux nouveaux rapports que cet outil a générés.

3.3 Un outil qui génère et renforce les partenariats entre les acteurs de l'habitat

En premier lieu, il est possible d'affirmer que l'arrivée du BRS sur les territoires a créé de nouveaux rapports entre les différents acteurs de l'habitat et les Élus. *« Au début on avait plutôt l'impression de prêcher dans le désert, et puis on s'est rendu compte que depuis les dernières municipales donc depuis 2020, les collectivités ont vraiment pris le sujet à bras le corps, elles se le sont approprié »* (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022). Il est possible de justifier ces propos à travers deux raisons principales.

D'une part, les relations entre les OFS et les Élus sont facilitatrices, puisque ces derniers voient dans le BRS des opportunités de pouvoir maintenir au sein de leur commune, les jeunes actifs qui ont un faible revenu en début de carrière et les administrés. En effet, ces derniers, qui rencontrent des difficultés pour se loger, du fait de la spéculation immobilière, sont obligés de s'éloigner, dans certains cas de 30 à 50 kilomètres, avec parfois par la suite des problématiques constatées en termes de mobilités ; *« Quand vous allez à une certaine heure à Strasbourg, vous avez l'impression d'être sur le périphérique parisien, car tout le monde sort et tout le monde rentre, parce que les gens sont obligés de sortir aujourd'hui pour pouvoir se loger à des conditions qui répondent à leurs ressources. C'est une réelle difficulté »* (Laurent KHOLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022). Les Élus, pour la grande majorité, n'étaient jusqu'alors pas des fervents militants du logement locatif social, ils n'en faisaient que par obligation dans le cadre de la loi SRU, ce qui fondamentalement reste un sujet de tensions. Ce nouveau produit d'accession sociale permet ainsi de stabiliser les jeunes ménages et d'avoir des actifs résidents sur leur commune. Selon Christian ABBES, dans les communes littorales et touristiques, beaucoup d'Élus se rendent compte qu'une commune ne vit pas uniquement avec des investisseurs, des retraités, et des résidences secondaires. Samuel RABILLARD établit le même constat en affirmant que les grandes stations savoyardes sont dans des spéculations foncières tellement importantes, que les locaux et les enfants des personnes qui en sont responsables n'arrivent pas à se loger. Il est possible de prendre l'exemple de Courchevel, où le marché immobilier neuf se vend à 15 000 euros / m², et où les propriétaires préfèrent louer leur bien à la semaine, ne permettant pas de proposer une offre de location permanente et générant un phénomène de ville dortoir en dehors de la saison hivernale ; *« Dans cette particularité de montagnes, ce produit a été facilement adopté par les Élus, puisqu'on peut leur proposer un produit que leurs jeunes peuvent acheter »* (Samuel RABILLARD, OFS ORSOL, 2022).

Les Élus ont assez rapidement compris que cet outil permettait de proposer une offre différente du logement social, pour répondre aux jeunes ménages. Ces acteurs s'en sont donc saisis, à tel point que dans certains PLH et PLU, certains se sont empressés d'imposer des secteurs avec pour obligation de produire du BRS, voire exclusivement du BRS (Laurent KHOLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022). Les Élus se sont ainsi rendu compte que le BRS était un outil anti-spéculatif, permettant aux logements d'être pérennes dans le temps, d'un point de vue social et abordable. Le BRS permet aux collectivités, qui soutiennent financièrement les acteurs pour qu'ils développent leurs projets d'accession sociale à la propriété, de voir leurs aides se recycler dans le temps. C'est la raison pour laquelle la commune de Courchevel a permis à ORSOL d'obtenir un foncier à 1.5 millions d'euros, tandis qu'en valeur vénale celui-ci en valait 20 millions d'euros ; *« C'est un énorme investissement de la part de la collectivité, mais on peut lui garantir qu'il sera complètement pérenne »* (Samuel

RABILLARD, OFS ORSOL, 2022). De ce fait, les Élus voient d'un très bon œil l'opportunité de voir se développer des opérations en BRS sur leur commune, celui-ci permettant de répondre à une partie de leurs préoccupations.

