

Le bail réel solidaire et les organismes de foncier solidaire : vers un modèle durable de l'accès sociale à la propriété en France ?

Synthèse de la web-conférence du Réseau des acteurs de l'habitat du 14 novembre 2018
« Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? quelles perspectives ? »

Par Amandine Mille
Doctorante au Lab'Urba, Université Paris-Est

Synthèse

Le cycle de web-conférences proposé par le Réseau des acteurs de l'habitat a vocation à débattre de sujets d'actualité et à partager avec le plus grand nombre les analyses d'experts et d'acteurs.

Cette troisième web-conférence vise à apporter un éclairage sur un nouveau modèle d'accès sociale à la propriété, qui repose sur la création des organismes de foncier solidaire (OFS) et du bail réel solidaire (BRS). Le modèle OFS-BRS a été introduit en France par les lois Alur (2014) et Macron (2015). S'inspirant des *Community Land Trust* (CLT) développés aux Etats-Unis et en Europe du Nord, il cherche à offrir une alternative à la propriété privée du sol et à réguler l'inflation des prix de l'immobilier et les inégalités dans l'accès aux logements et aux territoires.

Le modèle s'est progressivement enrichi depuis sa création par la loi Alur, tant au niveau législatif que réglementaire, mais aussi au travers d'une trentaine d'expériences déjà initiées à l'échelle nationale. Ces démarches recouvrent une grande diversité de finalités, de terrains d'application et d'acteurs. Parmi ces derniers, les organismes Hlm jouent un rôle de premier plan.

Ainsi, la webconférence interroge la place des organismes de foncier solidaire et du bail réel solidaire dans le modèle Hlm. Dans ce cadre, ont été conviés à s'exprimer **Nathalie Demeslay**, responsable du service Habitat de Rennes Métropole, **Anne-Katrin Le Doeuff**, directrice générale déléguée d'Espacité, et **Vincent Lourier**, directeur de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm. Le débat était animé par la journaliste **Dominique Rousset**. A partir de retours sur les premières expériences conduites, les intervenants explorent le potentiel que le foncier solidaire représente pour l'habitat social.

Cette web-conférence a donné lieu à de nombreuses réactions et questions de la part des internautes, qui étaient près de 300 à suivre et à participer en direct au débat.

Elle a été organisée avec l'appui d'Espacité.

Introduction

Le modèle OFS-BRS a été introduit en France par les lois Alur (Accès au logement et un urbanisme rénové) de 2014, avant d'être enrichi par la loi Macron (loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) de 2015 puis, récemment, par la loi Elan (Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique). Ce modèle, qui repose sur la création des Organismes de Foncier Solidaire (OFS) et du Bail Réel Solidaire (BRS), vise à proposer un nouveau mode d'accession sociale à la propriété. Il se présente à la fois comme une alternative à la propriété privée du sol et comme une solution pour pérenniser l'effet des aides publiques consacrées à l'accession sociale, réguler l'inflation des prix du marché immobilier, ou encore lutter contre les exclusions et inégalités dans l'accès aux logements et à certains territoires.

A travers les différentes évolutions législatives qu'il a connues, ce modèle a su faire la preuve de sa capacité à s'adapter et à enrichir progressivement la boîte à outils du « foncier solidaire ». Une trentaine d'expériences a déjà été lancée à travers la France. Bien que celles-ci soient encore très récentes, elles révèlent un intérêt croissant des élus et des organismes Hlm qui pressentent un fort potentiel de développement. La webconférence propose ainsi de revenir sur la genèse et les principes fondamentaux du modèle OFS-BRS, avant de s'interroger sur les apports du modèle du point de vue des collectivités locales, des ménages acquéreurs ou encore des organismes Hlm. D'autres sujets sont évoqués, à savoir les pièges à éviter, la pertinence de l'alliance OFS-BRS/secteur Hlm, l'intérêt de ces dispositifs pour la vente Hlm (un sujet d'actualité), et les potentialités d'ouverture du modèle à d'autres terrains d'application.

Genèse et principes fondamentaux du modèle OFS-BRS

La mise en place d'un BRS comprend plusieurs étapes. Dans la configuration classique d'une opération neuve, un organisme de foncier solidaire fait l'acquisition d'un terrain en vue de le conserver dans la durée. Sur ce terrain, des programmes immobiliers résidentiels abordables sont développés par un organisme Hlm (ou un promoteur immobilier privé). Le ménage, sous plafond de ressources, achète les droits réels sur son logement pour une durée ne pouvant excéder 99 ans, mais dont la durée est étendue à plus long terme dans la pratique, puisque le bail se proroge à chaque mutation. Grâce au bail réel solidaire, le ménage achète sa résidence principale à un prix plus abordable qu'en pleine propriété, et s'acquitte d'un loyer foncier (une redevance) permettant à l'OFS de porter le terrain dans la très longue durée. Cette redevance, idéalement peu élevée, s'ajoute aux charges d'entretien, aux taxes locales et aux annuités d'emprunt. Le ménage s'engage auprès de l'OFS à revendre son logement le moment venu à un ménage dont les revenus sont similaires, et à un prix incluant une plus-value très limitée sous le contrôle de l'OFS. En dissociant le sol, propriété de l'OFS, et le bâti, détenu par le ménage, le modèle OFS-BRS se présente comme une mécanique à deux niveaux, comme l'explique **Anne-Katrin Le Doeuff**.

