

Doctorat de l'Université de Toulouse

préparé à l'Université Toulouse - Jean Jaurès

Création et premières mises en oeuvre des OFS-BRS (2017-2022). Chronique de la production d'un nouveau dispositif d'aide à l'accession à la propriété résidentielle.

Thèse présentée et soutenue, le 23 juin 2025 par

Hélène MOREL

École doctorale

TESC - Temps, Espaces, Sociétés, Cultures

Spécialité

Urbanisme et aménagement

Unité de recherche

LISST - Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires

Thèse dirigée par

Marie-Christine JAILLET et Fabrice ESCAFFRE

Composition du jury

M. Didier DESPONDS, Président, CY Cergy Paris Université

M. Yoan MIOT, Rapporteur, Université Gustave Eiffel

Mme Claire CARRIOU, Examinatrice, Université Paris-Est Créteil

M. Matthieu GIMAT, Examineur, Université Paris Cité

Mme Marie-Christine JAILLET, Directrice de thèse, CNRS

M. Fabrice ESCAFFRE, Co-directeur de thèse, Université Toulouse - Jean Jaurès

Résumé

Inspiré des *Community Land Trusts* américains, le dispositif OFS-BRS a nécessité plusieurs années d'élaboration et d'expérimentations à partir de la création des Organismes de foncier solidaire, par la loi Alur en 2014. Ces structures à but non lucratif ont pour rôle d'acquérir et de garder la propriété de fonciers afin d'accorder, via des contrats Bail réel solidaire, des droits réels sur les logements construits dessus à des ménages sous plafond de ressources en contrepartie du paiement d'une redevance. Le prix de ces biens dits « en BRS » est encadré, leur usage également notamment leur statut de résidence principale et leur prix de revente. En effet, pensée en réaction aux limites des dispositifs existants, cette « dissociation » vise à pérenniser l'argent public investi à l'origine afin de rendre le logement durablement abordable.

L'innovation, perçue positivement, a favorisé la diffusion des OFS-BRS avec une massification à partir de l'année 2020. Entre 2017, date de publication des décrets d'application, et fin 2022, date de fin du terrain de cette thèse, 1 012 logements en BRS ont été livrés et 166 agréments OFS accordés. Pour accompagner ce développement, la réglementation a évolué de manière itérative, tenant compte des retours d'expérience des acteurs pionniers.

Cette thèse repose sur un travail d'observation participante mené entre 2017 et 2022, notamment auprès des acteurs pionniers OFS et de leurs relais institutionnels. Elle traite, sous la forme d'une chronique, des travaux de ces pionniers, des débats qui les animent mais aussi de leurs inquiétudes sur le devenir du dispositif et ses effets sur un champ de l'accès social relativement stable depuis le début des années 2000. La souplesse du dispositif, pensée par des acteurs locaux pour le rendre adaptable aux territoires, illustre une recherche de changements dans les modes de régulations des politiques du logement et de l'habitat, mais constitue aussi un facteur de risque.

Abstract

Inspired by the American Community Land Trusts model, the OFS-BRS scheme underwent several years of development and experimentation. It began with the creation of *Organismes de foncier solidaire* (OFS) under the Alur Law in 2014. These non-profit entities are tasked with acquiring and retaining ownership of land while granting real rights over the housing built on it to income-eligible households through *Bail Réel Solidaire* (BRS) contracts, in exchange for a modest fee. The price of BRS housing is regulated, as are its use—particularly its status as a primary residence—and its resale value. Conceived as a response to the limitations of existing schemes, this form of “unbundling” of ownership aims to safeguard the long-term affordability of housing and to ensure the sustainability of the initial public investment.

Between 2017, when the implementing decrees were published, and the end of 2022, when this thesis's fieldwork concluded, 1,012 BRS units had been delivered and 166 OFS approvals granted. The innovation has been broadly welcomed, facilitating the rapid expansion of the OFS-BRS model, particularly from 2020 onwards. To support this development, the regulatory framework has evolved incrementally, incorporating feedback from the pioneering players.

This thesis is grounded in participant observation conducted between 2017 and 2022, primarily alongside pioneering OFS stakeholders and their institutional intermediaries. Structured as a chronicle, it examines the work of these trailblazers, the debates that shape their practice, and their concerns about the future of the model—particularly its impact on a field of social home ownership that had remained relatively stable since the early 2000s. The flexibility of the scheme, designed by local actors to ensure its adaptability to different territories, reflects an ongoing search for new modes of regulation in housing and urban policy—but it also represents a potential source of risk

REMERCIEMENTS

Merci à Marie-Christine JAILLET et Fabrice ESCAFFRE d'avoir dirigé ce travail. Votre accompagnement rigoureux a été un grand soutien à toutes les étapes de cet exercice. Merci aux membres du jury d'avoir accepté d'y participer : Claire CARRIOU, Didier DESPONDS, Matthieu GIMAT et Yoan MIOT. Merci également aux membres des comités de thèse d'y avoir apporté leur regard Jean-Claude DRIANT, Anne d'ORAZIO et Cécile CHOPARD.

Merci aux financeurs de cette Cifre : la Fondation pour le Logement des Défavorisés et particulièrement à Florian HUYGHE, le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et particulièrement à Martine VERNHES et à Éva SIMON, ainsi que l'ANRT. Merci à mes employeurs et collègues du collectif d'animation de l'habitat participatif en Île-de-France (CAHP).

Merci à toutes celles et tous ceux qui m'ont accordé du temps pour me faire part de leurs expériences, connaissances, observations et réflexions sur les OFS et le BRS. Merci à l'équipe de la fédération des coop' HLM, Vincent LOURIER, Florence CAUMES, Juliette GRENIER, à Awa TRAORÉ et Amélie PIÉGAY d'Arecoop, ainsi qu'à mes collègues de formation Pascal MASSON et Jean-Émile BARRA. Merci également à Xavier LIEVRE, aux équipes de l'OFSML, du CLT Bruxelles, aux membres de FSF. Cette thèse s'appuie sur la parole des acteurs pionniers dont je dois préserver l'anonymat mais qui ont contribué de manière décisive à la construction de ce dispositif OFS-BRS et à la diffusion du savoir qu'ils avaient acquis.

Merci aux personnes avec qui j'ai travaillé ces dernières années, qui m'ont beaucoup appris sur l'habitat. Merci à Dominique BELARGENT et Bruno MAROT, ainsi qu'à Marcel BARREAU, pour les missions de synthèse des rencontres du réseau des acteurs de l'habitat qui ont été une formation formidable. Merci à Cyrille POY des Cityzens. Merci à l'équipe de Faire Ville, Aline, Catherine, Stéphane, Pierre-Étienne, et celles du COL et des Chalets. Merci à toutes les personnes rencontrées dans le cadre de l'habitat participatif. Merci aux enseignants et collègues du Master 2 Droit et management du logement social de l'année 2016-2017, durant laquelle j'ai appris le logement social et découvert les OFS-BRS.

Merci aux collègues doctorants et aux chercheurs sur le BRS pour toutes les discussions qui ont aidé à la réalisation de cette thèse : Vincent Le ROUZIC, Estelle GOURVENNEC, Diane PALUCHA, Nadyah ABDEL, à l'équipe de COBRA et à Daniela FESTA. Merci au groupe des doctorants du LISST : Olga, Emilia, Laura, Ninon, Robin, Jules, Geneviève, Benjamin, Rita, Nils, et les plus récents à qui je souhaite le meilleur dans leurs travaux.

Merci à toutes les amies et amis qui m'ont tant aidé dans la thèse (et dans la vie) : Melissa P. et Tiphaine T., ainsi que Chloé G., Guillaume D., Anaïs H., Camille C., Michel L., Valérie C., Frédéric L., Virginie G., les 3 Mat(t)hieux, Étienne B., Gauthier C., Léa H., Chloé P. et tout.e.s ceux que je n'ai pas la place de citer.

Merci aux membres des communautés auxquelles j'ai eu le bonheur de me sentir appartenir : Emmaüs Toulouse, Ressources solidaires et toutes celles et ceux des repas partagés, l'Agence intercalaire, le Collectif Abbal, Alternatiba Toulouse, les architectes bordelais des promos 2001/2002/2003, Les Juniors et les Cigales.

Merci enfin à mes parents, mon frère, Typhaine, Margaux et Juliette. Merci à Thomas, Pidou et Zoufris.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

3DS	Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification
ALUR	Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement, avec un réseau départemental d'agences ADIL
ANRT	Agence nationale recherche technologie
ANRU	Agence nationale de la rénovation urbaine
Accession ANRU	Dispositif d'accession en zone d'aménagement et de rénovation urbaine
AOH	Autorité organisatrice de l'habitat, compétence accordée à une intercommunalité
APL	Aides personnelles au logement
AURA	Région Auvergne-Rhône-Alpes
BRI	Bail réel pour une accession intermédiaire, dispositif jamais créé
BRILO	Bail réel immobilier dédié au logement
BRS	Bail réel solidaire
BRSA	Bail réel solidaire d'activité
BTP	Bâtiment et travaux publics
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable transformé en 2022 en inspection générale - IGEDD
CGLS, puis CGLLS	Caisse de garantie du logement social, puis du logement locatif social
CIFRE	Convention industrielle de formation à la recherche en entreprise
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CLT	<i>Community Land Trusts</i>
CLTB	<i>Community Land Trust</i> de Bruxelles
CLT France	Association <i>Community Land Trust</i> France
CLEFA	Cession de logement en état futur d'achèvement
CNR Logement	Conseil national de la refondation (CNR) logement
COL	Comité ouvrier du logement, coopérative HLM
Coop'HLM	Coopératives d'HLM
CPI	Contrat de promotion immobilière
CRHH	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

ELAN	Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EELV	Parti politique : Europe écologie - Les Verts
ELTI	<i>European Long-Term Investors Association</i> - Association européenne des investisseurs long terme
ENL	Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFIF	Établissement public foncier d'Ile-de-France
EPFL	Établissement public foncier local
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
ESS	Économie sociale et solidaire
FAP	Fondation Abbé Pierre devenue Fondation pour le logement des défavorisés
FMDV	Fond mondial pour le développement des villes, association
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
FSF	Foncier solidaire France, association nationale d'OFS
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
HPF	Habitat participatif France, association
HBM	Habitation à bon marché
HLM	Habitation à loyer modéré
HT	Hors taxe
ICC	Indice du coût de la construction des immeubles à usage d'habitation
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRL	Indice de référence des loyers
LASM	Livraison à soi-même
LI	Logement intermédiaire
LLS	Logement locatif social
MOLLE	Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
MODEM	Parti Politique : Mouvement démocrate
NOTRe	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
OFC	Office foncier citoyen, projet d'OFS de la région Ile-de-France
OFL	Office foncier libre, projet de dispositif jamais créé dans la réglementation
OFS	Organisme de foncier solidaire
OFSML	Organisme de foncier solidaire de la métropole lilloise
ONU	Organisation des nations unies

OPH	Office public de l'habitat
ORSOL	OFS initié par 3 coopératives HLM de la région AURA
PACA	Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAP	Prêt aidé d'accession à la propriété, ancien dispositif d'aide à l'accession
PAS	Prêt d'accession sociale, ancien dispositif d'aide à l'accession à la propriété
PATS	Prime à l'accession très sociale, ancien dispositif d'aide à l'accession
PC	Permis de construire
PC	Prêt conventionné, dispositif d'aide à l'accession à la propriété
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PIB	Produit intérieur brut
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PPI	Programme pluriannuel d'intervention
PROCIVIS	Fédération des SACICAP
PSLA	Prêt social location-accession, dispositif d'aide à l'accession à la propriété
PTZ	Prêt à taux zéro
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
RNCHP	Réseau national des collectivités pour l'habitat participatif
RNHP	Rencontres nationales de l'habitat participatif
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
RSH	Rhône Saône Habitat, coopérative HLM
SACICAP	Sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété
SA Hlm	Société anonyme d'HLM
SAS	Société par actions simplifiées
SCCC	Sociétés civiles coopératives de construction
SCCV	Société civile de construction-vente
SCET	Société centrale d'équipement du territoire
SCI	Société civile immobilière
SCIAPP	Société civile immobilière d'accession progressive à la propriété, mode d'accession sociale à la propriété
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCP	Société coopérative de production HLM
SEM	Société d'économie mixte
SHICC	<i>Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities</i> , projet de coopération territoriale européenne Interreg 2017-2021
SHON	Surface hors-œuvre nette
SRU	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

SU	Surface utile
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
TSE	Taxe spéciale d'équipement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ULS	Usufruit locatif social
USH	Union sociale pour l'habitat
VEFA	Vente en état futur d'achèvement
VéfaHLM	Vente en état futur d'achèvement d'un logement d'un promoteur privé à un organisme de logement social en vue de devenir logement locatif social
Vente HLM	Vente d'un logement social par un organisme HLM
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZUP	Zone à urbaniser en priorité

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	2
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	3
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE	11
1. Que sont les OFS et BRS ?	13
2. Que représentent les OFS et BRS aujourd'hui ?	18
3. Contexte de cette thèse	22
4. Questions de recherche et déroulement de la thèse	24
PARTIE I. UNE INNOVATION EN RÉPONSE À DE MULTIPLES CRISES	28
CHAPITRE 1. L'accession abordable au fil de l'histoire longue des politiques du logement : Quels enseignements ?	29
I. L'accession sociale : un champ historiquement difficile à cerner	30
1. Histoire de l'action publique dans le domaine du logement	30
1.1. Pourquoi développer des politiques publiques de soutien à l'accession à la propriété ?	31
1.2. Les politiques publiques en matière d'accession influencées par l'évolution idéologique	32
1.3. Des instruments récurrents, mais des formes d'action en évolution	34
2. Une définition disputée entre les acteurs de la production et l'État	36
2.1. Qui produit et qui vend les logements à destination des ménages modestes ?	36
2.2. Le mouvement HLM et l'accession des ménages modestes	41
3. Le logement : un secteur dépendant de diverses politiques publiques	45
3.1. Le financement des ménages : un frein aux politiques de soutien à l'accession	46
3.2. Sur quels fonciers produire le logement abordable ?	48
II. Un dispositif construit en réponse à des difficultés spécifiques	53
1. La hausse des prix des années 2000 : un phénomène difficile à expliquer	53
2. La hausse des prix engendre de nombreuses inégalités	55
3. Décentralisation : de nouveaux acteurs développent des politiques et des ambitions dans le domaine de l'habitat	61
3.1. Le processus de décentralisation soulève des tensions entre l'État et les collectivités	61
3.2. Plaidoyer pour la différenciation en matière d'aides à l'accession	64
III. Limites des dispositifs d'accession existants dans les années 2000	67
Conclusion du chapitre 1	73
CHAPITRE 2. Étudier un nouvel instrument d'accession abordable en cours de développement	74
I. Les difficultés d'étudier un objet récent et mouvant	75
1. Le choix de rédiger une chronique	75
2. Le choix de la recherche-action pour collecter des données	76
II. Étudier les pionniers en croisant regards et sources	81
1. Définition du périmètre et de l'objet d'étude : Les acteurs pionniers	81
2. Des terrains et sources complémentaires	86
2.1. Entretiens	87
2.2. Observations d'événements collectifs	91
2.3. Implications	96
2.4. Littérature grise et autres sources	98
III. Analyser une quantité importante de données qualitatives	100