D'autre part en 2018, la loi ELAN a prévu qu'à partir de janvier 2019 les logements produits en BRS soient comptabilisés dans le décompte de la loi SRU de 2000 (article 55), qui stipule le pourcentage de logements locatifs sociaux qui doivent être développés sur une commune. Contrairement aux autres produits d'accèsion sociale, le BRS rentre ad vitam aeternam dans le décompte, celui-ci étant comptabilisé comme du logement locatif social de type (PLS), générant une réelle appétence des maires. Les communes ne respectant pas la loi SRU sont pénalisées financièrement et doivent par conséquent établir des plans triennaux de rattrapage. Attention toutefois, l'offre produite en BRS ne rentre pas dans les objectifs triennaux, puisque celle-ci n'est pas considérée comme un logement locatif social ; de fait, certains maires carencés ne souhaitent pas de BRS. Dans le cadre d'une commune carencée, la production de BRS n'enlève pas leur obligation de production de logements locatifs sociaux. Selon Christian ABBES, « Certains Élus ont considéré que grâce au BRS, ils allaient pouvoir se passer du locatif social et des locataires du logement social, donc ils ont déchanté » (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

Cela étant, ce dispositif a pour vertu de maintenir le taux de 25% de logements sociaux sur les communes non carencées, et représente un réel intérêt pour les maires qui ne sont pas loin de ce pourcentage. Pour les communes c'est une aubaine que ce produit d'accèsion soit compté comme du logement social. « Nous on défend que 100% des logements qu'on produit sont comptabilisés dans la production SRU, contrairement à ce qu'ils avaient l'habitude de faire, c'est-à-dire du libre avec les promoteurs » (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022). Les Élus sont ainsi vivement intéressés par les opérateurs qui développent ainsi des opérations mixtes, comportant du locatif social, du BRS, et de surcroît comportant des propriétaires et des locataires. Puisque le logement locatif social génère des réticences sur les territoires, il est plus facile pour les Élus de défendre auprès de leurs administrés des opérations comportant du BRS. L'hypothèse H3, induisant que le BRS génère de nouvelles relations avec les élus est ainsi validée.

Si la plupart des acteurs ont témoigné d'un changement de rapports avec les Élus, les OFS métropolitains quant à eux, mettent eux-mêmes en place ces produits. Ainsi, la Métropole de Rennes affirme ne pas avoir eu de changement du fait d'une habitude de travail acquise depuis un grand nombre d'années. En effet, à travers son PLH, elle a une contractualisation avec chaque commune de son territoire, impliquant des échanges très réguliers et des partenariats forts entre les communes, les opérateurs et la Métropole. Toutefois, Nathalie GERNIGON admet avoir vu des changements de relations dans d'autres territoires.

En deuxième lieu, l'émergence de ce dispositif a également établi de nouveaux rapports entre les collectivités, les bailleurs, les établissements publics fonciers et les promoteurs. Toutefois, ces relations peuvent apparaître comme étant plus tendues, certains promoteurs considérant ce dispositif comme une concurrence déloyale. Selon Laurent KOHLER, les promoteurs ont ainsi l'impression de perdre une partie de leur clientèle. Pour autant, les ménages susceptibles d'acheter à travers le BRS n'ont pas les capacités financières d'acheter des logements sur le marché libre ; « A Strasbourg il y a des quartiers à 7 000 euros /m², donc un locataire qui gagne

1 600 euros / mois ne peut pas se payer un logement en promotion privée » (Laurent KOHLER, OFS Coop Foncière Grand-Est, 2022).

Au-delà de ce constat, une grande partie des promoteurs semblent ravis de ce produit. Ce dernier va même jusqu'à être considéré comme étant « *L'un des produits les plus intelligents* » (Renaud PAIRE, OFS Lyon Métropole, 2022). D'une part les promoteurs ont compris selon Imed ROBBANA que « *Leur production ne concerne plus que 10% voire 20% de la population vu les prix des terrains et de la construction* » (Imed ROBBANA, OFS Le COL, 2022). D'autre part, les promoteurs ayant compris que ce produit intéressait fortement les Élus, souhaiteraient développer des opérations en BRS. Toutefois, ils ne peuvent aujourd'hui développer des logements BRS qu'en tant qu'opérateurs, les OFS disposant ainsi d'un rapport de force avec ces acteurs. L'hypothèse H3, évoquant que le BRS génère de nouvelles relations avec les opérateurs est ainsi validée.