L'OFS et le ménage sont liés par le bail réel solidaire, qui s'apparente à un contrat prévoyant un certain nombre de dispositions comme un prix minoré et l'encadrement des revenus du ménage acquéreur. Ces dispositions garantissent ainsi la vocation sociale du modèle. Pour **Anne-Katrin Le Doeuff**, la principale innovation du modèle est le rechargement automatique du bail et des clauses associées à chaque mutation, c'est-à-dire à chaque arrivée d'un nouveau ménage.

Depuis la loi Alur qui a permis de créer le statut d'OFS, le modèle a su s'enrichir progressivement des questions soulevées au fur et à mesure des expériences menées. Avec la loi Macron, la loi de finances 2017 (accès du bail réel solidaire à une TVA réduite) et les dernières évolutions de la loi Elan (clarification de la possibilité pour les OPH d'être agréés OFS et ouverture aux ESH et aux coopératives d'Hlm, rattachement au régime de copropriété, fonctionnement des actes notariés, comptabilisation au titre de l'article 55 de la loi SRU), le dispositif s'inscrit dans une actualité législative et réglementaire dense. **Nathalie Demeslay** revient sur le caractère itératif de ce modèle, pour lequel le cadre législatif ne peut pas tout prévoir, ce qui le conduit à se redéfinir et à se réadapter au gré des expérimentations empiriques. **Vincent Lourier** précise que le modèle s'inspire des *Community Land Trust* développés aux Etats-Unis et en Europe du Nord, qui ne pouvaient être mis en œuvre tels quels en France, compte tenu du caractère contraignant du droit français. C'est la raison pour laquelle le BRS a été inventé.

Anne-Katrin Le Doeuff considère le modèle comme une « petite révolution », à la fois parce qu'il s'agit d'une alternative au modèle classique de la propriété en France, mais aussi parce qu'il défend des mesures anti-spéculatives et contribue à la pérennisation des aides publiques. En effet, des études ont montré que l'accession sociale à la propriété n'a jamais été aussi inéquitable en France. Alors qu'au début des années 1970, les ménages étaient, quels que soient leur revenus, propriétaires de leur logement dans des proportions comparables, la situation a bien changé : au début des années 2010, c'est-à-dire au moment de la genèse du modèle OFS-BRS, seuls 15% du quartile des ménages les plus pauvres étaient propriétaires, contre 70% du quartile des ménages les plus aisés. Ce contexte apparaît comme éminemment paradoxal dans la mesure où les politiques publiques en faveur de l'accession sociale sont bel et bien présentes aux niveaux national et local. Toutefois, leur efficacité demeure limitée. Il est donc devenu indispensable de trouver un nouveau modèle, à la fois pour résoudre le problème relatif au renchérissement des coûts de l'accession liés au foncier, pour pérenniser les aides publiques qui y sont consacrées, et pour apporter davantage d'équité sociale en augmentant le nombre de personnes en capacité d'accéder à la propriété.

Les initiatives en cours : intérêts et stratégies du point de vue des collectivités locales

A ce jour, on dénombre une trentaine d'initiatives plus ou moins avancées, lancées depuis environ un an et demi seulement. Huit OFS ont été agréés, principalement grâce à des coopératives d'Hlm très engagées sur le sujet. Ces initiatives prennent forme dans des territoires tendus, cible initiale du dispositif, mais pas seulement puisqu'elles se développent à l'échelle de toute la France. Ces expérimentations reposent fortement sur l'initiative de trois acteurs principaux : les collectivités locales, les organismes Hlm et en particulier les coopératives, ainsi que les Etablissements Publics Fonciers (EPF). Pour les collectivités, l'enjeu principal du modèle renvoie à la pérennisation des aides publiques et aux mesures anti-spéculatives. Ces dernières expliquent aussi l'engagement des organismes Hlm qui recherchent également un nouveau modèle économique. Quant aux EPF, le modèle s'inscrit dans la continuité de leurs missions traditionnelles en leur permettant de réaliser du portage foncier pendant un temps plus long que jadis, tout en répondant à un objectif de régulation des marchés fonciers.

À ce jour, Rennes Métropole est l'une des collectivités les plus engagées dans le développement du modèle OFS-BRS. Avec un rythme de production de plusieurs centaines de logements par an à court terme, le bail réel solidaire doit devenir à terme la seule offre d'accession aidée du cœur de métropole. En effet, sur Rennes Métropole, un périmètre d'interventions ciblées a été défini, à savoir les communes les plus centrales ainsi que celles de plus de 10 000 habitants où se situent les marchés les plus attractifs. Sur ces territoires, il a été décidé que le seul mode opératoire pour accéder à la propriété serait l'OFS-BRS. **Nathalie Demeslay** indique que Rennes Métropole a acté en octobre 2018 la commercialisation de 128 logements en OFS-BRS et devrait atteindre les 300 logements dès l'an prochain. Les logements ont été commercialisés dans des territoires attractifs. Pour autant, les prix proposés se situent bien en-deçà du prix du marché, à savoir 2 055 euros contre 5 000 euros par m² de surface du logement.