1.	Mêler analyses qualitatives et numérique	100
2.	Prendre appui sur l'état de l'art pour traiter les données recueillies	101
	Conclusion du chapitre 2	104
Conclusion de la Partie I.		105
PARTIE II. LE TEMPS DE L'INNOVATION		106
CHAPITRE 3. La mise à l'agenda		107
I.	La construction du problème	108
1.	Contexte favorable aux « alternatives »	108
1.1.	Une attention internationale sur les communs et le droit à la ville	108
1.2.	Entrée dans les politiques publiques des alternatives	110
1.3.	Diffusion du modèle Community Land Trust en Europe : Une reconnaissance internationale à l'origine de la diffusion en Europe	111
2.	Énonciation du problème	112
2.1.	Les victimes : collectivités territoriales et organismes HLM	113
2.2.	Une cause claire, mais des responsabilités multiples	115
3.	La fabrique de la solution	115
3.1.	Les solutions impossibles	116
3.2.	Coupler définition du problème et solution existante	118
II.	Une solution élaborée par des acteurs locaux	121
1.	Rôle des collectivités	121
2.	Rôle des acteurs militants relativement proches des institutions	124
3.	Coopératives HLM à la recherche d'une accession abordable en gestion collective	127
4.	D'autres groupes d'acteurs pionniers vont s'intéresser au sujet	130
III.	Processus itératif original	132
1.	Construire une politique publique de manière itérative en profitant de fenêtres d'opportunités	132
2.	Le rôle de l'État : originalité mais questionnement	137
2.1.	Mise à l'agenda silencieuse	137
2.2.	La manière de travailler de l'État est propice à conserver la souplesse du dispositif	139
3.	Diffusion du dispositif OFS-BRS de l'intéressement à la massification	141
3.1.	Une première dynamique de diffusion liée à l'intéressement	141
3.2.	La dynamique d'agréments encouragée par les évolutions législatives	143
	Conclusion du chapitre 3	145
CHAPITRE 4. Conception et premières mises en œuvre		146
I.	Les fonctions de l'acte de construire redistribuées dans la production du Bail réel solidaire	147
1.	Les effets de la dissociation sur le déroulement d'une opération	148
1.1.	Le capital reconstitué en deux phases	149
1.2.	Une fonction promotion divisée entre Organisme foncier et opérateur	151
2.	Les effets de la dissociation sur des moments clés de la production	154
2.1.	L'ancrage d'une opération en Bail réel solidaire	155
2.2.	Commercialisation de droits réels en état futur d'achèvement	158
2.3.	Gestion du BRS	160
II.	Les effets économiques de la dissociation	162
1.	Trois intérêts économiques à accorder	163
1.1.	Le bilan de gestionnaire d'un Organisme foncier solidaire	164
1.2.	Un bilan à moindre risque pour l'opérateur-promoteur	165
1.3.	Une accession rendue abordable pour les ménages ?	167
2.	Souplesse de répartition du coût d'opération entre prix de vente et redevance	169

2.1. Stratégie de positionnement du prix de vente initial	170
2.2. Reformuler le capital sur long terme par la redevance	172
III. Des sources de financement foncier relativement « classiques »	176
1. Acheter des terrains le moins cher possible	176
2. Les prêteurs du logement social soutiennent les OFS	177
2.1. Le prêt GAÏA long terme	179
2.2. Débats sur les critères de risques	182
2.3. Une tension durable entre CDC et mouvement des OFS	184
2.4. Mobilisation tardive d'Action Logement	186
3. Une douce illusion sur le financement dans les premières années du dispositif	189
IV. Modélisation d'opérations BRS illustrant la souplesse du dispositif	195
Conclusion du chapitre 4	200
Conclusion de la Partie II.	201
PARTIE III. LE DISPOSITIF À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES	203
CHAPITRE 5. Le BRS, enjeu stratégique pour les acteurs de production	204
I. Des risques opérationnels difficiles à anticiper	205
1. Un contexte économique en évolution : fortes tensions sur la construction neuve	206
2. Mesures d'anticipation de la gestion chez les pionniers dans le contrat BRS	208
3. Le principal risque de gestion porte sur la copropriété	212
4. Anticiper la gestion par le montage d'opération	217
4.1. État des lieux des préoccupations concernant la commercialisation	217
4.2. L'adoption de solutions misant sur l'adaptation aux contextes	220
II. Stratégies des producteurs de logements BRS au fil de la généralisation du dispositif	226
1. Stratégies diversifiées au sein du mouvement HLM, reflets d'investissements différenciés dans la promotion	226
1.1. Stratégies diverses des opérateurs HLM en matière d'accession	228
1.2. Des bailleurs sociaux faiblement impliqués dans la production BRS	229
2. Intérêt tardif des promoteurs privés pour le dispositif	231
2.1. Des promoteurs privés diversifiés	231
2.2. Production d'abord prudente de logements en BRS	233
2.3. L'agrément OFS pour des promoteurs ?	236
III. Circuit de financement du BRS : une fermeture partielle qui permet des échappées de valeur	239
1. Un circuit de financement en partie fermé	239
2. La dissociation comme encouragement à la spéculation foncière	241
3. La phase de promotion pourrait procurer un enrichissement	244
4. La dissociation brouille les étiquetages moraux	246
5. Le contexte économique a déjà absorbé les latitudes permises par la dissociation	246
6. Un circuit finalement relativement ouvert	248
Conclusion du chapitre 5	250
CHAPITRE 6. Appel des pionniers à la régulation face aux risques découlant de la massification	251
I. La faible indépendance des Organismes de foncier solidaire	252
1. La place de l'OFS dans la prise de décision opérationnelle	252
1.1. Le choix de la maîtrise d'ouvrage : Qui produit le BRS ?	252
1.2. Les procédures d'engagement	257
2. Des organismes nouveaux avec une faible indépendance de décision	260
3. Les interrogations sur le partage des risques dans les premières opérations	261
II. Débats entre pionniers sur les limites à fixer au dispositif dans un secteur de l'habitat segmenté	265

1.	Créer une offre intermédiaire en dissociation ?	266
2.	Co-habitation du BRS avec le logement locatif social	271
3.	Proximité de la production BRS avec les problématiques de la Vefa HLM	274
3.1.	Débat sur la qualité de la production des promoteurs privés	275
3.2.	Problèmes juridiques pour l'usage de la Vefa par les opérateurs HLM	276
3.3.	Risque conjoncturel : sécuriser les promoteurs privés par le rachat massif de parcs	277
3.4.	Interrogations sur le recours à la promotion privée pour des projets soutenus par des fonds publics	279
III.	Réguler les usages du dispositif OFS-BRS	284
1.	Des régulations partielles, mais non suffisantes	284
2.	Les OFS : acteurs de territoires ?	286
2.1.	La quantité d'agréments : d'un critère de réussite à un sujet d'inquiétude sur les liens entre OFS et territoire	288
2.2.	Relations entre OFS sur un même territoire	290
3.	Les OFS sont-ils le signe d'une transformation de l'action publique ?	291
3.1.	Pistes de régulations locales	291
3.2.	Nouvelle instance de dialogue ?	294
4.	L'expérience des OFS-BRS alimente un débat sur la régulation en matière de logement et de foncier	297
	Conclusion du chapitre 6	300
	Conclusion de la Partie III.	301
	CONCLUSION GENERALE	302
	ANNEXE 1- TABLEAU DES ENTRETIENS REALISÉS	306
	ANNEXE 2- TABLEAU DES FORMATIONS ANIMÉES	307
	ANNEXE 3 - « MISE EN CRISE » DU CIRCUIT DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL	308
	ANNEXE 4 – PRÉSENTATION DU MODÈLE DES <i>COMMUNITY LAND TRUSTS</i>	312
	BIBLIOGRAPHIE	323

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En septembre 2013, dans le cadre des travaux parlementaires de la loi Alur, un amendement propose de créer un nouveau type d'organismes d'aménagement foncier « dont le principal objet est de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables », en s'appuyant sur la « dissociation de la propriété du foncier et du bâti ¹ ». Il est adopté sans débat. Cette initiative s'inspire d'un mécanisme inventé aux États-Unis, les *Community Land Trust*. Il faudra un long travail pour aboutir à la publication mi-2017 des décrets d'application permettant la création des premiers Organismes de foncier solidaire et la mise en œuvre de leur outil privilégié, le Bail réel solidaire, inventé en 2015. Les premiers logements sont livrés en décembre 2019 par le COL, à Espelette, un petit village du Pays basque de 2000 habitants. Cinq familles deviennent titulaires des tout premiers baux réels solidaires pour des maisons mitoyennes aménagées dans l'emprise d'une vieille ferme. Suit la livraison de 15 appartements portés par l'OFS de la métropole lilloise dans la vaste opération Cosmopole au centre-ville de Lille. Au début de l'année 2020, alors qu'il existe une vingtaine d'organismes agréés, la ville de Paris crée à son tour un OFS. La médiatisation du dispositif prend alors de l'ampleur. Fin 2023, près de 2 000 logements BRS ont été livrés et 140 structures ont reçu un agrément. Cette thèse portant sur les OFS-BRS est présentée un peu plus de 10 années après le début de la création du dispositif. Qu'est-il possible d'étudier dans une si grande contemporanéité ?

Ce travail s'inscrit dans une dynamique de la recherche urbaine d'observation de nouveaux dispositifs ou instruments de l'action publique en matière d'habitat. Les exemples récents sont nombreux : thèses sur l'habitat participatif (Devaux, 2013 ; d'Orazio, 2017), la production de logements locatifs sociaux en Vefa (Jourdeuil, 2019), action Cœur de ville (Dupuy Le Bourdellès, 2024), ou encore travaux sur l'encouragement à développer la Vente HLM ou l'émergence du logement intermédiaire (Gimat, Guironnet, Halbert, 2022). Ce foisonnement de dispositifs depuis le milieu des années 2000 correspond à une période où l'innovation bénéficie d'une représentation très positive. Qu'est-ce que l'innovation et pourquoi est-elle tant recherchée dans la période ?

Dans le cadre de cette thèse, on distinguera l'innovation et la culture de l'innovation. L'INSEE définit l'innovation comme « l'introduction sur le marché d'un produit ou d'un procédé nouveau ou significativement amélioré par rapport à ceux précédemment élaborés (...) ». Cette référence au marché montre le rapport étroit qu'entretient l'innovation avec l'économie, associé à une perspective de croissance et une démarche de concurrence. L'innovation se distingue ainsi de l'invention ou la découverte, qui font référence au fait initial de création avant son éventuelle appropriation et diffusion (Gaglio, 2022). Dans cette thèse, nous examinerons l'innovation que représente le dispositif OFS-BRS sur le plan de la technique, de l'organisation de la production et des politiques publiques. Toutefois, il est important de tenir compte également des représentations

¹ Amendement n°1185 à la loi Alur, présenté par Mme A. Linkenheld à l'Assemblée nationale, le 6 septembre 2013.

que véhicule le terme innovation, que Franck Aggeri nomme la « culture de l'innovation » (Aggeri, 2023). Dans la période 2014-2024, ce terme est omniprésent et peu interrogé. L'innovation jouit d'une représentation très positive : « elle est devenue une sorte d'idéal universel et dépolitisé (...) et susceptible d'être approprié par tous les publics ² ». Ainsi, l'emploi du terme s'est-il étendu de l'industrie au secteur social, à l'éducation, aux politiques publiques. L'innovation est perçue comme le résultat du travail d'un entrepreneur, comme le définit Joseph Schumpeter, terme lui-même au fort pouvoir évocateur, très utilisé dans cette même période en France. Les effets négatifs du produit ou du procédé nouveaux sont rarement envisagés, de même leur évaluation à long terme est faible. D'autant plus que les produits et processus qualifiés d'innovants se succèdent à un rythme très soutenu en ce début de XXIème siècle.

Ce contexte, très favorable à l'idée d'innovation, participe de l'engouement pour les OFS-BRS, et il y sera fait référence pour comprendre sa diffusion, avec les effets positifs mais aussi les risques apportés par ce nouveau dispositif. En questionnant si le terme d'innovation est pertinent pour qualifier les OFS-BRS, cette thèse cherchera si ce nouveau mode d'accession aidée témoigne d'un changement social significatif des usages sociaux (Corneloup, 2009) chez les acteurs de la production et de la gestion de l'immobilier résidentiel.

Le logement est essentiel à la vie, c'est pourquoi « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ³ ». Il est aussi une composante essentielle de la ville et des paysages. De plus, l'étude du logement comprend un volet économique important. C'est un poste majeur dans le budget des Français, en location comme en accession. La production nécessite des investissements lourds et longs. Ce domaine d'activité emploie de très nombreux travailleurs, non délocalisables, avec des niveaux de qualifications variables.

Les instruments créés depuis les années 2000 au service de l'action publique dans le domaine du logement, dont font partie les OFS-BRS, témoignent, au-delà de leurs spécificités, des changements survenus dans ce secteur. Ils illustrent également les difficultés des politiques publiques à trouver des réponses adaptées aux besoins : forte hausse des prix à partir de 1997 avec pour conséquences un manque de logements abordables et une difficulté à les produire, un rapprochement entre les bailleurs sociaux et les promoteurs privés, ou encore des frictions entre politiques nationales et locales au cours du processus de décentralisation.

L'apparition d'une innovation dans un secteur du logement aussi fourni en dispositifs, soulève de nombreuses questions et attentes. Pour les pouvoirs publics, comme pour les autres acteurs du marché, il est nécessaire de les connaître pour se positionner et les utiliser, dans un contexte concurrentiel et tendu où l'adaptation est devenue une qualité primordiale. L'arrivée des OFS-BRS va ainsi générer un besoin d'informations. Les acteurs du marché n'attendent pas seulement de

² Aggeri, 2023, p.9.

³ Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite Loi Besson.

comprendre la technique, mais d'anticiper les effets et les changements qu'ils pourraient produire, pour adapter leurs stratégies.

Qui seront les habitants de ce nouveau dispositif ? Comment les clients réagiront-ils à cette nouvelle forme de propriété ? Ce dispositif permettra-t-il l'accession des ménages très modestes ? Dans un autre registre, on voudrait connaître les effets de cette nouvelle offre sur les marchés immobiliers et fonciers. Est-ce qu'elle permet d'accéder à des terrains moins chers ? Est-ce que le BRS fait revenir des habitants à l'année et favorise l'économie locale ? Les questions de ce type sont nombreuses.

Entre 2019 et 2022, période du recueil de données, le nombre d'opérations et le recul sont trop faibles pour obtenir des réponses stabilisées à ces questions. La recherche sur un objet aussi récent et mouvant est donc complexe mais pour autant pas impossible, surtout si on lui donne comme objectif principal de documenter l'installation d'un tel dispositif en assumant la part d'incertitudes, de renoncements, d'évolutions in itinere qui la caractérise. Cette thèse en urbanisme propose donc plutôt de faire l'analyse des premières années d'un dispositif innovant, en partant d'une étude de terrains basée sur l'observation et la fréquentation assidues des acteurs à l'origine de son invention puis de son développement.

Avant d'entamer ce travail d'analyse, il est nécessaire de présenter brièvement les aspects techniques de l'innovation juridique que constitue le dispositif, ainsi que le contexte dans lequel il a été étudié dans le cadre de cette thèse.

1. Que sont les OFS et BRS ?

L'Organisme de foncier solidaire (OFS) est une personne morale. Le Bail réel solidaire (BRS) est un contrat. Pour autant, l'ensemble est traité comme un seul instrument, notamment par ceux qui l'ont créé : « un dispositif "combiné" entre d'une part les Organismes fonciers solidaires, et, d'autre part, le principe du Bail réel solidaire ⁴ ».

⁴ Entretien 2 - Élu.e.