Pour autant, ce constat est susceptible de connaître des évolutions dans les prochaines années à venir, si la loi sur les OFS venait à évoluer. Il y a ainsi eu récemment de grands débats juridiques sur la possibilité pour les OFS et / ou les opérateurs de logements sociaux d'acheter en VEFA à des promoteurs, des logements commercialisés en BRS. Si la Présidente de l'USH a ainsi répondu que cela n'était pas possible juridiquement, d'autres défendent le fait que cela le soit. Cela étant, les OFS, tels que la Coop Foncière Méditerranée et la Coop Foncière Francilienne, expliquent que les promoteurs ne peuvent pas aujourd'hui développer de BRS sans eux. De plus, pour Cécile HAGMMAN, il est important que le monde HLM se batte pour que la VEFA ne vienne pas annuler de façon définitive la maîtrise d'ouvrage HLM. En effet, si les opérateurs HLM interviennent sur des opérations déficitaires, les promoteurs quant à eux ne le feront jamais, tant qu'ils ne créent pas de profit. Il semble alors important de maintenir ces opérateurs, dégagés de cet objectif de lucrativité.

De plus, les promoteurs font preuve d'une réelle appétence pour ce produit, bien que les OFS quant à eux ne souhaitent pas voir ceux-là se faire agréer comme tels, craignant que ces acteurs ne le fassent pas avec la même approche sociale. En effet, au-delà de séduire les Élus, les promoteurs semblent voir dans le BRS, la possibilité d'acheter du foncier plus cher, conduisant donc les faits anti-spéculatifs du BRS à la trappe. En d'autres termes, les OFS craignent que les promoteurs alimentent une certaine spéculation foncière ; pour Christian ABBES, « *Cela serait dramatique et contre-performant* » (Christian ABBES, OFS Coop Foncière Méditerranée, 2022).

Les OFS peuvent et doivent travailler en complémentarité avec les promoteurs, mais ceux-ci ne doivent pas avoir accès à tous les outils, notamment le BRS qui a été créé pour pallier les failles de leurs comportements. Les promoteurs privés, qui ont contribué à rendre aujourd'hui les fonciers totalement inopérants, voient dans la production en BRS, une possibilité pour eux de venir sur ces sujets-là tout en conservant leur marge.

Il y a donc un certain lobbying au niveau national pour que les promoteurs puissent eux-mêmes monter des projets en BRS ou bien en Bail Réel Libre (BRL). Avant la crise sanitaire, il y avait un projet de loi porté par un député Modem, Jean-Luc LAGLEIZE (loi 3DS) qui sous l'initiative de lobby de promotion privée, présentait du BRS privé : le BRL. Cela consistait en la création d'Organisme Foncier Libre (OFL), qui à travers le BRL, appliquerait les mêmes

principes que le BRS, sans contrainte de plafond de revenus, visant ainsi des segments de marchés plus élevés, leur permettant d'acheter des fonciers à des prix plus importants ; lisser sur une longue durée le prix du foncier pourrait permettre aux acteurs d'acheter des terrains plus chers, ce qui n'est pas le but du BRS. En effet, s'il venait à être créé un produit intermédiaire, non encadré HLM, la variable d'ajustement serait le foncier, pouvant ainsi alimenter la spéculation foncière.

Le BRS a ainsi modifié les rapports entre les acteurs HLM et les Élus, qui voient dans ce dispositif la possibilité d'une part de permettre aux jeunes administrés de rester sur leur territoire, d'autre part de comptabiliser ces logements dans le cadre de la loi SRU. Les relations sont en revanche plus mitigées avec les promoteurs. Si certains OFS acceptent d'accueillir en leur sein ces acteurs, tous refusent que les promoteurs seuls puissent se faire agréer OFS. Ces derniers craignent que l'ouverture du BRS aux promoteurs supprimerait toutes les vertus et la philosophie du BRS, qui doit rester un outil de logement social et abordable.