En termes de niveau de décote, les philosophies varient d'un territoire à un autre. Concernant le PSLA, dans le cas où ce prêt serait conservé, la décote doit être de l'ordre de 10% en mensualité, un niveau raisonnable pour **Anne-Katrin Le Doeuff** qui précise qu'Espacité conseille généralement de supprimer le PSLA pour éliminer l'effet de concurrence. Cette dernière option a été retenue par Rennes Métropole, qui a ainsi fait preuve d'un grand volontarisme selon **Anne-Katrin Le Doeuff**. Dans les secteurs retenus par Rennes Métropole pour y développer le seul modèle OFS-BRS, la question de la décote ne se pose donc pas. En revanche, celle-ci se pose dans le cas des autres communes de la métropole qui conservent le PSLA. Ainsi, Rennes Métropole a défini deux tarifs administrés par le programme local de l'habitat : un tarif PSLA à 2 230 euros TTC stationnement compris sur les communes non concernées par l'OFS, et un tarif de 2 055 euros TTC pour les communes concernées par l'OFS. Cette différenciation de tarifs s'est avérée légitime dans la mesure où, dans le premier cas, le ménage détient la pleine propriété ce qui lui permet de vendre aux conditions du marché (même s'il est soumis à des clauses anti-spéculatives), tandis que dans le cadre de l'OFS le ménage n'est pas propriétaire du foncier et les conditions de revente sont très encadrées.

Pour une collectivité locale, développer le modèle OFS-BRS présente plusieurs vertus. Cela permet notamment de garantir dans la durée l'efficacité des politiques publiques en matière d'accession sociale. A Lille par exemple, le dispositif doit permettre de conserver le caractère abordable des logements mais aussi de mettre en place un nouveau modèle économique. A Rennes Métropole, qui s'est saisie de l'OFS-BRS avant

tout comme instrument juridique, l'OFS-BRS consolidera une politique d'accession et de maîtrise foncière qui existe depuis 1997. En 2018, 8,41% des ménages ont quitté le parc social du territoire de Rennes Métropole pour rejoindre le parc privé ou accéder à la propriété. Pour **Nathalie Demeslay**, cette baisse du taux de rotation dans le parc locatif social révèle un blocage des parcours résidentiels. Pour cela, **Nathalie Demeslay** invite à raisonner en comparant la production de l'offre locative sociale et la production de l'offre en accession sociale. L'encadrement des conditions de revente doit permettre d'étendre et de pérenniser l'offre de logements en accession sociale. En effet, sans encadrement sur les conditions de revente, l'accession sociale produite bascule rapidement dans le marché libre dès la première revente. Grâce au bail solidaire, les produits demeureront dans le marché de l'accession sociale.

En conservant ces produits dans le marché de l'accession sociale, la création d'une mixité sociale pourra être accélérée dans les secteurs les plus tendus. A Rennes Métropole par exemple, il est prévu d'intégrer le BRS dans les servitudes de mixité sociale dès le 1^{er} janvier 2019. Cela signifie qu'un opérateur privé qui achèterait du foncier dans le diffus pour y développer une programmation de plus de quinze logements devra proposer quelques unités sous la forme du BRS. Cela constitue une nouveauté jamais expérimentée auparavant dans la mesure où les secteurs sous servitudes de mixité sociale sont aussi les plus tendus et les plus attractifs.

Quels avantages pour les ménages acquéreurs ?

Nathalie Demeslay estime que le modèle remplit sa mission sociale en contribuant à rétablir l'égalité des chances des ménages face à leurs choix résidentiels. **Anne-Katrin Le Doeuff** ajoute que l'OFS-BRS a un double rôle à jouer en termes d'équité sociale et territoriale. En effet, il permet à des ménages d'accéder à des localisations où ils n'auraient pas pu acheter sans ce dispositif qui permet d'amortir le coût du foncier, très élevé dans certains territoires où il n'est pas possible de livrer des opérations en accession sociale classique. Sans ce mécanisme, les ménages modestes souhaitant accéder à la propriété sont contraints de s'éloigner des zones les plus attractives, en périphérie des centres villes pour acheter dans des conditions de solvabilité acceptables. **Nathalie Demeslay** rappelle également que l'accession sociale à la propriété à Rennes métropole était surtout composée, jusqu'à présent, de logements familiaux dans des secteurs moins centraux et peu attractifs. Rennes Métropole demeurait en effet très prudente sur ses orientations programmatiques en accession sociale, en privilégiant le logement familial pour fidéliser les ménages et en évitant les localisations trop attractives et centrales, notamment au niveau de la Ville de Rennes. Aujourd'hui, Rennes Métropole se sent « décomplexée » pour reprendre un qualificatif employé par **Nathalie Demeslay**, car l'objet social des produits créés dans le cadre du couple OFS-BRS va être durablement conservé. Comme d'autres collectivités, Rennes Métropole va ainsi pouvoir réfléchir à des produits à destination d'autres profils de ménages, à l'instar des jeunes et des personnes seules (ces dernières représentent 52% des demandeurs de logements sociaux sur le territoire de Rennes Métropole) à la recherche de petits logements, jusqu'alors peu représentés dans l'offre en accession sociale.

Le modèle OFS-BRS présente ainsi de nombreux avantages pour plusieurs acteurs, en premier lieu les ménages acquéreurs. Il répond aux demandes actuelles des ménages en matière d'accession à la propriété, en leur permettant à la fois d'acheter un bien à un prix raisonnable et d'accéder à une localisation davantage choisie qu'auparavant.