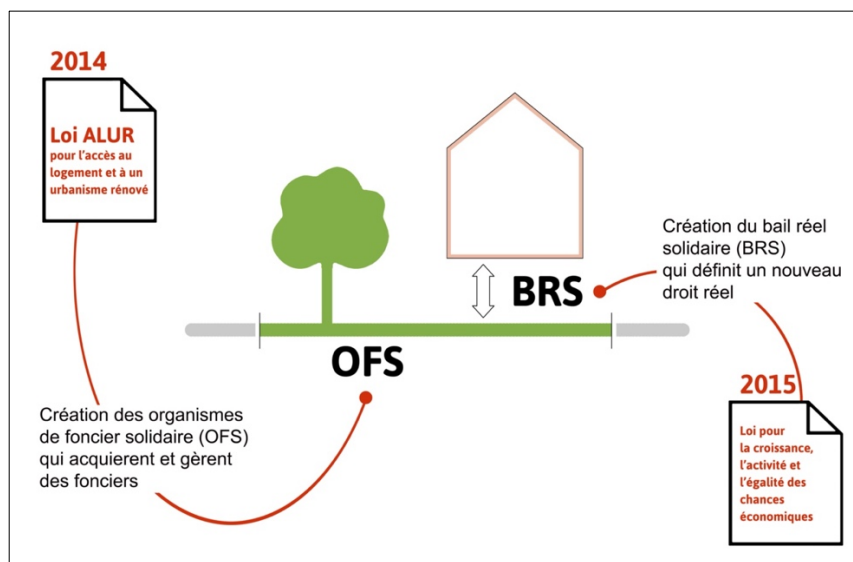


Figure 1 – Articulation entre OFS et BRS. Élaboration : H. Morel.

Les Organismes de foncier solidaire, gestionnaires d'un parc en accession abordable

Les Organismes de foncier solidaire⁵ sont des structures aux statuts et gouvernances libres, personnes morales de droit privé ou public, qui exercent l'activité OFS à titre principal ou accessoire. La limite principale fixée par le Code de l'urbanisme réside dans le fait que son objet doit être autre que le partage des bénéfices. Cela signifie que ce sont des organismes à but non lucratif ou bien des organismes HLM (dont la distribution des bénéfices est encadrée par la loi). Les produits réalisés sont réinjectés dans l'activité⁶ OFS. Dans le cas où la structure agréée exerce d'autres activités, « sa comptabilité interne permet de distinguer le résultat relevant de l'activité d'Organisme de foncier solidaire ⁷ ».

Alors que l'on retient principalement des OFS leurs objectifs liés à l'économie de production, leur vocation première est de pérenniser un parc de logements abordables⁸ notamment lorsque « la puissance publique aura investi des aides⁹ ». L'article L 329-1 du Code de l'urbanisme¹⁰ insiste sur

5 Les OFS sont décrits à l'article L.329-1 du Code de l'urbanisme. Les règles qui les régissent sont détaillées dans les articles R.329-1 à R.329-17.

6 Depuis le décret du 16 juillet 2024 modifiant l'article R329-3 du Code de l'urbanisme, les résultats peuvent aussi être employés dans des activités SIEG : « Les résultats réalisés par l'activité relative au Bail réel solidaire sont entièrement affectés au maintien et au développement de cette activité et, le cas échéant, des activités relevant du service d'intérêt économique général », à la condition que l'OFS conserve les moyens d'assurer sa mission « Les réserves financières obligatoires constituées au titre de l'activité liée au bail réel solidaire sont consacrées exclusivement à l'activité de gestion des baux réels solidaires signés par l'organisme. L'organisme de foncier solidaire doit y affecter la part de ses bénéfices nécessaire à assurer la pérennisation de l'ensemble des baux réels solidaires qu'il a conclus ».

7 Article R.329-3 du Code de l'urbanisme.

8 Cela est justifié par le constat de la situation précédente : « Actuellement, aucun dispositif ne permet de garantir durablement le caractère abordable d'un logement » (Cerema, Ministère de la cohésion des territoires, 2017)

9 Communiqué de presse du Conseil des ministres du 7 décembre 2016.

10 Article L329-1 du Code de l'urbanisme : « gérer des terrains ou des biens immobiliers dont ils sont propriétaires, le cas échéant après avoir procédé à leur acquisition, en vue de réaliser, y compris par des travaux de réhabilitation ou de rénovation, des logements destinés à des personnes aux ressources modestes, sous conditions de plafond, et des

le rôle de gestionnaire de l'OFS. Celui-ci acquiert des terrains et en porte la propriété sur le très long terme, dans la perspective de consentir des droits réels dans le cadre de baux de longue durée, en contrepartie d'une redevance. Ce contrat peut notamment être un Bail réel solidaire. Depuis la loi dite 3DS¹¹, il peut également utiliser un Bail réel activité¹². En revanche, l'OFS est le seul organisme pouvant réaliser la dissociation pour créer un BRS.

Si certains acteurs considéraient initialement que seules les fondations et les associations étaient de nature à garantir la pérennité des baux, la fédération des coopératives HLM va se mobiliser pour rendre possible l'agrément de SCIC. Elle s'appuie notamment sur l'argument selon lequel les coopératives d'intérêt collectif sont les plus proches de l'esprit des *Community Land Trusts*¹³. Ce statut est devenu le plus utilisé.

L'agrément OFS est délivré par le préfet de région. Depuis la loi dite 3DS de 2021, le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) émet un avis en amont sur la candidature, évaluant notamment le lien au territoire. Le dossier de demande précise un périmètre d'exercice. Celui-ci ne peut dépasser les limites de la région. Au-delà, la structure devra demander un autre agrément. Il n'y a donc pas de possibilité, à ce jour, de créer un OFS à l'échelle nationale. Ceux qui le souhaitent se font agréer pour chaque région.

La demande d'agrément doit également comporter, entre autres, les statuts et le mode de gouvernance, un budget et le type de programmes que le candidat à agrément OFS entend mener, les conditions de gestion des baux, les moyens humains, matériels et financiers pour y parvenir (R. 329-7). L'État entend ainsi comprendre le projet que poursuit l'OFS, et sur lequel il s'engage.

Tous les ans, l'OFS doit ensuite faire parvenir au préfet un rapport d'activité (R 329-11) qui va permettre un contrôle par l'État du respect des règles et des engagements pris par l'OFS. Le contenu précis des attendus de ce rapport reste encore à affiner, mais l'objectif est bien d'exercer un contrôle. Si l'OFS venait à ne pas respecter ses engagements, son agrément pourrait être suspendu ou retiré (R 329-14). Son parc et les baux afférents ainsi que ses réserves seraient repris par un autre OFS. C'est un mode de contrôle a posteriori, qui laisse une grande liberté aux acteurs, mais qui sécurise l'État, comme les ménages, contre des dévoiements, des dérives ou une mauvaise gestion.

équipements collectifs (...). L'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter, rénover ou gérer des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale, ou des locaux à usage commercial ou professionnel, sous des conditions de prix de cession et, le cas échéant, de plafonds de ressources et de loyers ».

11 Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

12 Les modalités de fonctionnement du BRS activité sont précisées dans le décret n° 2024-838 du 16 juillet 2024 portant diverses mesures d'application relatives aux organismes de foncier solidaire, au bail réel solidaire et au bail réel solidaire d'activité.

13 Les *Community Land Trusts* sont présentés en détail en annexe de cette thèse.

Le Bail réel solidaire : trois innovations juridiques

Au travers du contrat de Bail réel solidaire, l'OFS consent un droit réel pour un très long terme, de 18 à 99 ans, sur un logement, à des ménages sous plafond de ressources. Le terme de « droit réel » vient du latin *res*, la chose. Il s'agit d'un droit directement sur la chose. La propriété est un droit réel sur l'ensemble de la chose¹⁴. Pour autant, le droit de propriété est divisible, pour une durée limitée, on parle alors de « droits réels »¹⁵. Créer un nouveau droit réel était loin d'être une chose évidente lorsque le dispositif OFS-BRS a été élaboré. Le notaire Frédéric Roussel, à l'origine de cette « invention », s'est appuyé sur un arrêt de la Cour de cassation pour justifier ce choix¹⁶.

Le Bail réel solidaire est innovant à deux autres titres. D'une part, il s'agit d'un contrat qui est ajustable selon ses usages, et non d'un texte réglementaire appliqué indifféremment sur l'ensemble du territoire. D'autre part, il peut être prorogé à chaque mutation, faisant durer la dissociation du droit de propriété.

Un contrat pour plus de souplesse

Le BRS est défini dans le Code de la construction et de l'habitation (CCH) aux articles L 2555-1 à L 255-19, et R 255-1 à R 255-9. Ce texte régit les relations entre l'OFS et le preneur, en laissant une grande liberté contractuelle. Cela impose de distinguer les obligations légales des clauses contractuelles. La loi fixe un cadre, dans lequel l'OFS va faire des choix en fonction de son projet, du contexte local, des enjeux économiques, etc. Par exemple, la loi définit que le contrat BRS porte exclusivement sur un logement en résidence principale, pour un ménage sous plafond de ressources. De même, la réglementation stipule qu'un contrat BRS est signé par un OFS avec un tiers qui peut être :

- Un particulier, sous conditions de ressources, pour utiliser le bien à titre de résidence principale, BRS Ménage : L 255-2 du CCH
- Un opérateur, qui construit ou réhabilite et qui s'engage à céder les droits réels à des ménages éligibles et à un prix de cession plafonné : BRS Opérateur : L 255-3 du CCH. En effet, les premiers OFS sont des structures légères, qui n'ont pas nécessairement de compétences techniques.
- Un bailleur HLM, une coopérative HLM, ou tout opérateur qui loue dans le respect d'un plafond de ressources et de loyers : BRS Locatif : L 255-4 du CCH

14 Dans le Code civil, la propriété est définie dans le Titre II comme « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

15 « Le droit réel de propriété est divisible, non seulement en ce que son assiette physique peut être subdivisée en deux ou plusieurs parcelles ou volumes, mais encore en ce que ses éléments constitutifs (...) peuvent être dévolus à des personnes différentes entre lesquelles les prérogatives du propriétaire se trouvent réparties. » (Terre, Simler, 2014). Ainsi, par exemple les trois prérogatives du droit de propriété, usus, fructus, abusus, peuvent être exercées par des personnes différentes (Code civil, art. 578 à 636). Il s'agit d'un des démembrements possibles du droit de propriété.

16 En effet, depuis la Révolution française la division du droit de propriété se fait prudemment et toujours de manière temporaire afin de ne pas reproduire les inégalités persistantes de l'ancien régime. (Morel, 2017).

De la même manière, le ménage titulaire d'un BRS doit respecter un certain nombre d'obligations¹⁷. Une partie est décrite dans la loi et doit être précisée dans le bail. D'autres obligations sont purement contractuelles à l'initiative de l'OFS. Par exemple, l'intérêt principal du Bail réel solidaire est de limiter le montant du prix du logement lors des reventes successives. La loi impose donc que le contrat prévoise une formule de calcul du prix à chaque cession. Toutefois, charge à l'OFS de définir cette règle : choix de l'indice de valorisation, encadrement de la prise en compte des travaux, etc. Ainsi, il existe potentiellement autant de rédactions de contrats BRS que d'OFS, voire d'opérations, voire de logements.

Prorogation

Le contrat BRS a une autre particularité juridique. Il est rechargé à chaque mutation (cession, succession, donation). Le nouvel preneur voit la durée du contrat être prorogée pour la durée initialement prévue. Cette invention permet de limiter la difficulté d'évaluer la valeur des droits réels dans le temps long, en supprimant le risque d'atteindre la fin du bail¹⁸. En effet, le contrat s'éteindra seulement si le ménage occupe le logement pendant une très longue durée.

Il ne s'agit pas pour autant d'un nouveau contrat. Les mêmes conditions vont s'appliquer aux ménages successifs. Si l'OFS veut changer les termes du BRS, il peut soit négocier un avenant avec le ménage détenteur, soit attendre que ce dernier souhaite vendre son droit réel puis préempter. Il reconstitue alors la propriété complète et peut faire une nouvelle dissociation dans des termes différents. En effet, les ménages sont bien propriétaires des droits acquis et, à ce titre, l'OFS ne peut pas imposer un changement du contrat ou une mise en vente.

Philosophie du dispositif

Les objectifs du dispositif définis à l'origine sont au nombre de trois :

- Faire baisser le coût du logement pour permettre aux ménages sous plafond de ressources une accession à la propriété abordable,
- Pérenniser les aides publiques, en encadrant les conditions de revente,
- Garder une maîtrise sur les ensembles immobiliers dans le temps pour créer un parc de logements durablement abordables.

La loi prévoit que l'OFS n'intervienne que très peu. Son rôle principal, en tant que propriétaire du foncier, est de rédiger le contrat et d'agréer les ménages. Tout l'enjeu du BRS est de donner au preneur toutes les prérogatives d'un propriétaire, en permettant à l'OFS de garder une certaine maîtrise sur le devenir du bâti. Selon l'opération, l'OFS peut ciseler un contrat sur mesure pour répondre à tous les besoins du projet et aux souhaits des parties engagées, en particulier la collectivité.

¹⁷ Si le preneur ne respecte pas ces engagements, il risque jusqu'à la résiliation du bail. En revanche, l'OFS ne peut jamais décider unilatéralement d'interrompre le BRS pour d'autres raisons.

¹⁸ Évaluer la valeur des droits réels dans la cession de baux de longue durée peut représenter une difficulté, pouvant même limiter leur commercialisation.

2. Que représentent les OFS et BRS aujourd'hui ?

Dans les premières années, la construction du dispositif est itérative et expérimentale. Personne ne sait mesurer si ce mode d'accession va rencontrer l'adhésion des ménages. Les premiers acteurs engagés prennent le risque d'échouer. Rapidement, les accédants se montrent réceptifs et les opérations lancées se commercialisent. Les collectivités sont intéressées et encouragent la production de cette nouvelle offre. Pour répondre aux demandes de la clientèle et des élus, de plus en plus d'opérateurs et promoteurs lancent des programmes en Bail réel solidaire.

La dynamique d'agrément

Les initiateurs des premiers Organismes de foncier solidaire sont principalement des collectivités locales, des organismes HLM et des établissements publics fonciers. En 2017, année de publication des décrets d'application, quatre structures reçoivent l'agrément pour devenir Organisme de foncier solidaire. Mi-2024, c'est-à-dire dix ans après la création de ce nouvel acteur dans la loi Alur, le réseau des OFS annonce le nombre de 143 Organismes de foncier solidaire agréés, couvrant 12 régions françaises (certains OFS couvrant plusieurs régions)¹⁹. En effet, la dynamique des agréments prend de l'ampleur à partir de l'année 2020, après que la loi Elan²⁰, promulguée en novembre 2018, ait permis aux organismes HLM d'être directement agréés OFS. Alors que, fin 2019, il existe 22 OFS agréés en France, en janvier 2021, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, en dénombre 62. L'année 2020 aura donc vu l'agrément de 40 nouveaux organismes. Pour autant, perturbés par la crise sanitaire²¹, les projets de logements ont été ralentis. À partir de 2020, les agréments OFS sont donnés à ceux que l'on pourrait qualifier, en se référant à Gérald Gaglio (2011), de « majorité précoce », puis à partir de 2022 de « majorité tardive²² ».

Évolution du nombre d'agrément régionaux OFS délivrés (Un OFS peut être agréé dans plusieurs régions)							
2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (au 27/10)	Total
4	6	12	40	35	43	27	165

Figure 2 - Évolution du nombre d'agrément régionaux OFS délivrés. Bilan DHUP pour l'année 2022.

19 Sur le site du réseau Foncier solidaire France consulté le 31 mai 2024, le nombre d'OFS et leurs qualités sont ainsi détaillés : « 54 OFS (26 à statut coopératif, 12 à statut associatif, 8 en GIP, 6 EPFL, 1 fondation et 1 régie) et 89 organismes de logement social (42 ESH, 29 OPH, 17 Coop'HLM, 1 Sem agréée), 13 OFS sont agréés pour plus d'une région administrative : 7 couvrent 2 régions, 2 couvrent 3 régions, 3 couvrent 5 régions et 1 couvre 7 régions ».

20 Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Elan.