Conclusion

Pour conclure, les OFS sont des acteurs nouveaux dans le paysage de l'accès social, dont il est difficile de saisir les limites de leurs actions. Le BRS apparaît comme un outil novateur et révolutionnaire ayant redistribué les cartes de l'accès social ; il permet ainsi aux acteurs de changer de modèle de développement. Créant une accession sociale ad vitam aeternam, le BRS permet aux collectivités territoriales de disposer de parcs de logements accessibles à la propriété, durablement inscrits sur leur territoire ; cela en fait un puissant outil des politiques publiques qui se voient être plus efficaces et plus durables. Les EPF(L) s'inscrivent dans la lignée de ces acteurs publics et voient dans le BRS la possibilité de poursuivre leur activité en élargissant leurs champs d'actions. Enfin, les acteurs du monde HLM quant à eux, ont vu cet outil comme un nouveau souffle pour continuer à développer une offre de logements abordables, en permettant à leurs ménages locataires de connaître un parcours social ascendant. L'utilisation du BRS dépend ainsi des OFS, tous n'ayant pas les mêmes stratégies d'actions, les mêmes localisations, les mêmes cibles.

Cet outil a ainsi rendu possible la réalisation de produits en accession sociale sur des secteurs où les acteurs ne se seraient pas engagés à développer des produits en PSLA, du fait de la potentielle plus-value que cela aurait engendrée. Incontestablement les décotes de prix permises par la dissociation du foncier et des droits réels immobiliers ont permis de créer un réel effet de solvabilisation des ménages. Les OFS peuvent ainsi proposer des produits qui s'inscrivent en-dessous des plafonds PSLA, créant une offre se dirigeant réellement vers des ménages aux revenus modestes. De surcroît, les OFS ont permis et continuent de permettre à des ménages modestes de résider dans des territoires stratégiques où ils n'auraient jamais pensé pouvoir habiter, générant ainsi une mixité résidentielle et sociale dans ces lieux. Cela étant, si certains acteurs émettaient des réserves quant à la réceptivité des ménages face à la dissociation du foncier et des droits réels immobiliers, ces doutes se sont avérés caduques en zone de tensions immobilières, témoignant ainsi de retours positifs de la part des acquéreurs.

Si la majorité des OFS se positionnent sur des zones de tensions immobilières en suivant la tendance de départ, qui consistait à utiliser le BRS pour développer des opérations neuves, de plus en plus d'OFS envisagent à l'avenir d'intervenir sur des opérations de réhabilitation, notamment à l'heure du ZAN. De fait, les OFS considèrent que le BRS est un « couteau suisse », qui peut être utilisé de façon vaste et différenciée, permettant de répondre à une multitude de sujets.

Les différents OFS voient ainsi dans ce dispositif une réelle réussite, puisque que celui-ci permet aux différents acteurs d'échanger et de se mobiliser pour des intérêts communs. Par l'inscription dans l'article 55 de la loi SRU, la pérennité de destination sociale et celle des investissements, le BRS est une manière nouvelle de convaincre les Élus de développer sur leur territoire des opérations en accession sociale. Ce constat a ainsi conduit à une explosion de demandes d'agrément au niveau national, ce qui était souhaité par l'État, qui a fait en sorte d'ouvrir les portes et de donner la possibilité d'avoir une facilité d'obtention de l'agrément. Toutefois, les OFS sont dubitatifs face au nombre croissant d'OFS sur le territoire français, qui pourrait potentiellement conduire à un effet de surenchère sur le foncier si le législateur ne met pas de frein sur les agréments. Une partie des acteurs redoutent que les promoteurs puissent se faire agréer en tant qu'OFS ou bien que certains de ceux-ci réalisent du business

avec ces promoteurs, ce qui ferait considérablement augmenter les prix, auquel cas la vision sociale et vertueuse du BRS serait ternie. Par conséquent il faut veiller à ce que le BRS continue son tout jeune développement, avant même d'essayer de lui trouver des prolongements opérationnels qui créeraient des appels d'air auprès d'acteurs qui n'auraient pas la même conscience sociale et foncière que les OFS.