Le bail réel solidaire prévoit également des engagements entre l'organisme de foncier solidaire et le ménage. La question de la redevance mensuelle que le ménage doit reverser à l'OFS en contrepartie de son portage foncier a déjà été mentionnée. Si le ménage n'est plus en capacité de régler cette redevance, le bail est résilié de plein droit. Il faut aussi savoir que les frais de gestion sont répercutés sur la redevance, laquelle n'est pas plafonnée comme cela peut être le cas du prix de vente. Cette absence de plafonnement de la redevance induit des écarts importants à l'échelle nationale, avec des prix allant de 12 centimes par m² (à Rennes) à près de 5 euros par m² dans les territoires les plus tendus. **Vincent Lourier** explique que ces écarts sont liés au modèle économique de l'OFS : plus celui-ci s'insère dans les politiques locales, plus il a accès à un écosystème qui lui permet d'accéder au foncier dans des conditions favorables, et moins la redevance sera élevée. Pour résumer, plus la redevance est élevée, plus il faut y lire un faible soutien de la collectivité. Pour **Vincent Lourier**, il faut démontrer aux collectivités combien leur soutien est indispensable pour faire appliquer des niveaux de redevance les plus faibles possibles. **Nathalie Demeslay** ajoute que la question de la maîtrise foncière doit absolument être résolue en amont pour éviter que cela se

répercute sur le ménage acquéreur à travers la redevance. La question de la maîtrise et de l'acquisition foncières est essentielle. C'est pourquoi celle-ci est traitée par Rennes Métropole dans le cadre du programme local de l'habitat. Rennes Métropole était capable de produire de l'accession sociale sur son territoire à travers le PSLA grâce à une politique de maîtrise foncière et à une fixation de la charge foncière encadrée par la politique locale de l'habitat. Rennes Métropole connaît ainsi le prix d'acquisition du foncier car il est fixé par la politique publique.

Dans le cadre du BRS, les ménages s'engagent également à ne pas dégager de plus-value sur la revente de leur bien. Cela s'explique par le fait que le dispositif bénéficie d'un effort public important. Il est essentiel que cet effort public profite à plusieurs ménages, et ne soit pas confisqué par une petite partie d'entre eux. D'après **Nathalie Demeslay** qui a pu échanger avec des futurs acquéreurs, ceux-ci comprennent et acceptent ce principe, d'autant plus que le modèle est très protecteur vis-à-vis des ménages et peut être comparé au modèle locatif social avec le versement d'un loyer mensuel. Ainsi, le bien peut être revendu par un ménage au prix initial de l'acquisition, ce qui assure à ce dernier de récupérer le montant investi. Plus encore, l'OFS s'engage à racheter le logement au prix initial de l'acquisition si le ménage souhaite vendre et ne trouve pas de nouvel acquéreur. La question de la revente des logements en BRS devrait par ailleurs bientôt se poser. En effet, d'après **Nathalie Demeslay**, un stock de logements en accession sociale va progressivement se constituer, et permettre de répondre plus aisément aux évolutions des ménages (les ruptures familiales, par exemple) qui n'ont pas le temps d'attendre la construction d'un immeuble pour enclencher une mutation résidentielle. Il deviendra également possible, comme dans le parc locatif social, de réaliser un parcours résidentiel au sein de plusieurs BRS, en achetant un premier BRS, puis un autre, etc. Il va falloir apprendre à prendre en compte cette demande de mobilité résidentielle, y compris à l'échelle des différentes métropoles si les ménages souhaitent se déplacer d'une métropole à une autre.

Comment accéder à un logement en BRS ?

Concernant les prêts contractés par les ménages, la loi de finances 2017 autorise le cumul sur une même opération d'un BRS et d'un PTZ (prêt à taux zéro). De plus, les banques (notamment le Crédit foncier qui a financé les premières opérations à Lille) observent de près les contours des BRS et sont très attentives à la qualité et au choix des opérations, ainsi qu'aux profils des ménages acquéreurs. La pédagogie auprès des banques apparaît donc essentielle, un travail d'ores-et-déjà engagé par certaines collectivités comme Rennes Métropole.

Concernant les procédures d'attribution d'un logement en BRS, les philosophies peuvent varier d'un territoire à un autre, mais globalement l'OFS-BRS n'apparaît pas très éloigné de la procédure classique d'attribution d'un logement social, puisqu'il est possible d'organiser des files d'attente et de définir des critères de priorité. A Rennes Métropole par exemple, les opérations en accession sociale sont attribuées depuis 1997 par une commission qui regroupe trois partenaires : la commune concernée, le maître d'ouvrage et Rennes Métropole. Cette dernière est très attentive au fait que le plus grand nombre de ménages puisse accéder à la propriété.

Qui sont les ménages acquéreurs ? A ce jour, même s'il reste encore difficile de généraliser, des enquêtes sur le profil type des ménages acquéreurs des toutes premières opérations démontrent qu'ils se caractérisent pour le moment par un certain capital culturel, d'après **Anne-Katrin Le Doeuff**. Ces ménages posent des questions très pointues et s'approprient le sujet. Le modèle OFS-BRS leur permet d'acheter mieux et moins cher, dans des territoires jusqu'alors inaccessibles. Par exemple, à Lille, 50% des ménages acquéreurs sont d'anciens locataires du parc social. Pour **Anne-Katrin Le Doeuff**, ce constat démontre qu'il s'agit bien d'un outil favorisant les trajectoires résidentielles et dont la vocation est éminemment sociale, même si la question de l'accès à la propriété des ménages des plus modestes, dépasse le seul cadre du modèle OFS-BRS.