21 L'année 2020 ne peut pas être étudiée sans tenir compte de la période d'élections municipales anormalement longue et de la crise sanitaire qui n'ont pas permis un développement normal de la dynamique : ralentissement des partenariats, collectivités concentrées sur la gestion d'urgence, interruption des politiques communales et intercommunales, etc.

22 « La majorité précoce (34 %) comporte des individus décrits comme pragmatiques et moyennement ouverts au progrès. Ils ne veulent pas endosser la charge du risque associée à l'adoption pionnière, c'est pourquoi ils sont attentistes ; la majorité tardive (34 %) est assez conservatrice, sceptique et mal à l'aise en face d'idées nouvelles » (Gaglio, 2011, pp. 62-92).

Les OFS ont commencé à se constituer en réseau à partir de 2018, autour d'une dizaine d'organismes et des partenaires institutionnels. L'association Foncier solidaire France est créée officiellement le 15 février 2021. Toutes les structures agréées n'y participent pas, c'est une adhésion volontaire d'environ la moitié des OFS. Elle regroupe toutefois la presque totalité des organismes ayant livré des logements en BRS en 2023 (DHUP, 2023).

Choix des statuts

Jusqu'en 2019, les OFS sont seulement des structures *ad hoc* c'est-à-dire créées spécifiquement pour cette activité. Les statuts choisis sont principalement le groupement d'intérêt public (GIP), la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) et l'association loi 1901. Ce dernier statut a l'avantage de la rapidité de création, mais certaines collectivités ont trouvé qu'il assurait une faible sécurité juridique, lui préférant le GIP (c'est notamment le cas de l'EPFL de Haute-Savoie ou de la ville de Paris). Les acteurs qui initient ces premiers organismes sont des coopératives HLM, des collectivités territoriales et des EPFL.

Il faut attendre une modification réglementaire pour que des structures déjà constituées puissent obtenir un agrément direct. Les préfets peuvent alors agréer des personnes morales qui exercent d'autres activités en plus de celle d'OFS, à la condition toutefois de répondre aux obligations, notamment le fait de gérer une comptabilité séparée et que la part OFS soit non lucrative. Ces structures existantes agréées directement OFS représentent, en janvier 2021, 52 % des OFS français. Mis à part les EPF(L) du Pays basque et de Vendée, presque tous les organismes agréés directement OFS sont des organismes HLM.

De fait, à partir de 2019, les ESH, OPH et Sacicap commencent à initier des OFS. Ils constituent ensemble plus de 50% des agréments accordés en 2020, et plus de 80% l'année suivante. En 2023, parmi ces OFS directement agréés, plus d'un tiers (37%) sont aussi partie prenante d'un autre OFS *ad hoc*.

Enfin, depuis 2021, plusieurs agréments régionaux ont été accordés au promoteur Icade, filiale de la Caisse des dépôts et consignations. « En 2022, de nouveaux acteurs ont proposé des montages alternatifs sous la forme de fondation d'entreprise²³. »

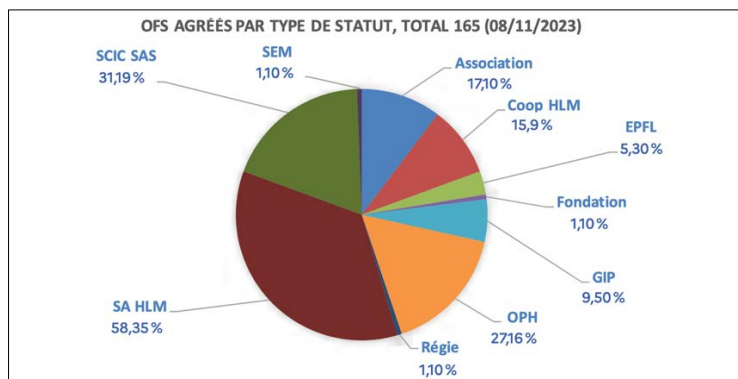


Figure 3 - OFS agréés par type de statut. Bilan de la DHUP pour l'année 2022.

23 Bilan OFS de l'année 2022 (DHUP, 2024).

Premières opérations en Bail réel solidaire : difficile accès aux données

Je n'ai pas pu réaliser d'étude des opérations livrées et en montage dans le cadre de cette thèse, car elles ont été trop peu nombreuses pendant la phase de terrain, terminée début 2022. Néanmoins, voici quelques repères sur cette production à la date de fin de rédaction, en 2024 :

Le bilan de la DHUP à partir des déclarations d'activité annuelles

Dans le bilan du dispositif OFS-BRS de l'année 2022, la DHUP²⁴ montre que tous les logements BRS livrés sont en accession. Il n'y a donc pas encore de parc locatif développé au travers du BRS. La majeure partie des biens a été produite en neuf, néanmoins, « parmi les 338 logements recensés, 66 sont issus d'une Vente HLM ²⁵» et 9 proviennent d'une réhabilitation.

Au 31 décembre 2022, les contrats BRS émanent de 20 Organismes de foncier solidaire²⁶ sur les près de 140 agréés. Moins de 15% des structures agréées avaient donc entamé leur activité de gestion.

Les territoires qui ont accueilli le plus grand nombre des premiers logements BRS livrés sont : la Nouvelle-Aquitaine, « notamment au sein de la Métropole de Bordeaux (Gironde) ou sur le littoral (Landes, Pyrénées-Atlantiques) ²⁷» et la Métropole de Rennes « 13 % du bilan total » en 2021.

Lancement d'un observatoire des OFS par le réseau FSF

L'association Foncier solidaire France présente un bilan partiel de la production lors des rencontres qu'elle organise chaque année. Pour ce faire, l'association a réalisé en 2021 et 2022 une enquête « flash » auprès de ses adhérents. En 2023, elle lance un observatoire destiné à recueillir et traiter des données plus approfondies. Pour l'année 2023, 50 OFS ont accepté de contribuer. Ceci n'est pas exhaustif, néanmoins le réseau se félicite d'avoir réuni 98% des OFS actifs et 92% des BRS livrés. Les données de l'observatoire sont donc très représentatives de la production de logements BRS en France, jusqu'au milieu de l'année 2023. L'enquête 2023 menée rapidement dans le cadre de cet observatoire naissant a été traitée par Alexandre Coulondre²⁸.

À la différence du rapport de la DHUP, les OFS ont présenté, en plus des logements livrés, ceux qui étaient en cours de montage, dès la validation des projets par le comité d'engagement de l'OFS. Ces données apportent donc une vision plus complète de l'état de l'activité des OFS, et permettent de prévoir les livraisons dans les années à venir. Le bilan à mi-2023 de cet observatoire recense 1 858 logements livrés, 7 063 en commercialisation et 7 499 engagés. À l'horizon 2027, cela représente près de 16 420 logements BRS déjà identifiés.

24 La DHUP assemble tous les ans les bilans d'activités envoyés par chaque Organisme de foncier solidaire à sa préfecture de région. N'y apparaissent que les opérations livrées.

25 Bilan OFS de l'année 2021 (DHUP, 2023).

26 En 2021, les logements BRS émanaient de 12 OFS, tous agréés avant 2020.

27 *op.cit*

28 La description de cet observatoire et les premiers résultats sont consultables sur le site du réseau Foncier Solidaire France.

Corroborant le bilan de la DHUP, l'observatoire relève que 93% des logements BRS sont des opérations neuves, 2% des rénovations et 2% sont issus de ventes HLM. Les opérations sont à 83% en collectif, 7% en individuel et 7% mêlant les deux.

Pour analyser l'implantation des logements livrés et en projets, l'observatoire propose une carte à l'échelle départementale, plutôt que régionale. Cet éclairage plus précis, permet de constater que les implantations des premiers logements en BRS livrés et en cours de montage recoupent assez fortement la carte des prix moyens. Ils sont situés dans les zones où les prix sont les plus élevés.

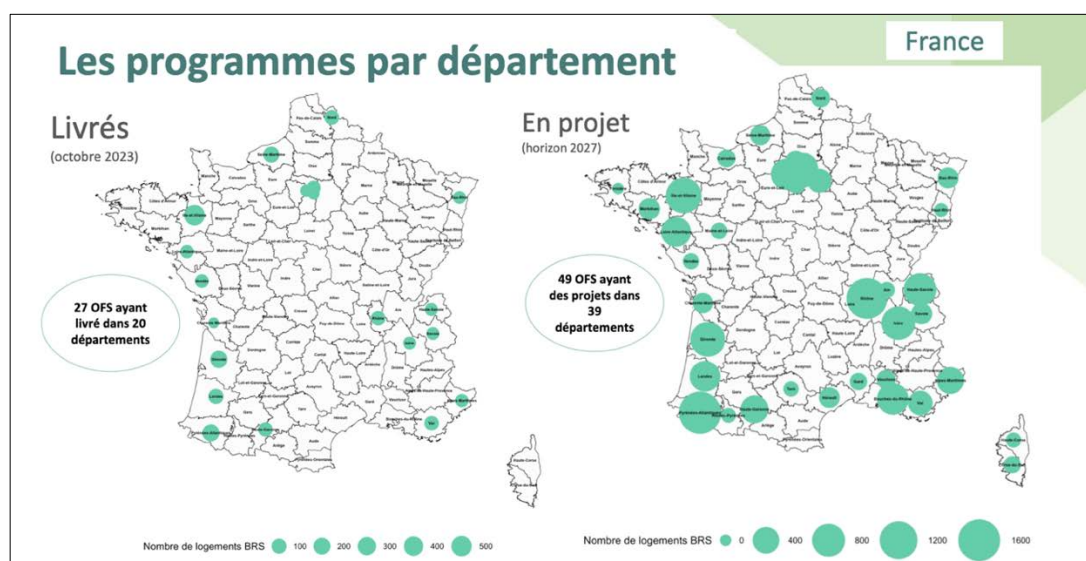


Figure 4 – Carte des programmes de logements en BRS par département. Élaboration : A. Coulondre. Données : Observatoire FSF, données arrêtées fin octobre 2023.

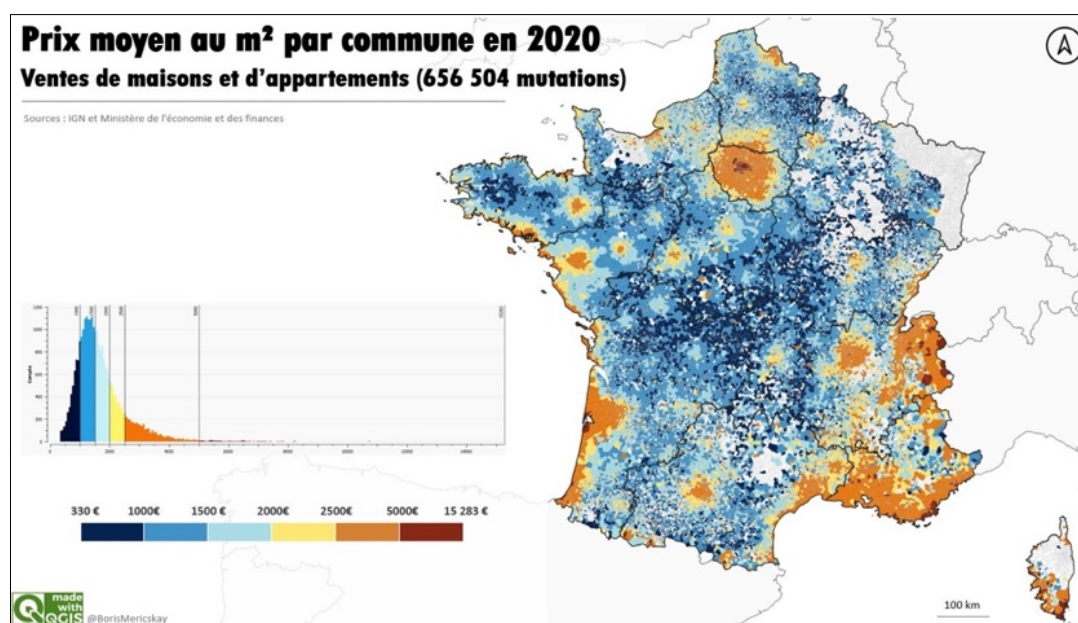


Figure 5 - Carte des prix moyens au m² par commune des ventes de maisons et d'appartements en 2020 basée sur les données DVF (enrichies par Etalab). Source : Boris Merickay, Data Gouv.

Perspectives de production

Cette dynamique pourrait s'accélérer si l'État favorisait plus encore la production en BRS, comme le suggère début 2023 le groupe de travail « Pouvoir d'habiter » du Conseil national de la refondation logement²⁹. Il oriente notamment le dispositif vers la reconversion du parc ancien, remis aux normes environnementales et cédé en Bail réel solidaire, pour 50 000 logements en deux ans. Le groupe de travail préconise également la suppression du PSLA et l'obligation de procéder aux Vente HLM uniquement en BRS. Enfin, il propose que le dispositif soutienne la promotion privée en difficulté face à la crise, par la reprise en BRS de 20 000 logements achetés par les OFS aux promoteurs privés, à l'image de ce que les bailleurs sociaux avaient fait en 2008. Au total cela représenterait « 100 000 logements en deux ans (soit 5% des transactions) ».

Néanmoins certains acteurs impliqués sont beaucoup plus prudents dans les projections. Ainsi, Simon Goudiard directeur de l'OFS du département des Yvelines considère en 2023 ces chiffres comme irréalistes.

« La production de BRS doit aujourd'hui avoisiner les 10 000 engagements par an à l'échelle nationale. Imaginer multiplier ces volumes par dix en deux ans, c'est ignorer complètement la réalité opérationnelle du fonctionnement des OFS, leur nombre et leurs moyens³⁰. »

Le Bail réel solidaire pourrait devenir un champ important. Que ces préconisations et prévisions se réalisent ou non, les chiffres présentés ici en font un sujet aujourd'hui incontournable. Cela conduit les acteurs impliqués à trouver des solutions aux risques identifiés et aux questions techniques. Cela justifie aussi l'intérêt de l'étude de cette phase d'installation du dispositif OFS-BRS que j'ai menée depuis 2017.

3. Contexte de cette thèse

D'abord salariée d'agences d'architecture, puis accompagnatrice de projets d'habitat participatif³¹, je profite d'une période de chômage partiel, de septembre 2016 à juin 2017, pour suivre un master 2 en droit et management du logement social dispensé par l'Université de Paris 13 et l'Union sociale pour l'habitat (USH). Ce diplôme nécessite de réaliser un mémoire. Sur les conseils du directeur d'un opérateur HLM, je choisis d'étudier les Organismes de foncier solidaire (OFS) et le Bail réel solidaire (BRS). C'est un dispositif alors très nouveau. Les décrets d'application des OFS et BRS

29 Conseil national de la refondation logement, Contat, Van Styvendael, 2023.

30 Interview de Simon Goudiard, directeur de l'Office Foncier Solidaire (OFS) des Yvelines, Bazard, 2023.

31 Après des études d'architecture à Bordeaux, j'ai travaillé trois ans comme chargée de projets dans des agences de maîtrise d'œuvre, principalement sur des opérations de logements (propriétaires privés, promoteurs privés, organismes HLM). J'ai ensuite été pendant cinq ans accompagnatrice de projets d'habitat participatif en accession sociale, salariée d'une association toulousaine AERA devenue la SCIC Faire Ville. Je travaillais alors pour des coopératives HLM à l'initiative d'opérations en accession sociale, avec une programmation participative de l'ensemble bâti et une co-conception des logements avec les habitants. Les coopératives « partenaires » étaient le Comité Ouvrier du Logement (COL) basé à Anglet, pour des opérations à Bayonne, Pau et Bordeaux, et les Chalets à Toulouse.

sont publiés le 10 mai 2017, soit un mois avant le rendu du mémoire. Il n'existe donc ni structure, ni logements, mais une dynamique d'acteurs mobilisés et de premiers textes réglementaires. Mon mémoire a représenté l'un des premiers documents à la fois pratique et théorique concernant le dispositif. Par goût pour ce sujet, j'ai continué à suivre son développement, avec l'espoir de pouvoir entreprendre une thèse.