Ouverture

Toutefois, les limites du BRS restent aujourd'hui inconnues du fait du peu de recul sur ce dispositif qui a généré une réelle appétence et un fort engouement des différents acteurs, ainsi que des ménages, générant un certain nombre d'interrogations de la part des OFS. Ces organismes ne peuvent plus aujourd'hui fonctionner sans un personnel dédié, ce qui sera l'un des enjeux de demain pour ces acteurs. En effet, modifier leur fonctionnement impactera leur modèle économique et de fait les redevances qui comprendront les frais de fonctionnement. Pour autant, ces changements à venir ne doivent pas venir mettre en difficulté les ménages acquéreurs.

De plus, bien qu'il ait été évoqué que la réceptivité des ménages fut bonne dans les opérations développées, celle-ci est cependant plus difficile à qualifier en territoire détendu ainsi que sur des opérations individuelles, du fait du faible nombre d'opérations développées aujourd'hui dans ces territoires.

D'autres questionnements subsistent aujourd'hui, notamment quant à la revente des logements. En effet, bien que le cadre législatif ainsi que les OFS aient imposé des règles quant à la revente, la jeunesse du dispositif ne permet pas d'affirmer comment cela se passera réellement dans ce cas-là.

S'il a été rapidement évoqué que le BRS peut être utilisé pour stabiliser les copropriétés dégradées, les OFS s'interrogent sur la vie en copropriété, compte tenu du niveau de ressources des ménages acquéreurs en BRS. Lorsqu'un ménage signe un BRS, il s'engage d'une part à payer la redevance, et d'autre part à entretenir le bâti, mais vont-ils réussir à remplir ces deux obligations dans le temps ?

Enfin, si l'encadrement anti-spéculatif du BRS peut être perçu comme un frein, cela correspond aux avantages qu'offre l'outil. Pour autant, il est possible de questionner les plafonds de ce dispositif délaissant certains ménages, qui dépassent de façon non significative les plafonds du BRS et se retrouvent de fait instantanément dans le champ de la promotion privée, ces deux marchés immobiliers ayant des écarts de prix significatifs.

Bibliographie

ATTARD Jean-Philippe. 2013. *Un logement foncièrement solidaire : le modèle des community land trusts*. La Découverte. Mouvements n° 74. Pages 143 à 153.

BOSVIEUX Jean, COLOOS Bernard. 2021. *Logement social : les enjeux du modèle français*. Les Ozalids d'Humensis. 256 pages.

BOULZENNEC Antoine. 2019. *Le modèle OFS/BRS comme un levier du développement local*. Architecture, aménagement de l'espace, Dumas-02176860.

BOUZIDI Mimoun. 2018. *La vente HLM : vers une mixité valorisant la communauté et le lien social*. Architecture, aménagement de l'espace, Dumas-01834265.

DRIANT Jean-Claude. 2009. *Les politiques du logement en France*. Études.

GIMAT Matthieu. 2017. *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. UMR Géographie-Cités.

GONTHIER Mélanie. 2018. *Une innovation de l'accession sociale à la propriété pérenne : l'OFS Métropolitain Grenoblois*. Dumas.

JABLON Samuel. 2014. *Les Community land trust ou la propriété commune de la terre*. La terre est à nous.

KIRSZBAUM Thomas. 2008. *Mixité sociale dans l'habitat*. Revue de la littérature dans une perspective comparative. La Documentation française. Etudes & recherches de la Halde.

LAMBERT Anne. 2017. *Tous propriétaires, l'envers du décor pavillonnaire* ». Paris Seuil.

LE ROUZIC Vincent. 2019. *Qu'est-ce qu'un organisme de foncier solidaire ?* Conférence. Maison des Ponts.