La pertinence de l'alliance OFS-BRS/secteur Hlm et les apports potentiels pour la vente Hlm

Le secteur Hlm apparaît comme un vecteur important du développement du modèle OFS-BRS, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le dispositif représente un apport au modèle économique des organismes Hlm dans un contexte de recherche de fonds propres. **Vincent Lourier** illustre ce point par le cas de la vente Hlm pour laquelle existent deux manières de procéder. La cession en bloc, qui implique pour le bailleur de se défaire d'un patrimoine au profit d'un OFS extérieur ; dans ce cas, les retombées financières sont immédiates. Une autre façon de procéder est, avec la loi Elan, que l'organisme Hlm reste propriétaire de son

foncier et ne vende que le logement, ce qui lui permet d'intégrer la copropriété créée et de suivre l'évolution de celle-ci, mais cette seconde manière de faire est moins intéressante financièrement.

Un autre apport du modèle pour le secteur Hlm est de permettre à des organismes Hlm de s'en saisir comme outil stratégique pour retrouver leur place dans la production urbaine. En effet, **Vincent Lourier** explique que le mode de production urbaine actuel repose principalement sur des aménageurs publics et privés. Dans un tel contexte, la place accordée à la maîtrise d'ouvrage Hlm est souvent marginale, sauf dans les cas où la collectivité est particulièrement sensibilisée à ce sujet et s'assure que la maîtrise Hlm se maintienne. D'où l'importance pour les collectivités et les organismes Hlm de travailler main dans la main sur ce sujet. Actuellement, des organismes Hlm rencontrent des difficultés à s'insérer et, quand ils y parviennent, à demeurer durablement sur certains marchés. Il existe des secteurs au sein desquels les organismes Hlm ne sont plus en capacité financière de construire du logement abordable compatible avec les ressources des acquéreurs, sauf à se réinventer et à aller vers un dispositif comme l'OFS-BRS. Ainsi, le modèle OFS-BRS peut participer de la re-légitimation du rôle des organismes en matière de maîtrise foncière et d'aménagement. Il ne s'agit certes pas d'un outil miracle mais il peut aider les organismes Hlm à reprendre la main à certains endroits, à condition toutefois que les produits proposés en BRS soient compétitifs par rapport à ceux proposés en accession sociale classique.

De plus, le BRS offre la possibilité aux organismes Hlm de continuer de garantir une offre de logements abordables, en particulier dans des secteurs tendus où ils ne peuvent plus se développer compte tenu des valeurs foncières. Plus globalement, il peut constituer un levier pour accélérer les volumes de ventes Hlm. En proposant un modèle hybride entre la location et l'accession, le modèle s'inscrit ainsi dans le prolongement des missions historiques des organismes Hlm, pour qui l'accession sociale à la propriété n'est pas un sujet nouveau. **Vincent Lourier** présente quelques chiffres : plus de 360 organismes sont actifs dans le secteur de l'accession sociale à la propriété, qui représente entre 8 000 et 9 000 logements neufs construits par an. Pour **Vincent Lourier**, l'accession sociale fait partie de l'ADN des organismes Hlm, avec des variations selon la conjoncture économique. Le Mouvement Hlm est un acteur important de l'accession sociale sécurisée, dont le BRS est un outil proposant des logements à des prix maîtrisés et une sécurisation à travers une garantie de rachat par l'OFS. C'est donc naturellement que les organismes Hlm se sont investis et saisis du modèle comme opportunité à plusieurs niveaux.

La loi Elan prévoit désormais que, quel que soit son statut, tout organisme Hlm puisse demander un agrément préfectoral pour créer son propre organisme de foncier solidaire, avec toutes les obligations que cela implique. Il pourra ainsi porter lui-même des fonciers sur lesquels seront lancées des opérations en BRS. Cette possibilité ouvre la voie à deux modes de production pour des BRS : soit à travers un OFS agréé, créé spécifiquement et à but non lucratif, soit par des organismes Hlm qui ont obtenu l'agrément préfectoral. Pour **Anne-Katrin Le Doeuff**, cette ouverture peut constituer un accélérateur du modèle grâce à la solidité financière des organismes Hlm, par opposition à la création ex-nihilo d'opérateurs nouveaux avec tous les risques de fragilité financière que cela peut impliquer au démarrage de leur activité.

Les Coop'HLM et le bail réel solidaire

La Fédération des Coop'Hlm regroupe 165 coopératives spécialistes de l'accession sociale à la propriété. Ces dernières sont aujourd'hui largement investies dans la promotion d'une politique coopérative en faveur de l'habitat social, notamment en imaginant de nouvelles modalités d'accès à la propriété via les organismes de foncier solidaire ou l'habitat participatif. L'encadré ci-après permet de revenir sur l'implication des coopératives d'Hlm dans le cadre du bail réel solidaire, qui s'inscrit pleinement dans la continuité de leurs missions historiques.

« Le Mouvement Hlm et le bail réel solidaire », par Vincent Lourier

L'accession sociale est une mission historique du Mouvement Hlm. Avec 358 organismes adhérents à la Société de garantie de l'accession des organismes Hlm, plus d'un organisme sur deux est impliqué dans la production d'une offre de logements neufs à prix abordable. En 2017, ce sont ainsi plus de 9 000 logements neufs, en collectif comme en individuel, qui ont été vendus à des ménages sous plafonds de revenus souhaitant acquérir leur résidence principale.

Le bail réel solidaire (BRS) constitue une opportunité importante pour maintenir une offre de logements à prix abordable sur des territoires où les ménages à revenus moyens ou modestes sont exclus de l'accession à la propriété compte tenu de l'évolution des marchés fonciers. L'absence de maîtrise foncière publique ou la présence d'aménageurs, publics comme privés, qui privilégient les acteurs privés dans un souci de rentabilité, sont des facteurs aggravants de ces inégalités territoriales émergentes.