On peut donc considérer que l'étude de terrain sur laquelle cette thèse se base a débuté fin 2016 dans le cadre de ce mémoire et qu'elle s'est terminée début 2022, au moment d'entamer la rédaction. Il s'agit donc d'une analyse approfondie des cinq premières années du dispositif OFS-BRS que j'ai ensuite suivi de plus loin, jusqu'en 2024, soit dix ans après l'adoption de la loi Alur.

En m'y intéressant si tôt, j'ai pu côtoyer les tout premiers acteurs impliqués dans la création et le développement du dispositif. Ils ne cherchaient pas à dissimuler leurs avancées dans une logique de concurrence. Au contraire, il y avait une grande collaboration entre acteurs de divers territoires pour faire avancer la mise en œuvre du dispositif et l'écriture de la réglementation. Néanmoins, il s'agissait d'un travail très technique qui n'avait pas vocation à être rendu public. Pour suivre ces évolutions, il fallait assister à de nombreux événements, rencontrer des acteurs et recueillir leurs points de vue.

Ma connaissance du dispositif a conduit la fédération des coopératives HLM, fin 2018, à me confier l'animation d'une formation sur le Bail réel solidaire à destination du monde HLM. Je n'étais alors plus seulement observatrice, mais devenais un peu actrice du développement du dispositif. Ainsi, quand mon suivi post-master de l'émergence de ce dispositif s'est transformé en thèse Cifre en 2019, j'étais à la fois en position de recherche et impliquée professionnellement sur le sujet. Cette opportunité était aussi une nécessité car, pour accéder à ce terrain et comprendre ce qui s'y jouait, il fallait participer *a minima* à la dynamique collective. Ce travail étant centré sur les acteurs, il paraîtrait artificiel de ne pas me présenter comme l'une des leurs. Cela explique d'ailleurs que la première personne du singulier soit souvent employée dans cette thèse.

Cette voie d'accès au terrain a contribué à définir le périmètre de la recherche. La méthodologie de cette thèse relève de la théorie ancrée, prenant le terrain comme contrainte a priori (Soulet, 2010). Sans que cela soit très conscient au départ, elle suit les grands principes proposés par Françoise Guillemette (2006) : « 1) la suspension temporaire du recours à des cadres théoriques existants ; 2) une définition progressive de l'objet de recherche ; 3) l'interaction circulaire entre la collecte et l'analyse des données ; 4) des procédures d'analyse favorisant une ouverture à l'émergence de faits³² ». C'est au fil de la collecte de données que la thématique de recherche s'est dégagée : l'analyse de la construction d'un dispositif innovant. Ainsi, le territoire d'étude s'étend-il à l'ensemble de la France métropolitaine. Le « terrain » est le groupe, évolutif, d'acteurs ayant participé à l'installation de cette innovation qu'a constitué l'OFS-BRS dans le paysage de l'action publique en matière de logement en France.

32 Soulet, 2010, p.12.

En étant présente à leur côté depuis début 2017, je les ai vu buter sur des problèmes techniques qui paraissaient insurmontables, puis qu'ils ont résolus. J'ai observé la collaboration entre collectivités locales, acteurs opérationnels, État, militants associatifs, juristes, etc. pour faire avancer le dispositif. Surtout, j'ai pu suivre leurs débats. En effet, selon le point de vue des acteurs et le contexte territorial, les attentes et la mise en œuvre de ce dispositif ne sont pas les mêmes, bien qu'ils partagent un même engagement « d'intérêt général ». Les différends portaient par exemple sur ce qu'était le meilleur emploi de l'argent et des fonciers publics. Comment orienter les fonds ? Avec quels acteurs travailler ? À quels ménages s'adresser ? Sur quels terrains construire ? Ce qui était jugé vertueux à un endroit était impossible à mettre en œuvre dans un autre.

Ces matériaux recueillis ont été ensuite confrontés à la littérature. En effet, les débats entre acteurs engagés dans les OFS-BRS croisaient des questions plus globales, comme les rapports entre pouvoirs publics locaux et nationaux, dans un contexte de décentralisation (Epstein, 2006, 2015 ; Driant, 2016 ; Offner, Pinson, 2021) ou l'évolution des relations entre acteurs privés, acteurs HLM et collectivités (Dupuy, 2010 ; Pollard, 2018 ; Jourdheuil, 2019) notamment avec la généralisation d'un urbanisme de projet basé sur la négociation. Enfin, ces débats remettaient en cause le droit de propriété, au nom de l'intérêt général et de la nécessité de pourvoir aux besoins de logement de tout le monde.

4. Questions de recherche et déroulement de la thèse

Le contexte de réalisation de cette thèse a conduit à ne pas formuler d'hypothèses préalables au travail de terrain. Suivant le principe de la théorie ancrée, les interrogations ont émergé au fil de la fréquentation des acteurs. Cette thèse propose d'en traiter quatre principales :

D'abord, il paraît nécessaire de replacer le dispositif OFS-BRS dans la longue histoire des politiques d'aides à l'accès des ménages modestes, pour prendre du recul sur sa qualification d'innovation. Nous venons de voir les nouveautés juridiques du dispositif, mais au-delà du droit, nous allons interroger l'innovation que représente ce dispositif au regard de ce qui l'a précédé en matière de politiques publiques d'aide à l'accès. Qu'est-ce qui dans les OFS-BRS peut être qualifié d'innovant ? Font-ils baisser le coût du logement dans des proportions plus importantes que les instruments existants ? Permettent-ils des voies de financement nouvelles ou d'accéder à des sources de foncier jusque-là non identifiées ? L'OFS est-il un acteur complètement nouveau ?

La seconde question porte sur les tensions entre la production et la gestion de ce nouveau mode d'accès à la propriété. En effet, les objectifs donnés aux OFS-BRS lors de leur création sont à la fois de baisser le coût du logement pour les ménages et d'assurer que cette décote perdure. La réglementation fait donc des Organismes de foncier solidaire, des gestionnaires de long terme d'un parc de logements abordables. L'équilibre entre les préoccupations de production ou de gestion est une problématique récurrente en matière de logement, notamment HLM, avec l'alternance de périodes où l'un des « métiers » est plus valorisé que l'autre. Des études ont montré que la gestion

est souvent un domaine déconsidéré du secteur de l'habitat dont les enjeux sont éclipsés par ceux de la production neuve (Bonneti, 2007), bien que les préoccupations environnementales et les impératifs économiques commencent à rééquilibrer les rapports (Mille, 2015 ; Grudet, Macaire, Roudil, 2017). Les objectifs fixés dans la loi aux OFS-BRS et les pratiques des acteurs impliqués parviendront-ils à contrebalancer les habitudes professionnelles ? Quels sont les effets d'une prise en compte de l'un ou de l'autre de ces « métiers », sur le développement du dispositif ?

La troisième question est celle de la gouvernance du dispositif. Il a été créé dans la loi de manière originale et s'est enrichi par un dialogue continu entre les acteurs impliqués et les services de l'État. Cette méthode visait à laisser de la souplesse pour que le dispositif s'adapte aux besoins et spécificités de chaque territoire. Or, la diversité et la souplesse interrogent la manière de gouverner le dispositif : Qui est effectivement en charge de l'encadrer ? Comment limiter les risques ? Quels moyens se sont donnés les acteurs pour faire en sorte que le dispositif soit employé pour remplir les objectifs donnés initialement ? Comment les premiers impliqués ont-ils appréhendé les autres utilisations faites de ce dispositif ? Souhaitent-ils maintenir cette souplesse, ou revenir à un encadrement plus strict, ou encore participer à inventer de nouvelles formes de gouvernances des politiques de l'habitat à l'échelle nationale et locale ?

Ces trois premières questions sont pertinentes pour étudier les OFS-BRS, mais se posent également pour d'autres champs du logement. Après avoir observé un rapprochement entre secteur HLM et promotion privée dans le champ du logement locatif social, va-t-on assister à un changement de ce type dans le champ de l'accession abordable ? Comment le dispositif affecte-t-il le logement locatif social ou la promotion libre ? À l'inverse, on cherchera aussi à comprendre comment le contexte des années 2017-2022 du secteur du logement, fortement instable sur le plan réglementaire et économique, influe sur le développement du dispositif.

Ces quatre questions structurantes seront traitées tout au long de cette thèse, qui prend la forme d'une chronique. Ce choix formel permet de documenter les étapes successives de construction du nouveau dispositif en éclairant les facteurs qui ont conduit aux prises de décisions stratégiques et aux tensions éventuelles nées au fil de la massification de cette innovation. Réaliser une chronique est également une manière de surmonter les difficultés d'étudier un objet récent et mouvant. Le plan en trois parties reflète les grandes étapes d'une innovation : la confrontation au temps long des dispositifs d'aides publiques à l'accession, l'invention et le développement du dispositif, puis sa diffusion. À chacune de ces étapes, les quatre questions présentées ci-dessus permettront d'éprouver le caractère innovant et d'analyser les changements provoqués par le dispositif.

La première partie de cette thèse, en deux chapitres, inscrit le dispositif OFS-BRS dans l'histoire afin de mesurer l'innovation qu'il peut représenter. Cette partie vise à ancrer l'étude du dispositif dans les débats qui traversent le champ et la période. Cela dessine les attendus de la recherche et permet de s'interroger sur la méthodologie à mettre en œuvre pour étudier cet objet récent et mouvant. Cette partie traite de manière approfondie la question de l'innovation (question 1). Pour ce faire, elle aborde des problématiques récurrentes dans l'histoire des politiques de soutien à l'accession, notamment les tensions entre la production et la gestion (question 2) et les modes de

régulation et de gouvernance choisis (question 3). Au-delà de ce segment particulier, la première partie s'intéresse également aux questionnements actuels dans d'autres champs, comme le locatif social ou la promotion libre, qui peuvent entrer en résonance avec le dispositif OFS-BRS (question 4), toujours pour éprouver l'innovation qu'il représente.

Le chapitre 1 revient sur l'histoire des politiques publiques en matière d'accès à la propriété et souligne la difficulté à définir ce champ (Effosse, 2003 ; Steinmetz, 2013). Il se poursuit par la description du contexte qui entoure la création du dispositif OFS-BRS destiné à aider l'accès des ménages modestes.

Le chapitre 2 expose les choix méthodologiques pour parvenir à étudier les OFS-BRS, soit un objet qui ne cesse d'évoluer. Comment qualifier d'innovant un dispositif si peu stabilisé ? Comment récolter des données et à quel(s) moment(s) le faire ? Comment contribuer aux questionnements de la recherche urbaine récente en s'appuyant sur ce terrain nouveau des OFS-BRS ?

Les deuxième et troisième parties traitent de manière plus approfondie des questions 2 et 3, sur les tensions entre gestion et production, puis la régulation et la gouvernance du dispositif. Chaque partie aborde une période différente : d'abord au moment de son invention, puis en suivant, lorsque son utilisation se massifie. Les questions sont notamment étudiées au regard des premiers effets espérés puis observés dans l'ensemble du secteur du logement. Au travers de l'analyse de ce dispositif particulier, se dessine finalement une réflexion sur la mise en œuvre d'une innovation dans le temps.

La deuxième partie revient ainsi, en deux chapitres, sur les intentions qui ont présidé à la création puis au développement du dispositif OFS-BRS. Y sont développées la phase de mise à l'agenda du dispositif ainsi que les premières expérimentations. Ces dernières permettent déjà d'observer quelques changements dans les modes de production.

Le troisième chapitre propose une analyse de la création du dispositif à partir de l'hypothèse que la construction silencieuse et le choix de la « dissociation » ont permis d'éviter des débats sur la fiscalité ou le droit de propriété, qui, dans l'histoire, avaient fait barrage à toute évolution réglementaire. Dans le même temps, l'observation montre que la construction du dispositif se développe sans plan établi.

Le chapitre 4 aborde les changements qui s'opèrent dans le processus de production du logement abordable, du fait des spécificités du dispositif, notamment la dissociation. Les acteurs ont cherché les moyens de réaliser les objectifs donnés par la réglementation en surmontant les difficultés techniques, juridiques ou encore financières, conduisant les diverses parties prenantes à faire des choix, qui influencent de manière itérative la construction du dispositif.

La troisième et dernière partie traite des effets de la généralisation du dispositif sur l'accès abordable. Elle s'appuie sur le recueil des réactions des acteurs impliqués initialement face à la

massification du dispositif, notamment de leurs inquiétudes concernant les écarts entre les objectifs initiaux et les premiers changements observés.

Le chapitre 5 propose une analyse de l'évolution des stratégies des acteurs de la production de logements, confrontés à la fois à ce nouvel instrument et à un contexte de fortes incertitudes réglementaires et économiques. La crise que connaît la construction neuve, en particulier, les amène à chercher comment cette innovation pourrait résoudre leurs difficultés. Dans ce cadre, que deviennent les objectifs initiaux du dispositif, notamment en matière de gestion et de non lucrativité ?

Le dernier chapitre s'attache plus spécifiquement à traiter de la question de la gouvernance et de la régulation des OFS-BRS. En effet, en raison de la diversité des acteurs impliqués dans la construction puis dans la diffusion des OFS-BRS (production réglementaire et expérimentations opérationnelles) et de leur interdépendance, des formes d'encadrement et de coordination sont à construire. On analysera comment les OFS interagissent avec leurs partenaires et l'ensemble de l'écosystème des acteurs du logement. On observera comment le BRS est mis en articulation avec d'autres segments et dispositifs. Enfin, on s'interrogera sur la manière d'encadrer un dispositif aussi souple.

PARTIE I. UNE INNOVATION EN RÉPONSE À DE MULTIPLES CRISES

Le dispositif OFS-BRS est régulièrement présenté comme une innovation, dans les médias, mais aussi dans les rencontres des professionnels de l'habitat et dans les déclarations des élus locaux ou nationaux. L'originalité juridique décrite dans l'introduction et la jeunesse des textes réglementaires expliquent en partie cela. Si ce caractère innovant justifie que cette thèse s'intéresse à ce dispositif, il représente aussi une difficulté majeure pour l'opérationnaliser. Il a certainement facilité le montage de cette thèse Cifre, en particulier sur le plan financier et explique aussi la motivation des structures engagées dans le dispositif à me répondre. Pour autant, enquêter sur un sujet aussi récent et encore mouvant nécessite une méthodologie adaptée.

Cette première partie de thèse interroge le qualificatif d'innovant apposé au dispositif OFS-BRS. Elle a pour ambition de le situer dans son contexte et de cerner ses spécificités. Cela nous amènera dans un premier temps à replacer ce dispositif dans l'histoire, à la fois longue et récente. Depuis les premières politiques en matière de logement, à la fin du XIX^{ème} siècle jusqu'à la création des OFS-BRS, l'aide publique apportée à l'accession des ménages aux revenus modestes s'est régulièrement transformée. Or, ce champ se distingue difficilement du marché libre, à la fois par les publics ciblés, les moyens publics consentis et les acteurs en charge de la production. Ses frontières sont fluctuantes et souvent éprouvées. Les questionnements récurrents évoqués se reposent à chaque création d'un nouvel instrument. C'est le cas des OFS-BRS.

Parallèlement à cette inscription dans la longue durée, la création des OFS-BRS renseigne sur des enjeux plus spécifiques de la période des années 2010-2015. De nombreuses crises économiques et sociales touchent alors le domaine de l'habitat, qui redevient une préoccupation majeure des acteurs publics, notamment locaux du fait de la décentralisation.