MOREL Hélène. 2017. *Les organismes de foncier solidaire : une innovation pour la création d'un parc pérenne de logements en accession abordable*. Dumas.

VELLUPILLAI Majury. 2020. *L'accession à la propriété à Carré de Soie : articulations entre politiques publiques, marché du logement et ménages*. Dumas.

VORMS Bernard. 2009. *Les politiques d'aide à l'accession à la propriété à l'épreuve de la crise*. Informations sociales n° 155. Pages 120 à 130.

Sitographie

Centre d'analyse stratégique. 2011. *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*. Note d'analyse n° 221

http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-04-29-prixdulogement-na221_0.pdf

CEREMA. 2018 (modifié en 2019). *Expériences - Montages opérationnels de BRS*.

<http://outil2amenagement.cerema.fr/montages-operationnels-de-brs-a1410.html>

CEREMA. 2019. *Montages opérationnels de Bail Réel Solidaire - Projet de l'organisme de foncier solidaire la Foncière (Haute-Savoie)*.

http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/fichebrs_fonciere-htesavoie_1019_cle776fda.pdf

CERTU, 2011. *Aménagement opérationnel - La formation des prix fonciers urbains*.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwivwoOavv3AhWpzYUKHYt1B5MQFnoECAMQAQ&url=http%3A%2F%2Foutil2amenagement.cerema.fr%2FIMG%2Fpdf%2FLa_formation_des_prix_fonciers_urbains_cle5a7ffe.pdf&usg=AOvVaw1pT3_xgAr_mfG01RB0xidN

DREAL Nouvelle-Aquitaine. 2019. *Bail réel solidaire : les organismes de foncier solidaire pour un logement abordable en Nouvelle-Aquitaine*. TEDDÉ Valérie.

https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/focus27_ofs2019.pdf

Espacité. 2016. *Webconférence - Les modes alternatifs d'accession : les organismes de foncier solidaire*.

<https://www.youtube.com/watch?v=eO9Arov6BWk>

Espacité. 2017. *Conférence - Les organismes de fonciers solidaires au service des politiques locales d'accession*.

<https://www.youtube.com/watch?v=vO36WGeXJvQ&list=PLDbr2-UleIDG8tLoInmJJEC3usqZP1aM>

DREAL PACA. 2019. *Séminaire sur les Organismes Fonciers Solidaires*.

[17 octobre 2019, Séminaire sur les Organismes Fonciers Solidaires - DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/17_octobre_2019_Seminaire_sur_les_Organismes_Fonciers_Solidaires_-_DREAL_Provence-Alpes-Cote_dAzur.pdf)

DREAL PACA, 2021. *Organismes Fonciers Solidaires - Bail Réel Solidaire : l'info BRS en PACA*.

[infobrs_n2_dreal.pdf \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/infobrs_n2_dreal.pdf)

Espacité. 2018. *Le bail réel solidaire et les organismes de foncier solidaire : vers un modèle durable de l'accession sociale à la propriété en France ? Synthèse de la web-conférence du réseau des acteurs de l'habitat « Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? Quelles perspectives ? »*. MILLE Amandine.

https://www.acteursdelhabitat.com/IMG/pdf/webconf_rah_foncier_solidaire_14112018.pdf

Espacité. 2018. *Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordable*. CANET Anne-Charlotte, LE DOEUFF Anne-Katrin, PAVAGEAU Guillaume. Rapport d'étape.

[Rapport+Espacite++OFS-BRS.pdf](#)

Espacité. 2019. *Les OFS aujourd'hui : où en est-on ?* Journées du réseau national des organismes de foncier solidaire. LE DOEUFF Anne-Katrin, PAVAGEAU Guillaume.

http://www.espacite.com/le_lab_espacite/ofs_brs_espacite

Espacité. 2019. *Les organismes de foncier solidaire pour des logements durablement abordables*. Repères. CHALENCON Géraldine, LE DOEUFF Anne-Katrin.