Par le ciblage social de l'accès au logement, l'encadrement des conditions de cession et le mécanisme de rechargement au moment des mutations, le BRS présente beaucoup de caractéristiques pouvant aussi susciter l'adhésion des collectivités locales. Le BRS présente la vertu de « cristalliser » les aides publiques à l'accession à la propriété.

Pour ces raisons, les organismes Hlm, et en particulier les Coop'HLM, se sont intéressés très tôt au bail réel solidaire. Leur implication prend aujourd'hui deux formes. D'une part, les organismes Hlm sont légitimes à être maîtres d'ouvrage des opérations commercialisées en BRS sur des terrains mis à disposition par un organisme de foncier solidaire (OFS). Le montage d'opérations est très proche d'une opération classique, avec la prise en compte des paramètres de l'OFS. D'autre part, les organismes Hlm peuvent aussi être partie prenante voire à l'initiative d'un organisme de foncier solidaire pour faciliter le développement du BRS sur un territoire. Dans ce cas, l'organisme peut avoir un rôle plus actif et aller jusqu'à prendre en charge certaines fonctions de l'OFS par le biais de conventions de prestations.

Dès la parution des derniers textes réglementaires en mai 2017, la Fédération des Coop'HLM a ainsi pris la décision d'encourager la création de dix OFS pour démontrer par l'exemple la pertinence de ce nouveau produit. A ce jour, 6 des 8 OFS agréés par l'Etat sont donc des OFS créés à l'initiative de Coop'HLM et 3 sont en cours d'agrément. Ces démarches se font dans un esprit inter-organismes puisque la forme juridique généralement retenue est celle d'une coopérative d'intérêt collectif, ouverte aux opérateurs Hlm, aux collectivités locales mais aussi aux futurs habitants, ce qui est une spécificité de la démarche Hlm par rapport à d'autres initiatives.

La création d'OFS au sein du Mouvement Hlm constitue aussi un enjeu de reconnaissance de la maîtrise d'ouvrage Hlm par l'accès privilégié qu'il donne au foncier.

Si le BRS a été avant tout conçu pour faciliter le maintien d'une offre abordable en accession à la propriété sur les zones dites tendues, des déclinaisons pour traiter d'autres enjeux se font jour : traitement des copropriétés en voie de dégradation, habitat participatif, revitalisation des centres anciens, vente du patrimoine Hlm... A peine créé, le BRS s'affirme comme un véritable « couteau suisse » des politiques de l'habitat.

Points de vigilance et pièges à éviter

Le modèle OFS-BRS peut être défini comme un « couteau suisse », c'est-à-dire un modèle ouvert et malléable permettant de résoudre certains écueils structurels des politiques publiques. Pour autant, il faut rappeler qu'il ne peut jouer pleinement son rôle qu'à certaines conditions d'une part, et qu'il ne peut ni solutionner l'ensemble des politiques publiques ni s'y substituer d'autre part. Le modèle constitue ainsi un outil à manier avec précaution pour **Vincent Lourier** qui rappelle que l'accession à la propriété demeure une activité risquée, au sein comme en dehors du modèle OFS-BRS. A chaque question soulevée, les réponses juridiques, fiscales et techniques ne sont pas évidentes. A ce stade, les acteurs ne bénéficient pas encore du

recul nécessaire pour identifier précisément l'ensemble des limites du modèle, lesquelles se révèlent au fur et à mesure des expérimentations et des apprentissages. Les intervenants alertent d'ores-et-déjà sur quatre principaux points de vigilance et pièges à éviter.

Le premier risque éventuel concerne la spéculation foncière. L'OFS pourrait accompagner ou alimenter un renchérissement des coûts du foncier, s'il n'était pas autant encadré. Toutefois, cette crainte n'est pas avérée à ce jour d'après **Vincent Lourier**, du moins dans le cadre des projets accompagnés par la Fédération des Coop'HLM. Condition fondamentale : pour être efficace et pertinent, l'OFS-BRS doit être inscrit dans la politique locale de l'habitat.

Ce risque se manifeste à travers la question suivante, posée par **Anne-Katrin Le Doeuff** : à qui bénéficie l'effet de levier du modèle ? Deux scénarios sont possibles : soit il bénéficie au ménage, soit au propriétaire foncier. Le modèle a été pensé pour que l'effet de levier bénéficie au plus grand nombre de ménages. Dans le cas contraire, si le modèle venait à profiter en premier lieu aux propriétaires fonciers, il faudrait y lire un effet déviant du modèle.

Cette vigilance est partagée par **Nathalie Demeslay**, qui prend également pour exemple ses effets sur la redevance mensuelle dont doit s'acquitter le ménage en contrepartie du portage foncier assuré par l'OFS. Le montant de cette redevance et le coût qu'il représente pour le ménage doivent faire l'objet d'une grande vigilance, d'autant plus au regard des évolutions familiales éventuelles.

Un autre point d'attention est soulevé par **Vincent Lourier** selon lequel le modèle doit intégrer la maîtrise des risques financiers. L'obligation de rachat des logements par l'OFS peut ainsi constituer un engagement lourd à porter financièrement. **Anne-Katrin Le Doeuff** considère que l'OFS-BRS conduit à un report du risque, du ménage à l'OFS. C'est pourquoi les organismes de foncier solidaire doivent impérativement être accompagnés et soutenus par les collectivités locales, en particulier dans le cas où celles-ci souhaiteraient les mobiliser sur des opérations plus risquées commercialement (copropriétés fragiles...)