Ainsi, la solution OFS-BRS représente-t-elle une réponse à une diversité de problèmes à la fois récents et anciens. Le choix de cet instrument spécifique et son degré d'originalité par rapport à ceux qui l'ont précédé, renseigne aussi sur l'état des rapports de force entre les acteurs du domaine du logement à cette période.

Cette première mise en contexte du sujet conduit ensuite à s'interroger sur la méthodologie de recherche. Comment étudier un instrument « innovant », c'est-à-dire à la fois récent et mouvant ? Comment définir un périmètre suffisamment restreint pour réaliser une thèse alors que le terrain est entièrement à explorer ? Comment traiter la diversité des expériences et des points de vue ? Le champ de l'accession sociale ou abordable est peu traité dans la recherche récente bien que de nombreux dispositifs se soient succédés ces dernières années. Pourtant, la recherche sur l'habitat est foisonnante. Comment les travaux récents dans d'autres champs pourraient-ils aider à construire un cadre de recherche et appuyer l'interrogation sur l'innovation du dispositif OFS-BRS ?

CHAPITRE 1. L'accèsion abordable au fil de l'histoire longue des politiques du logement : Quels enseignements ?

L'introduction a montré l'originalité du dispositif OFS-BRS du point de vue juridique. Ce chapitre vise à examiner cette question de l'innovation cette fois sur le plan des politiques publiques du logement et de l'habitat. Il s'appuiera sur une analyse contextuelle afin de replacer le dispositif à la fois dans l'histoire longue des politiques en faveur de l'accèsion à la propriété des ménages modestes, et dans les enjeux sociaux et économique des années 2010, moment de son invention.

Petite propriété, accèsion aidée, sociale, abordable : le flou de la dénomination reflète la plasticité du champ, liée à de grands débats structurels qui traversent les politiques menées depuis la fin du XIX^{ème} siècle : publics visés, présence conjointe d'acteurs publics et privés, sources de financement ou de fonciers, etc. Retracer l'histoire de ces questionnements, mettra en lumière les dynamiques et les facteurs à l'œuvre dans l'élaboration des politiques en matière de logement, ainsi que les évolutions du marché immobilier. En effet, pour comprendre les OFS-BRS et mesurer leur caractère innovant, il est nécessaire d'analyser dans la durée les processus par lesquels arrivent les changements dans le secteur de l'habitat. On observera particulièrement les relations entre l'État, les acteurs de marché et la société civile, les idéologies qui les traversent, et les moyens techniques, juridiques et économiques à leur disposition (Corneloup, 2009). Les OFS BRS s'inscrivent dans une histoire d'ajustements successifs, répondants à une nécessité d'adaptation aux conditions et contextes changeants. Comprendre les logiques et contraintes des politiques passées, nous permettra d'aborder la complexité des facteurs qui ont conduit à la création des OFS-BRS.

Dans un second temps, j'analyserai l'histoire récente qui représente le contexte de création du dispositif OFS-BRS. Il est né d'une période qualifiée de « crise³³ » : crise économique de hausse des coûts mais aussi crise sociale d'explosion des inégalités, crise du logement, notamment par la dégradation des capacités d'accèsion des ménages modestes, mais aussi crise du foncier. Il est créé à la suite de nombreux dispositifs (PATS, PSLA, Pass-Foncier, Anru, etc.) déployés par les politiques publiques pour tenter de redonner du pouvoir d'achat immobilier aux ménages aux revenus modestes. Quelles sont les particularités de cette période au regard de l'histoire longue ? Quels sont les besoins identifiés par les acteurs de l'époque ? Existe-t-il une proximité entre les OFS-BRS et les dispositifs présents en 2014 ?

Croisant une analyse structurelle du champ de l'accèsion abordable et une analyse conjoncturelle de la crise des années 2010, ce chapitre cherche à déterminer le degré d'innovation du dispositif et à le replacer dans l'histoire des politiques publiques de soutien à l'accèsion des ménages modestes.

33 Jean-Claude. Driant et Pierre Madec étudient ce terme « crise(s) » dans un ouvrage de 2018, en identifiant les différents facteurs qui conduisent à l'utiliser, mais aussi en s'interrogeant sur cette récurrence d'événements. Certains acteurs du temps long, dans le domaine du logement, parlent même de nouvelle donne économique pour caractériser la période qui commence au début des années 2000.

I. L’accession sociale : un champ historiquement difficile à cerner

Il n’existe pas de définition normée du logement social (Amzallag, Taffin, 2010 ; Desponds, 2021). Pour caractériser le logement locatif social, on peut s’appuyer sur certains cadres fixés par la loi, comme les formes de financements et le conventionnement avec l’État ou encore les typologies définies dans la loi SRU³⁴, ou bien sur les types d’acteurs qui produisent ou gèrent les logements ou encore sur une définition par les personnes visées. Toutes ces définitions ont leurs limites cependant.

Si définir le logement locatif social est difficile, caractériser l’accession sociale est encore plus ardu. Même les termes permettant de qualifier les politiques publiques de soutien à l’accession des ménages modestes n’ont pas cessé de changer. Hélène Steinmetz (2013) en a relevé plusieurs : « petite propriété » dans les années 1950, « accession aidée » dans la loi de 1977, « accession sociale » à partir de la fin de la décennie 1980, auxquels on peut ajouter le plus récent « accession abordable ». Si l’on peut faire l’hypothèse que ce que l’on appelle aujourd’hui « accession sociale » ou « accession abordable » est un champ à part, ses frontières sont néanmoins fluctuantes et objet de débats.

Afin de contextualiser les OFS-BRS et de mesurer leur degré d’innovation par rapport aux instruments précédents, il est nécessaire de faire rapidement l’histoire des aides que la puissance publique accorde à l’accession des ménages modestes à la propriété. Dans un premier temps, nous allons présenter une histoire des objectifs des acteurs publics lorsqu’ils entreprennent ces politiques et les instruments qu’ils emploient. Nous nous pencherons ensuite sur les contextes idéologiques qui ont entourés les réformes successives. Dans la seconde partie de cette section, nous nous intéresserons au problème de définition de ce champ, notamment en analysant dans le temps qui produit les logements, qui les vend, et à quels ménages ils s’adressent. Nous examinerons en particulier le rôle exercé par les organismes HLM. Enfin, nous terminerons cette section par l’analyse des influences croisées entre les politiques du logement et d’autres politiques publiques, notamment celles du secteur bancaire – puisque le financement des ménages modestes est déterminant pour leur accès à la propriété – et celles en matière de foncier – support indispensable à la production neuve.

1. Histoire de l’action publique dans le domaine du logement

Acheter un logement pour y vivre est l’exemple même d’une décision et d’une démarche personnelles. Pourquoi les pouvoirs publics, État puis collectivités territoriales, ont-ils fait le choix

34 La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, couramment appelée loi SRU, prévoit à l’article 55 une obligation pour certaines collectivités de disposer d’un pourcentage de logements sociaux. Cette obligation a évolué au fil des textes, notamment par la définition de catégories qualitatives dans la loi du 18 janvier 2013, qui impose un pourcentage par typologie de logements (PLAI, PLUS, PLS).

historique de s'impliquer dans ces projets individuels ? Depuis les premières politiques en matière de logement, ils encouragent la production de logements neufs aussi bien locatifs qu'en accession. Comment justifient-ils leur intervention ? Comment ces politiques se sont-elles développées depuis le XIX^e siècle jusqu'aux années 2014-2016 qui voient naître le dispositif OFS-BRS ?

Pour commencer l'étude de ce dernier dispositif, nous allons examiner les grandes évolutions des politiques du logement, les courants idéologiques qui les fondent et les modalités d'interventions des acteurs publics. Si les instruments et objectifs semblent connaître une certaine continuité depuis la fin du XIX^e siècle, l'idéologie dominante se transforme au fil du temps.

Les OFS-BRS sont descendants de cette histoire. Cette section nous permettra d'aborder la complexité des questions qui agitent le champ, et qui se sont imposées aux créateurs du dispositifs comme aux premiers expérimentateurs.

1.1. Pourquoi développer des politiques publiques de soutien à l'accession à la propriété ?

Malgré la Révolution française et l'inscription du droit de propriété dans le Code civil, au XIX^e siècle, la majeure partie des habitants de Paris et des grandes villes sont locataires. La propriété est réservée à une catégorie de population que Christian Topalov qualifie de « rentiers immobiliers ». La question de l'habitat des « classes laborieuses » représente jusqu'au milieu du XIX^e siècle un « problème de haute police sociale et de philanthropie³⁵ ». Lorsque le marché locatif se met à exclure les ménages modestes, alors même que l'exode rural lié aux évolutions des formes de travail accentue les besoins dans certaines zones géographiques, le sujet du logement va devenir un objet de politique publique.

Les premières politiques publiques en matière de logement centrent leur action sur le soutien à l'accession à la propriété des ménages modestes. Ces mesures, au-delà de la simple réponse à un besoin, visent à remplir plusieurs objectifs. La propriété d'occupation représente pour les réformateurs sociaux du XIX^e siècle une protection pour les ouvriers, « dont le nombre croît exponentiellement avec la révolution industrielle³⁶ », et qui subissent une très grande précarité augmentée par l'instabilité politique (Steinmetz, 2013 ; Frouard, 2012). « Posséder, n'est-ce pas le meilleur des remparts contre la misère³⁷ ? » Une partie des ouvriers défendent aussi l'accession à la propriété au XIX^e siècle. Ce statut paraît plus enviable que d'être contraint de payer un loyer à un propriétaire. D'autres voix, au contraire, s'inquiètent de ce que cette accession freine la capacité à se mobiliser lors de luttes sociales. De fait, le souci de protection se mêle, dans les objectifs publics, à une recherche de contrôle de la population. C'est toujours avec ce double argumentaire de contrôle et de protection que Nicolas Sarkozy proposait, dans son programme présidentiel en 2006-2007, une « France de propriétaires ». Anne Lambert rappelle que

35 Raymond, 1968, pp. 262-265.

36 Frouard, 2012, pp. 113-128.

37 Castel (1995), Le Goff (1985) et Postel-Vinay (1997), cités par Frouard, 2012.

« Dès la fin du XIX^e siècle, une partie du patronat et des réformateurs sociaux défendent l'idée d'une propriété ouvrière pour encadrer les classes laborieuses. En attachant l'ouvrier à l'usine et à la nécessité de l'épargne, la propriété apparaît comme un puissant outil de pacification sociale et de contrôle de la vie privée³⁸. »

En plus de son volet social, le soutien public à l'accession participe également à résoudre les enjeux économiques du secteur de la construction. Les politiques publiques en matière de logement ont souvent pour objet une augmentation de la production neuve, en location comme en accession, car « l'immobilier résidentiel constitue l'un des principaux domaines d'activité de l'industrie du bâtiment, laquelle est l'un des secteurs majeurs de l'économie nationale³⁹ ». Ce secteur est très pourvoyeur d'emplois. La construction comme les mutations assurent la perception de taxes par les pouvoirs publics. On peut parler de politiques productivistes.

Cependant, le discours sur la nécessité de produire du logement neuf est régulièrement interrogé. La loi Élan en 2018 s'inscrivait dans cette tradition productiviste, annonçant un « choc de l'offre ». Néanmoins, on remarque en 2020-2022, un léger retournement dans les discours ministériels, qui intègrent de plus en plus la réhabilitation et les interventions sur l'existant. Par exemple, Emmanuelle Wargon, ministre chargée du Logement, déclarait en novembre 2021 « On a à la fois besoin de logements neufs, et on a besoin que plus de logements existants vacants retournent sur le marché⁴⁰. » Ce phénomène est récent. Il pourrait être conjoncturel, en réaction à la baisse de la production de logements neufs, notamment sociaux, ou bien plus structurel du fait d'une évolution de la conception des modes de production, liée à la prise en compte des questions environnementales.

Nous verrons dans la troisième partie de cette thèse que les débats sur la légitimité de l'intervention publique, les contraintes exercées par ce mode d'accession sur les accédants, ainsi que les enjeux de production neuve, préoccupent les acteurs des OFS-BRS.

1.2. Les politiques publiques en matière d'accession influencées par l'évolution idéologique

Bien que l'objectif de favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes soit un invariant des politiques du logement, les mesures et stratégies évoluent dans le temps. Ces variations sont en partie dues à des changements profonds des idées dominantes de chaque période. Dans sa thèse, Philippe Zittoun⁴¹ décrit les différents référentiels qui se sont affrontés au cours de la seconde moitié du XX^e siècle.

38 Lambert, 2015, p. 9.

39 Driant, 2015, p.59.

40 Interview d'Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement, BFM Business, 15 novembre 2021. Elle y présente le bilan de la politique du logement, notamment de l'investissement locatif et de l'assurance emprunteur.

41 Zittoun, 2001.

Dans l'immédiat après-guerre, une vision « universaliste » anime les acteurs publics. Ils considèrent « le « problème » du logement comme une conséquence des dysfonctionnements du marché privé »⁴², ce qui légitime l'intervention publique dans ce secteur. L'État se donne pour rôle d'aider l'ensemble de la population à accéder au logement, selon ce référentiel universaliste⁴³. Le secteur HBM devenu HLM en 1950 est un instrument de cette politique.

Au cours de la décennie 1965-1975 se développe un autre référentiel, libéral, qui propose un changement de rapport entre l'État et le marché. De manière globale, le rôle de l'État est remis en cause, du fait d'une part de l'idéologie libérale de dérégulation qui se diffuse dans la période, d'autre part des velléités de décentralisation. En effet, une critique de la centralisation monte, venue en premier lieu de la société civile luttant contre de grands projets d'aménagement, mais aussi d'élus locaux et de hauts fonctionnaires (Epstein, 2021).

« Plus généralement, c'est la logique de planification qui est remise en cause par ces acteurs qui considèrent que l'orientation des investissements doit être déterminée par les acteurs et les signaux du marché et non par des bureaucrates⁴⁴. »

La montée de cette politique libérale, décrite par Philippe Zittoun et Sabine Effosse, remet en cause le consensus universaliste. Les fonds publics alloués au logement n'ont plus vocation à soutenir toute la population. L'idée chemine de personnaliser l'aide en la ciblant vers certaines catégories de « ménages ne pouvant pas payer un loyer à hauteur des prix du marché⁴⁵. » Selon ce référentiel, l'État n'est légitime à intervenir directement que dans le secteur HLM. Pour le reste, les pouvoirs publics doivent faire confiance au marché, et encourager les acteurs de la production et les ménages libres de leurs choix, notamment en assouplissant la réglementation (VIe Plan de développement économique et social (1971-1975), p.85.) Pour Pierre Bourdieu, au-delà des questions de logement, le débat qui se tient dans les années 1975 s'appuie sur une opposition politique profonde :

« La « politique du logement » a été un des premiers terrains de l'affrontement entre les partisans d'une politique « sociale » et les défenseurs d'un libéralisme plus ou moins radical. (...) « à chacun selon ses besoins » (...) « à chacun selon ses mérites ». (...) Sous l'effet de tout un ensemble de facteurs qui dépassent largement le champ des luttes pour la définition de la « politique du logement », les rapports de force au sein de ce champ se sont de plus en plus modifiés en faveur des défenseurs d'un libéralisme plus ou moins radical⁴⁶. »

42 Zittoun, 2000.

43 « Laurent Ghekiere, représentant de l'Union sociale pour l'habitat (USH) auprès de l'Union européenne et par ailleurs investi dans les milieux académiques. Pour lui, il est possible de distinguer entre deux sous-types de politiques de logement au sein des marchés intégrés : des politiques universalistes où il n'existe aucun ciblage du parc social sur la base de critères économiques ou sociaux (il n'existe pas, par exemple, de plafond de ressources maximal qui interdirait à un ménage d'accéder au parc social) ; des politiques généralistes qui, même si elles font l'objet d'un ciblage, s'adressent malgré tout à une large partie de la population avec l'objectif affiché d'assurer une mixité sociale (le plafond de revenus y étant assez élevé) » (Daniel, 2018)

44 Epstein, Pinson, 2021.

45 Zittoun, 2001.

46 Bourdieu, 2000, pp. 189-190.

La loi de 1977 incarne l'intégration de ce référentiel libéral dans les modes de production et de gestion du logement. Malgré les élections présidentielles de 1981, remportées par le socialiste François Mitterrand, cette conception libérale va prendre de l'importance.