[Espacite fiche reperes OFS 2018.pdf](#)

Espacité. 2020. *Le modèle OFS-BRS, un levier de développement des organismes de logement social*. Repères. CHALENCON Géraldine, LE DOEUFF Anne-Katrin.

http://www.espacite.com/le_lab_espacite/fiches_reperes

Gouvernement. 2021. *Rapport Rebsamen - Commission pour la relance durable de la construction de logements*. Tome 1 - Diagnostic et mesures phares.

https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2021_09_rapport_-_commission_pour_la_relance_durable_de_la_construction_de_logements.pdf

Les Coop HLM. *Faciliter durablement l'accès social à la propriété avec un organisme de foncier solidaire*.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjqjX-qX4AhVO0oUKHVMeAOoQFnoECAkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.hlm.coop%2Ffile%2F6253%2Fdownload%3Ftoken%3DowxSGSX_&usg=AOvVaw0v_BxLQBy3i1iLiuwQVBjD

Les Coop HLM. 2011. *L'accès social responsable et sécurisé : les coopératives d'Hlm veulent faire plus et mieux*.

<https://www.hlm.coop/ressources/all/10358>

Ministère chargé de la ville et du logement. 2021. *Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*.

[Organismes de foncier solidaire et le bail reel solidaire fiche 2021.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

Ministère de la transition écologique. 2021. *Accession sociale à la propriété*.

<https://www.ecologie.gouv.fr/accesion-sociale-propriete>

Ministère de la transition écologique. 2022. *Prix immobilier - Evolution à long terme*.

<https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/prix-immobilier-evolution-a-long-terme-a1048.html>

Rennes Métropole. 2019. *Actes des Journées du Réseau des OFS.*
[actes_journees_rennes_2019.pdf \(foncier-solidaire.fr\)](#)

Réseau des acteurs de l'habitat. 2021. *Les défis d'un foncier et d'un logement abordable.*
<https://www.acteursdelhabitat.com>

Réseau des acteurs de l'habitat. 2018. *Webconférence - Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? Quelles perspectives ?*
<https://vimeo.com/300862327>

Sénat. *Rapport d'informations - Le fort développement des crédits aux particuliers.*
<https://www.senat.fr/rap/r97-060/r97-06010.html>

Union Sociale pour l'Habitat. 2014. *Guide à l'usage des élus locaux - Le logement social et les politiques locales de l'habitat.*
https://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/AMF_10133_GUIDE.pdf

Union Sociale pour l'Habitat. 2008. *Stratégies de développement des organismes HLM.*
<https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/documents/2018-03/Strategies%20de%20developpement%20des%20organismes%20Hlm.pdf>

Union Sociale pour l'Habitat. *L'histoire du logement social.*
[L'histoire du logement social | L'Union sociale pour l'habitat \(union-habitat.org\)](#)

Union Sociale pour l'Habitat. 2021. *OFS/BRS : l'accession par la solidarité.* Actualités Habitat.
[OFS/BRS : l'accession par la solidarité | L'Union sociale pour l'habitat \(union-habitat.org\)](#)

Table des illustrations

Figure 1 : Courbe de Friggitt	p10
Figure 2 : Cartographie des OFS interrogés, illustrée par une de leurs opérations	p17
Figure 3 : État des lieux des OFS en France	p21
Figure 4 : Les attributs du droit de propriété	p25
Figure 5 : Mécanisme du dispositif OFS/BRS	p26
Figure 6 : Plafonds de ressources au 01/01/2022	p28
Figure 7 : Résidence Le Flore à Bruz, 1er programme immobilier en BRS dans la Métropole rennaise	p31
Figure 8 : Comparatifs des modes d'habiter	p32
Figure 9 : Comparaisons des niveaux de redevance	p33
Figure 10 : Résidence l'Orée du Baggersee	p34
Figure 11 : Résidence Les Six Bastides (Six-Fours-Les-Plages)	p45
Figure 12 : Politique d'accession sociale sur le territoire de Rennes Métropole	p53
Figure 13 : Maison réhabilitée par Bizitegia	p56
Figure 14 : Opération Kaminoa	p56
Figure 15 : Résidence Les Partitions dans le quartier du Maurepas	p59