Une ouverture vers d'autres terrains d'application du bail solidaire

La cible initiale d'application du modèle OFS-BRS est l'ensemble des secteurs à marchés tendus. Le modèle devait avant tout permettre de continuer à proposer une offre de logements abordables dans ces zones. Pour autant, les intervenants identifient d'autres terrains d'application du bail réel solidaire. Pour **Vincent Lourier**, l'enjeu est de parvenir à banaliser ce modèle en l'intégrant dans la boîte à outils de l'accession sociale, au même titre que la VEFA à prix réduit et le PSLA. Sur tous les territoires, l'ensemble de ces modèles peut coexister sans qu'aucun ne vienne phagocyter les autres, sauf dans le cas de politiques publiques qui décideraient le passage d'un modèle à un autre à l'instar de Rennes Métropole.

Vincent Lourier explique que les dirigeants de coopératives d'Hlm ont rapidement identifié des terrains d'application du modèle relativement éloignés de ceux prévus initialement. Il cite ainsi les zones détendues, les centres anciens (le plan d'Action Cœur de Ville peut ainsi offrir des opportunités pour expérimenter le modèle dans le cadre de la revitalisation des bourgs centres), les copropriétés en voie de dégradation, ou encore l'habitat participatif. On s'aperçoit ainsi depuis une période récente que les outils existants pour reconquérir les centres villes ne sont pas très développés. De plus, les coûts de restructuration et de production dans les centres villes sont particulièrement élevés et difficiles à maîtriser, ce qui contribue à maintenir les ménages modestes éloignés des zones centrales. Le modèle BRS-OFS apparaît comme une solution pour apporter dans ces centres villes une mixité d'occupation reposant sur un produit complémentaire au locatif social et l'accession à la propriété haut de gamme. A titre d'exemple, l'Etablissement Public Foncier du Pays Basque a fait de la revitalisation des centres villes le principal objet de la création de son OFS.

Espacité accompagne aujourd'hui une dizaine d'initiatives visant la création d'organismes de foncier solidaire (collectivités locales, organismes Hlm, établissements publics fonciers) et conduit également pour le Ministère de la cohésion des territoires une étude de capitalisation sur le développement de ce nouveau modèle de logement abordable. Grâce à ce travail d'accompagnement, Espacité a également rapidement constaté la capacité du modèle à investir divers sujets. A la liste des terrains d'application du modèle, **Anne-Katrin Le Doeuff** ajoute donc la vente Hlm et les territoires à risque pour lesquels le BRS peut constituer une voie particulièrement intéressante. La recherche d'un équilibre entre des opérations dans des zones à

risque et dans des territoires attractifs est nécessaire. Dans les secteurs à risque en particulier, les collectivités locales pourront inciter les bailleurs sociaux à produire en BRS. Le caractère anti-spéculatif et très protecteur du BRS devrait permettre d'éviter le statut de propriétaire-bailleur (créé par plus du tiers des logements Hlm vendus à leurs occupants actuellement), de lutter contre l'émergence de copropriétés dégradées (le ménage étant dans l'obligation d'entretenir son logement) et de garantir au ménage son investissement dans la très longue durée (garantie de rachat sur toute la durée du bail).

Enfin, le BRS apparaît également adapté aux territoires bénéficiant d'un projet de rénovation urbaine et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Sur le territoire de Rennes Métropole, comme expliqué précédemment, il n'est plus possible de réaliser de l'accession classique dans les communes du cœur de la métropole et dans celles de plus de 10 000 habitants. Cependant, les QPV et les quartiers en rénovation urbaine font exception à la règle puisqu'il reste possible d'y réaliser des opérations en BRS et des opérations en pleine propriété. Ainsi, si des opérateurs sont réfractaires aux opérations OFS-BRS car ils n'ont pas la pleine propriété, ils peuvent acquérir des terrains sur ces territoires. Pour **Nathalie Demeslay**, cela permet une complémentarité des marchés et l'apport d'une mixité sociale sur ces territoires, c'est-à-dire un équilibre entre locataires Hlm, propriétaires occupants, et propriétaires bailleurs, que le BRS peut interdire.

Conclusion

Le modèle OFS-BRS a commencé à se constituer en France avec la loi Alur en 2014. Depuis, il a fait l'objet de diverses révisions législatives qui doivent conduire à une adaptation et à une amélioration permanentes du dispositif au gré des expériences qui se développent à l'échelle nationale. Il s'impose progressivement dans le secteur Hlm comme un levier pour étendre les possibilités d'accession sociale à la propriété. Il peut aussi être utilisé dans la vente de logements sociaux à des particuliers qui est encouragée par les pouvoirs publics. En se présentant comme une alternative à la propriété privée du sol, l'OFS-BRS doit permettre de réguler l'inflation des prix de l'immobilier et de pérenniser les aides publiques, tout en réduisant durablement les inégalités sociales face à l'accès à la propriété. Le modèle fonctionne selon une mécanique à deux niveaux, qui se traduit par une dissociation entre le bâti, détenu par le ménage, et le sol, propriété de l'organisme de foncier solidaire. En faisant reposer le risque lié au portage foncier sur l'OFS, le bail réel solidaire permet ainsi à des ménages modestes d'accéder à des territoires où le foncier est habituellement trop cher ou encore d'acheter moins cher leur logement dans les autres secteurs. Initialement conçu pour favoriser le maintien d'une offre en accession sociale à la propriété abordable sur les zones tendues, le modèle s'apparente déjà à un « couteau suisse » puisqu'il a su démontrer sa capacité à s'ouvrir à d'autres enjeux et terrains d'application. Si les expérimentations sont encore trop récentes, celles-ci se développent rapidement et devraient permettre d'identifier dans les années à venir les limites éventuelles mais aussi l'ensemble des apports et des déclinaisons possibles du modèle.