Les tenants de la vision universaliste font parallèlement évoluer leur discours, développant de nouveaux concepts, souvent repris par le référentiel libéral, comme les « trajectoires » ou « parcours résidentiel⁴⁷ » ou encore la notion de mixité.

Dans le contexte devenu libéral, que nous connaissons toujours aujourd'hui, les politiques de soutien à l'accession visent à aider les ménages à se constituer un patrimoine personnel à même de leur assurer une sécurisation en lieu et place de la protection sociale liée à l'État providence :

« Dans ce cadre, qualifié d'« asset-based welfare » (Regan et Paxton 2001), l'intervention étatique sous forme de politiques d'investissement est désormais réduite à une fonction de régulation d'acteurs de marchés (et en particulier de ceux impliqués dans la distribution de crédits), au point de jeter les bases d'une forme de « keynésianisme privatisé » reposant sur l'endettement privé (Crouch 2009) ⁴⁸. »

1.3. Des instruments récurrents, mais des formes d'action en évolution

Ces orientations politiques se traduisent ensuite en mesures concrètes. Nous allons présenter rapidement ici les typologies d'instruments employés pour favoriser l'accession des ménages modestes, et la manière dont les acteurs publics les mettent en œuvre.

Les mécanismes d'aide à la production de logements en accession abordable

Les politiques en matière de logement visent, nous venons de le voir, à la fois à aider les ménages à accéder, mais aussi à produire du logement neuf. C'est pourquoi les principaux instruments sont pensés pour favoriser la production de logements abordables. Deux leviers peuvent être activés : faire baisser le prix de production et/ou faciliter le financement des ménages, ce qui fluidifie la commercialisation.

Les mécanismes principaux et récurrents pour rendre la production abordable sont d'ordre financier. Les exonérations fiscales sur le terrain ou le chantier, les subventions aux producteurs, qu'elles soient financières ou en apport foncier, et les prêts aidés existent depuis les premières lois. D'autres prêts ou subventions, ainsi que des exonérations fiscales, s'adressent aux ménages pour faciliter leur achat. La loi Siegfried de 1894 institue le principe d'accorder des subventions à des structures – des comités – pour la construction de « maisons salubres et à bon marché » vendues à des primo-accédants modestes. L'article 9 prévoit la mise en place d'exonérations de taxe foncière au cours des cinq premières années. Cette loi est modifiée et complétée en 1906 par la loi Strauss

⁴⁷ Zittoun, 2001.

⁴⁸ Gimat, Guironnet, Halbert, 2022.

qui prévoit que les premiers organismes d'habitations bon marché (HBM) puissent bénéficier de prêts à taux d'intérêt réduit de la part de la Caisse des dépôts et consignations (Frouard, 2012).

Parallèlement à ces aides directement financières, des instruments permettent de faciliter la production en agissant sur le foncier indispensable à la production de logements abordables, comme la réglementation de l'usage des sols, l'incitation à vendre des terrains par la fiscalité, l'utilisation du patrimoine public, ou encore le contrôle des mutations associé à la régulation des marchés (Comby, Renard, 1996).

Forme d'implication des acteurs publics

Si les mécanismes sont souvent les mêmes, les formes de l'action publique ont évolué dans le temps. Cela a été décrit sur l'exemple du foncier par Nicolas Persyn, qui a identifié plusieurs catégories de forme d'implication des acteurs publics. Il note ainsi

« une baisse de *l'interventionnisme* foncier (initiative et risque du côté de la collectivité) au profit de *l'encadrement réglementaire* (définition de nouvelles règles du jeu pour les acteurs de marché) et de *l'approche opérationnelle* (cadre de négociation fondé sur les outils de zone d'aménagement concerté ou de projet urbain partenarial). Dans ces deux derniers modes d'intervention, les communes soutiennent les acteurs de marché dans leurs activités, tout en contrôlant leurs opérations⁴⁹. »

Dans un mode d'action interventionniste, en cours notamment dans l'après-guerre, les décideurs publics agissent directement ou par l'intermédiaire de structure parapubliques dont ils contrôlent le conseil d'administration (GRIDAUH, 2012, p. 2). Ils se trouvent alors relativement indépendants des acteurs de marché, mais influent sur eux par leurs actions et décisions.

Le mode d'action passant par l'encadrement réglementaire repose sur le pouvoir des acteurs publics à faire la loi et les règlements pour contraindre les acteurs du marché. Ils ne s'impliquent plus directement dans les projets, mais encadrent ceux qui concourent à la production. La réglementation des sols ou de la production ont un effet immédiat sur les pratiques. Les acteurs publics peuvent aussi utiliser d'autres instruments de régulations pour agir sur le marché tels que la fiscalité, qui peut être incitative ou dissuasive. Il ne s'agit plus alors de maîtriser le résultat par des obligations, mais de peser sur les choix.

Enfin, les acteurs publics peuvent adopter une stratégie basée sur la négociation avec les acteurs de marché. Ce modèle s'est développé avec la notion de « projet urbain » avec l'idée d'une mise à la discussion avec un nombre important d'acteurs, dont parfois les habitants (Godier, 2009). Il repose sur des liens réguliers entre l'autorité publique locale et les acteurs de marché pour « réduire les incertitudes » (Guilhem Dupuy, 2010). Le résultat de la négociation dépend des rapports de forces. Selon l'état des besoins locaux et des capacités de financement, la collectivité a plus ou moins de marge de pression sur les acteurs de marché, car elle-même est tenue à remplir les objectifs auxquels elle s'est engagée face aux électeurs.

49 Bonneval, Pollard, 2017.

2. Une définition disputée entre les acteurs de la production et l'État

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, la production de logements est principalement initiée par les propriétaires fonciers qui détiennent la matière essentielle, le sol, et les capitaux permettant de bâtir. L'émergence progressive d'un marché immobilier (Topalov, 1987) fait apparaître de nouveaux acteurs et transforme les modes de production du logement. La profession de promoteur se développe. Sans posséder ni terre ni capital, ils agissent en chefs d'orchestre pour parvenir à produire et commercialiser des logements.

Puisqu'à la fin du XIX^e siècle, cette profession nouvelle ne couvre pas les besoins des ménages modestes et pauvres, la puissance publique crée des structures publiques ou parapubliques chargées de construire et gérer des habitations bon marché. Parallèlement, beaucoup de ménages modestes cherchent des solutions par eux-mêmes pour construire leur habitat. Certains métiers émergent pour répondre à ces besoins, notamment celui de lotisseur, qui facilite l'autopromotion en fournissant des terrains constructibles.

L'analyse historique montre les nombreux acteurs susceptibles de s'affronter sur le champ de la production du logement en accession destiné aux ménages modestes. Chacun développe des stratégies pour influencer sur le marché et la fabrique réglementaire. La plupart de ces acteurs existent encore aujourd'hui. Nous verrons dans la troisième partie de cette thèse, comment ils se sont intéressés au dispositif OFS-BRS. Présenter ces professions, leurs modes d'action et évolutions stratégiques, les tensions qui existent entre elles et leurs rapports à l'État, dessine l'histoire du champ et des débats qui l'ont traversé, ce qui participe à la compréhension de la création puis de la diffusion du dispositif OFS-BRS.

2.1. Qui produit et qui vend les logements à destination des ménages modestes ?

L'histoire des politiques en faveur de l'accession des ménages modestes montre des alternances entre orientation des aides à la production vers le secteur HLM d'une part et banalisation d'autre part. Cet encadrement réglementaire fluctuant participe au flou de la définition de l'accession sociale et des frontières du champ.

A l'origine, les politiques publiques soutiennent la production par des acteurs publics ou parapublics

La loi Loucheur de 1928 fixe l'objectif de construire 200 000 logements bon marché sur cinq ans, principalement en accession. Selon Patrick Kamoun, cette loi constitue le « début de l'ère de la planification, elle consacre enfin l'intervention de l'État en matière de logement⁵⁰ ». La production des logements du programme Loucheur est assurée exclusivement par des acteurs publics ou parapublics. L'État propose des prêts à 2% aux organismes HBM et demande à la Caisse des dépôts

50 Kamoun, 2005.

et consignations de les soutenir avec des crédits supplémentaires. Les communes et départements sont aussi invités à contribuer au financement de ce plan.

Cependant, en termes quantitatifs, les logements construits dans l'entre-deux-guerres sont majoritairement réalisés en autopromotion par les futurs habitants ou commandés par des employeurs qui cherchent à loger leurs salariés (Kamoun, 2005). Dans les années 1920, les promoteurs privés se concentrent dans les beaux quartiers de Paris (Topalov, 1987). Leur production ne s'adresse pas aux ménages modestes et reste marginale. Néanmoins, des exonérations fiscales sont mises en œuvre pour encourager ces constructions (Effosse, 2003).

Création du secteur aidé : banalisation des aides publiques à la production

Contrairement au programme Loucheur, les mesures de relances de la construction prises par le gouvernement du Front populaire en 1936-1937 sont « banalisées ». Le « secteur aidé » encourage l'accès des personnes modestes par des financements qui sont accessibles aussi bien aux HBM et aux promoteurs qu'aux particuliers.

Ces instruments, inaugurés à partir de 1937, vont se développer dans l'après-guerre des années 1950. Les Logécos, logements économiques et familiaux, s'inscrivent dans le « secteur aidé », ouvrant la possibilité à des ménages de bénéficier de primes ou de prêts aidés, sans critères particuliers de ressources et sans que le type de producteur soit imposé. Hélène Steinmetz évoque une « concurrence » qui

« s'instaure de manière manifeste à partir de cette date (1953) entre le secteur HLM, d'autres organismes parapublics, et le secteur de la construction et de la promotion privée, pour capter des financements étatiques destinés à soutenir l'essor de la propriété d'occupation⁵¹. »

Sabine Effosse évoque une « confusion » entre le secteur HLM et les financements aidés à l'accès :

« La création des Logécos provoque des réactions hostiles de la part des organismes HLM, qui condamnent la politique menée. (...) sur le plan financier, ces derniers voient, dans l'extension prise par le secteur aidé, une diminution de leur capacité d'action⁵². »

Dans les années 1950-1960, les politiques publiques orientent massivement les organismes HLM vers la production locative. Le secteur de l'accès produit par les HLM va connaître un ralentissement.

La maison individuelle dans les années 1960

Alors que le secteur aidé soutenait les ménages modestes dans les années 1950-1960, l'État fixe dans les années 1970 des critères de qualité qui orientent la production vers un public aux ressources plus importantes.

⁵¹ Steinmetz, 2013, p.20.

⁵² Effosse, 2003.

À la même période, les organismes HLM utilisent prioritairement le financement « HLM accession », qui leur est réservé. Devant la hausse des prix dans le secteur aidé, l'accession proposée par les HLM devient plus attractive pour les ménages modestes. Les opérateurs publics et parapublics retrouvent ainsi une place dans le champ de l'accession abordable.

Cependant, une autre partie importante des classes populaires se tourne vers la « construction sans promoteur », en faisant construire leur maison par un artisan ou un pavillonneur, sur un terrain acquis préalablement (Jaillet, 1982). Pour agir sur le secteur de l'autopromotion, un concours est lancé en 1969 par le ministre Albin Chalandon. Il cherche à favoriser le développement d'un tissu de constructeurs privés de maisons individuelles, en structurant leurs pratiques. Finalement, ce sont les organismes HLM qui ont le plus profité de ces occasions favorables utilisant notamment les financements HLM-Accession (Steinmetz, 2013). De ce fait,

« Au tournant des années 1970, les organismes HLM deviennent néanmoins le bras armé de la politique de la « maison individuelle groupée » ou « rationalisée » menée par le ministère de l'Équipement, et connaissent un important développement dans le domaine de l'accession⁵³. »

La « construction sans promoteurs » devient dominante à partir de l'année 1974 (Topalov, 1987).

Structuration de l'activité des promoteurs privés

Puisque la production des promoteurs ne rentre plus dans les enveloppes mobilisables par la clientèle populaire, ils « s'orientent désormais vers une clientèle de cadres⁵⁴ ». La profession se structure à la fin des années 1960, après s'être développée depuis les années 1950 sans réel encadrement. Dans cette première décennie, des dérives étaient apparues : spéculation, spoliation d'épargnants, etc. En réaction, dans les années 1960, les pouvoirs publics s'emparent de ce sujet afin de « freiner le développement des formules juridiques de construction les plus dangereuses pour l'épargne et d'assainir la profession de constructeur, en écartant progressivement du marché les capitaux purement spéculatifs et les promoteurs d'occasion⁵⁵. » Une réforme de la fiscalité en mars 1963 va réguler la profession de promoteur en appliquant une TVA sur tous les actes de la promotion d'immeubles d'habitation (ancrage foncier, études, chantier, vente, ...) et en créant une taxe sur les plus-values réalisées (Effosse, 2013).

Poursuite de la banalisation par le financement, 1970-2000

En 1977, une réforme d'ampleur de la politique du logement supprime le financement HLM-Accession, réservé au secteur HLM, et crée deux nouveaux prêts : le prêt aidé d'accession à la propriété (PAP) et le prêt conventionné (PC). Ces deux financements s'adressent directement aux ménages, quelle que soit la structure qui construit et leur vend le logement.

Le prêt conventionné ne bénéficie d'aucune aide publique, mais ouvre droit aux APL, sous condition de revenus. Il peut être distribué par toutes les banques. En revanche, le prêt d'accession

⁵³ Steinmetz, 2013, pp 35-36.

⁵⁴ Topalov, 1987, p. 363.

⁵⁵ Effosse, 2003.

à la propriété est un prêt aidé distribué uniquement par des institutions parapubliques, notamment par le Crédit foncier et les Crédits immobiliers. Son taux est diminué par une subvention de l'État.

« Désormais, les opérateurs sociaux puisent dans les mêmes circuits de financements et sont soumis aux mêmes conditions que les promoteurs privés ou que d'autres établissements de crédit autorisés à distribuer des PAP⁵⁶. »

Bien qu'un prêt PAP permette aux foyers d'acheter des produits auprès de n'importe quel fournisseur, il sera classé comme un mécanisme d'accession « sociale » à la propriété, terme qui émerge dans les années 1980. Philippe Zittoun qualifie le PAP d'outil partiellement, mais pas totalement banalisé, du fait d'un circuit de financement encore encadré.

Le prêt PAP sert principalement à financer des maisons sur catalogue, en diffus. La banalisation de la production affaiblit la position des opérateurs HLM sur le champ de l'accession abordable, malgré leur mobilisation pour capter ces financements et préserver leur activité. Ils sont directement en concurrence avec les autres modes de production. À ces difficultés s'ajoute dans cette période un problème de compétences. Les opérateurs HLM ne disposent pas toujours de services commerciaux et définissent parfois mal leurs projets, notamment sur les localisations (Steinmetz, 2013). En réaction, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) forme les opérateurs, sans parvenir à une reprise solide de ce champ d'activité. Une part importante des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) et des offices HLM, dont l'accession n'est pas le cœur d'activité, vont s'en détourner pour se concentrer sur le locatif.