*
* *

Animation de la web-conférence :

- Dominique Rousset, journaliste

Les intervenants :

- Nathalie Demeslay, responsable du service Habitat de Rennes Métropole
- Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée d'Espace
- Vincent Lourier, directeur de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm

Préparation :

- Eléonore Basset, chargée de mission, Espace
- Dominique Belargent, responsable des partenariats institutionnels, l'Union sociale pour l'habitat
- Anne-Katrin Le Doeuff, directrice générale déléguée, Espace

Pour aller plus loin :

Textes juridiques de référence

- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Article 164 (création des organismes de foncier solidaire)
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/3/24/ETLX1313501L/jo/texte>
- Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, Article 94 (introduction du bail réel solidaire)
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/8/6/EINX1426821L/jo/texte>
- Ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/7/20/LHAL1525838R/jo/texte>
- Décret n°2016-1215 du 12 septembre 2016 relatif aux organismes de foncier solidaire
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/9/12/LHAL1601366D/jo/texte>
- Décret n° 2017-1037 du 10 mai 2017 relatif aux organismes de foncier solidaire
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/10/LHAL1707596D/jo/texte>
- Décret n°2017-1038 du 10 mai 2017 relatif au bail réel solidaire
<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/5/10/LHAL1707604D/jo/texte>

Rapports officiels

- « Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordable, rapport d'étape », Espacité pour le Ministère de la cohésion des territoires, septembre 2018
- « Le bail réel solidaire, une autre idée de la propriété », Les Coop' HLM, 2018
<http://www.hlm.coop/sites/default/files/coophlm-brochurebrs-12p-a5-def.pdf>
- « Organisme de foncier solidaire (OFS) et bail réel solidaire (BRS), premiers retours d'expérience », étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), juillet 2018
- « Modes de production alternatifs de logement », Forum des politiques de l'habitat privé, 2018
<https://www.forumhabitatprive.org/eng/59/modes-de-production-alternatifs-de-logement-29-juin-2018>
- « Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire. Un nouveau dispositif au service de l'accession sociale à la propriété », Ministère de la cohésion des territoires, juin 2017
http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/l17138_foncier-solidaire_8p_def_web.pdf

Sites internet

- <http://www.foncier-solidaire.coop/>
- <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/organismes-de-foncier-solidaire-et-bail-reel-solidaire-3844>
- <http://outil2amenagement.cerema.fr/montages-operationnels-de-brs-a1410.html>
- http://www.espacite.com/blog/lancement_a_lille_de_la_1ere_operation_de_brs

(Web)conférences

- « Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accession », FNAU -AdCF-Espacité, matinale du 2 février 2017
<https://www.youtube.com/watch?v=vO36WGeXjvQ&list=PLDbr2-UleIDG8tLoInmJIEC3usqZP1aM>
- « Le développement des organismes de foncier solidaire : de l'idée aux projets », Les petits dejeuners en ville, Espacité, 2 octobre 2018

Articles de presse et revues spécialisées

- « La prise en compte des BRS dans les décomptes SRU précisée par une instruction " d'ici la fin de l'année" », Anaëlle Penche, AEF info, 2 octobre 2018
- « Organismes fonciers solidaires : 5 OFS agréés et une vingtaine de projets lancés en 2018 », News tank cities, 2 octobre 2018
- « Le bail réel solidaire pérennise l'accession sociale à la propriété », Maires de France - Le magazine, septembre 2018
- « Pourquoi le bail réel solidaire préserverait et moderniserait les fondamentaux de la loi SRU », Anne-Katrin Le Doeuff, La Tribune, 27 juillet 2018

- « Une alternative à la privatisation du logement social est possible », Vincent Le Rouzic, Le Monde Économie, 19 juin 2018
- « Le gouvernement veut restructurer et mieux utiliser le parc Hlm », Le Monde, 15 mars 2018
- « Des pistes pour dynamiser le bail réel solidaire », Le Moniteur, 23 février 2018
- « BRS et OFS : la technique juridique au service d'une ambition économique », Jurishebd, 2 mai 2017
- « Office foncier solidaire : l'avenir du logement abordable en France ? », Innovapresse, 27 avril 2017
- « La fiscalité des opérations en bail réel solidaire », L'Union sociale pour l'habitat, Actualités Habitat N°1062, 30/08/2017
- « Le bail réel solidaire : un outil juridique pour le développement d'une nouvelle offre de logements à destination des ménages modestes », L'Union sociale pour l'habitat, Actualités Habitat N° 1060, 15/07/2017

Articles scientifiques

- Franck Balter, « Quelle politique foncière pour l'Ile-de-France ? », L'Économie politique 2018/2 (N°78), p. 40-53
- Pierre Madec, « Des inégalités à tous les étages », Revue Projet 2018/3 (n° 364), p. 66-76
- Vincent Le Rouzic, « À la recherche de nouveaux régimes de propriété immobilière : réflexions autour de l'expérimentation des organismes de foncier solidaire en France », thèse de doctorat en cours.
- « Accession à la propriété : tombola à l'hôtel de ville », Bernard Worms, Politiquedulogement.com, décembre 2018.