En 1995, le dispositif PAP est remplacé par le prêt à taux zéro (PTZ). Ce nouveau prêt est accordé à des ménages sous plafond de ressources, primo-accédants, pour l'achat d'une résidence principale. Ce prêt complémentaire peut être distribué par toutes les banques sans que l'État n'intervienne dans son attribution, ce qui répond aux attentes de la coalition libérale qui reprochait le quasi-monopole du Crédit foncier dans la distribution des PAP (Zittoun 2001). Après la banalisation de la production par le PAP, le PTZ représente donc la banalisation du financement de l'accession (Zittoun, 2001 ; Attar, Lourier, Vercollier, 1998).

Retour de l'accession réservée aux opérateurs HLM par la sécurisation

Avec la hausse des prix dans les années 2000, les acteurs publics renforcent et réorientent leurs soutiens à l'accession à la propriété des ménages modestes. Des mesures incitatives sont prises : création de dispositifs nouveaux, encouragement du secteur HLM à développer l'accession, politiques foncières de soutien, etc.

⁵⁶ Steinmetz, 2013, p. 267.

En 2002, la fédération des coopératives HLM parvient à obtenir de l'État qu'il crée un dispositif d'aide à l'accèsion des ménages très modestes dont la production est réservée à des opérateurs HLM, le PATS⁵⁷. Il ne durera qu'une année.

En 2004, le prêt social location accessions (PSLA), un financement aidé, vient renforcer le dispositif juridique de location accessions défini vingt ans plus tôt. Ce financement est conditionné à un plafond de ressources pour les accédants et à une sécurisation des ménages par le vendeur pendant une durée de 15 ans. Parmi les éléments de cette sécurisation se trouve la possibilité de proposer un relogement en locatif aux ménages en difficulté. Seuls les bailleurs HLM sont réellement en mesure de répondre à cette contrainte. Les acteurs du mouvement HLM n'ont juridiquement pas le droit de conventionner pour mutualiser leur parc locatif social hors du secteur HLM. Malgré les demandes du secteur privé, cette interdiction est rappelée par les instances HLM, ce qui conduit à ce que la commercialisation de logements PSLA soit réservée aux opérateurs HLM⁵⁸. Cette forme d'accèsion sociale représente donc un segment relativement distinct dans le champ de l'accèsion abordable.

Dans une période d'euphorie de la production immobilière, les promoteurs privés ne sont pas beaucoup intéressés par le PSLA ou l'accèsion sociale en général. Pour autant, en 2005 est créée l'accèsion dite ANRU, bénéficiant d'un taux de TVA réduit pour l'accèsion à la propriété dans les « zones ANRU » et les quartiers prioritaires, quel que soit le mode de production et commercialisation. Mais les promoteurs privés réalisent plutôt des opérations liées aux dispositifs de défiscalisation, alors en développement. De plus, de l'aveu même d'un promoteur « c'est un métier en soi de trouver des ménages modestes⁵⁹. » Ainsi, entre 2004 et 2017, les opérateurs HLM et promoteurs privés agissent sur des segments presque séparés. Ils collaborent moins dans le domaine de l'accèsion que dans celui du locatif.

En 2017, ce fractionnement du champ de l'accèsion aidée des ménages modestes « explose » avec l'arrivée du Bail réel solidaire (BRS). En effet, ces logements peuvent être produits et commercialisés par tous types d'acteurs. La sécurisation est assurée par l'Organisme de foncier solidaire. C'est donc lui qui fixe le cadre de la production. Ainsi, le nouveau dispositif réactualise un débat ancien du secteur sur les acteurs chargés de la production des logements en accèsion aidée.

57 Prime à l'accèsion très sociale (PATS) : « Au terme de la campagne 2002, plus de 20 coopératives d'HLM auront en effet mobilisé près de 500 PATS pour 50 programmes immobiliers représentant plus de mille logements au total. » (Site internet de la fédération des coopératives HLM)

58 « Certains bailleurs sociaux acceptent de passer des accords avec des promoteurs privés qui essaient de se positionner sur ce marché, pour les cas où la garantie de relogement devrait être actionnée, mais ce type d'accord reste rare. Règlementairement, rien ne s'oppose à ce que la promotion privée fasse du PSLA, car il n'est pas spécifié que la garantie de relogement doive s'exercer au moyen d'un logement locatif social. Dans la pratique, la FPI constate que seuls les opérateurs issus ou proches du monde HLM interviennent sur ce marché » (CGEDD, Helary, Tardivon, 2017, p.18).

59 CGEDD, Helary, Tardivon, 2017, p.18.

Le logement abordable, une évolution de terminologie

Parallèlement à ces évolutions récentes de la structure du champ de l'accession destinée aux ménages modestes, le vocabulaire pour le qualifier continue de se transformer. Dans le champ du locatif, l'expression de logement social est de plus en plus remplacée par celle de logement abordable, qui était jusque-là plutôt utilisée à l'étranger, venue de l'anglais *affordable housing*. Elle désigne des logements dont les prix ou loyers se situent en dessous du marché libre. Le terme « logement abordable » n'est pas juridiquement défini. Ni les responsables de sa gestion ni les bénéficiaires spécifiques n'ont été désignés. Cette notion est floue. Elle englobe donc à la fois le logement locatif social, mais aussi le logement locatif intermédiaire et tous les dispositifs qui permettent d'aboutir à un prix inférieur au marché, en location comme en accession. Gimat, Guironnet et Halbert parlent d'un terme « fourre-tout ».

« Aussi le développement du vocabulaire de l'abordabilité produit-il un effet de floutage qui a l'intérêt pour ses promoteurs de légitimer la mobilisation de ressources extérieures au secteur, dont celles provenant des marchés financiers. Dit autrement, la financiarisation à petits pas du logement aidé participe du glissement vers l'abordable ; et en retour, la redéfinition des politiques du logement en termes d'abordabilité favorise la financiarisation du logement aidé, dès lors qu'elle légitime la mobilisation de ressources extérieures⁶⁰. »

Pour ces auteurs, l'utilisation de l'expression « logement abordable » relève d'une volonté de sortir des circuits de financement et de la réglementation du logement social. Les acteurs HLM répondant à des obligations légales pourraient se trouver potentiellement mis en concurrence avec des acteurs qui n'apportent pas les mêmes garanties.

Dans le domaine de l'accession, le qualificatif « sociale » tend également à être supplanté par « abordable ». L'utilisation par le secteur HLM de cette expression vise à faciliter leur commercialisation en ne véhiculant pas les représentations attachées au logement social. Ces préjugés décourageaient des ménages pourtant éligibles de se tourner vers les opérateurs HLM, notamment parce qu'ils ne se pensent pas concernés par cette offre. Ce changement de terminologie correspond à la période de création du dispositif OFS-BRS, qui banalise à nouveau la production en accession aidée pour les ménages modestes.

2.2. Le mouvement HLM et l'accession des ménages modestes

« Selon la définition de Christian Topalov, la « promotion publique » correspond à une situation dans laquelle « le maître d'ouvrage engage dans l'opération un capital non rémunéré ou sous-rémunéré qui va permettre la mise à disposition des logements aux utilisateurs à un prix qui n'inclut pas le profit de promotion » (Topalov, 1987, p. 236). Cette définition correspond aux organismes HLM dans la mesure où leur lucrativité (la possibilité de reverser des dividendes à leur actionnaire)

60 Gimat, Guironnet, Halbert, 2022.

est très fortement limitée. Notons que cela n'exclut pas pour autant qu'ils réalisent une marge sur l'opération qu'ils réalisent⁶¹. »

L'Union sociale pour l'habitat rassemble cinq fédérations⁶², dont quatre familles d'organismes qui diffèrent par leurs statuts, leur gouvernance ou encore leur activité principale. Du point de vue des statuts, les OPH sont des établissements publics locaux, tandis que les ESH en tant que « sociétés anonymes d'HLM sont responsables devant leurs actionnaires ⁶³».

Dans les années 1950, à la demande de l'État, et malgré l'opposition des acteurs HLM, les organismes se voient attribuer un « objet principal » : location pour les offices publics de l'Habitat (OPH) et les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), accession pour les coopératives d'HLM et les Crédits immobiliers. Ces derniers sont spécialisés dans le prêt hypothécaire. Toutefois, une certaine souplesse persiste (Steinmetz, 2013).

Enfin, au sein même de chaque fédération, selon leur taille et leur rapport au territoire, les structures sont relativement différentes.

Rapport historique des différentes fédérations à l'accession

Le mouvement HLM n'est donc pas un ensemble uniforme. Anne-Laure Jourdheuil explique que « l'unité apparente entre les organismes HLM est liée à leur mission spécifique, service d'intérêt général ⁶⁴ ». Pourtant, « cette institution regroupe des acteurs dont les intérêts ne sont pas unifiés ⁶⁵ » comme l'écrit Hélène Steinmetz. Ainsi, en fonction des politiques en vigueur, ils défendent des stratégies différentes en matière d'accession : « la cause de la petite propriété mobilise (...) au sein du mouvement HLM des acteurs qui portent des conceptions fort différenciées de l'accession populaire et qui entrent parfois en conflit. » (Steinmetz, 2013, pp. 35-36). La chercheuse situe ces conflits aussi bien sur le registre idéologique que sur celui de la défense des intérêts économiques des organismes HLM. Pour simplifier, les bailleurs sociaux considèrent principalement l'accession sous l'angle de la Vente HLM. L'Union des crédits immobiliers vise la banalisation de l'accession sociale vers le secteur concurrentiel (Steinmetz, 2013). Les coopératives HLM essayent au contraire de distinguer leur activité du marché libre.

Des bailleurs mobilisés sur la Vente HLM

Les deux fédérations spécialisées dans le locatif, OPH et ESH, conçoivent l'accession plutôt sous l'angle de la vente de logements anciens à leurs locataires. Elles sont moins préoccupées par la promotion que les deux autres fédérations. À partir de la fin des années 1990, les incitations politiques à développer la Vente HLM se multiplient.

61 Steinmetz, 2013, pp. 66-68.

62 La Fédération nationale des offices publics de l'Habitat (OPH) ; Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), Les Coop'HLM (Fédération nationale des Sociétés coopératives d'HLM) ; Procivis ; La Fédération nationale des Associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR)

63 Site internet de l'USH, présentation des fédérations. (Consulté notamment en janvier 2025)

64 Jourdheuil, 2019, pp. 131-134.

65 Steinmetz, 2013, p. 17.

L'accession permet aux bailleurs sociaux de répondre aux évolutions de la demande publique, notamment ministérielle. Dans les années 1980-1990 se développe l'idée de mixité sociale. À partir des années 2006-2007, les acteurs publics souhaitent favoriser les parcours résidentiels. La Vente HLM favorise les deux. Les objectifs qui président aux stratégies de mise en vente sont d'abord désignés en fonction de ces attentes publiques.

Toutefois, le souhait des politiques locales de limiter la Vente HLM et la pression financière liée à la RLS conduisent les organismes de ces deux fédérations, depuis quelques années, à s'intéresser plus aux autres instruments d'accession.

L'Union des crédits immobiliers devenue Procivis convaincue d'une stratégie de banalisation

Durant les deux décennies (1970-1990) où l'activité d'accession est en berne dans le mouvement HLM, l'Union des crédits immobiliers se concentre sur son activité de prêteur, notamment en délivrant des prêts PAP. Dans les années 1990, avec la fin annoncée des PAP, leur activité se trouve menacée. Pour exercer à nouveau leurs compétences de promoteurs, les Crédits immobiliers créent des structures de droits privés, hors HLM, et concurrentielles (Steinmetz, 2013). Ces filiales agissent comme des promoteurs privés, sans les contraintes et avantages du secteur HLM. De ce fait, l'Union des crédits immobiliers s'oppose à l'idée de délimiter un segment social étanche dans le champ de l'accession abordable. Les dirigeants de cette fédération « sont hostiles à toute revendication visant à obtenir un monopole juridique sur certaines aides⁶⁶. » Devenues le réseau Procivis, ces structures continuent de mêler au sein de leurs groupes, filiales HLM et concurrentielles.

Les coopératives HLM à la recherche d'une forme de propriété collective

En plus des dispositifs présentés plus tôt et soutenus par les politiques publiques, les coopératives HLM dans l'après-guerre emploient plusieurs instruments originaux. Certains développent un statut intermédiaire entre locataire et propriétaire, notamment par la location coopérative⁶⁷ ou la location-attribution⁶⁸. Par une loi de juillet 1971, Albin Chalandon va profondément modifier les instruments utilisés par les coopératives HLM suite aux difficultés économiques rencontrées par certains gros organismes. Les coopératives sont également contraintes à changer de statuts. De plus, elles ne sont plus autorisées à être bailleurs et leur patrimoine est le plus souvent « transféré à une société anonyme d'HLM créée pour la circonstance par la coopérative, ou à une SA, proche d'elle⁶⁹. » Commencent alors deux décennies difficiles pour cette fédération.

Toutefois, en 1992, les coopératives sont autorisées à développer de nouvelles compétences : vente directe aux accédants, maîtrise d'ouvrage déléguée, réalisation de locaux commerciaux et bureaux

⁶⁶ Steinmetz, 2013, p.94.

⁶⁷ Parc locatif dans lequel les habitants contribuent au financement de la production.

⁶⁸ Accession progressive à la pleine propriété à travers une prise d'actions dans la coopérative. Le droit de jouissance sur le logement se transforme en propriété une fois le prix totalement couvert par le paiement des annuités. (Attar, Lourier, Vercollier, 1998)

⁶⁹ Attar, Lourier, Vercollier, 1998, p.51.

accessoires à un projet d'habitat. Leur champ d'intervention dans la prestation de service s'étend (Attar, Lourier, Vercollier, 1998). Elles profitent de la loi de juillet 1992⁷⁰ relative à la modernisation des entreprises coopératives pour intégrer de nouvelles personnes morales dans leurs structures, en tant qu'investisseurs non associés, et ainsi équilibrer leur modèle économique.

Suite à un nouveau refus de l'État de diversifier les activités des familles HLM, dans les années 2000, certains bailleurs sociaux (souvent des gestionnaires de parcs locatifs sociaux de taille importante mais localisés) décident de créer des filiales dédiées à l'accession sous la forme coopérative (Steinmetz, 2013). Hélène Steinmetz a tenté dans sa thèse de définir des typologies de coopératives : les coopératives indépendantes d'une part, les coopératives associées à un bailleur ESH ou OPH d'autre part, et enfin les coopératives intégrées dans des groupes comprenant des filiales de promotion libre concurrentielles. Afin de gommer les différences entre ses adhérents, liées principalement à l'histoire de leur création, la fédération mobilise autour de leur culture commune du statut coopératif, notamment par l'animation d'une démarche de vie coopérative.

Une clarification réglementaire demandée par certains acteurs du mouvement HLM

S'il n'y a pas à proprement parler de définition légale de l'accession sociale, la pratique des organismes HLM concernant la promotion et la vente est encadrée par la réglementation. Dans les années 2000, l'État fait le choix de distinguer l'accession sociale du marché libre et concurrentiel. Pour ce faire, il fixe des critères sociaux à cette forme d'accession, la faisant entrer dans les missions des organismes HLM : sécurisation et plafond de ressources.

Sécurisation

Le thème de la sécurisation fait notamment suite aux difficultés rencontrées par les accédants PAP à la fin des années 1980. Alors que les conditions d'emprunt à taux variables, d'une durée de 15 à 20 ans, étaient pertinentes en temps d'inflation, le changement de contexte économique met les ménages en situation de grande difficulté, voire d'impossibilité à poursuivre les remboursements. La hausse du chômage, la désinflation et la stagnation des revenus « aggravent le poids des mensualités de remboursement⁷¹ ». Une vague de surendettement se produit parmi les accédants PAP.

La sécurisation des accédants modestes va devenir une question majeure du débat public. Cette idée est reprise avec enthousiasme dans le mouvement HLM et plus particulièrement par la fédération des coopératives d'HLM, qui y voit un « argument politique » en faveur de la promotion par des organismes HLM (Steinmetz, 2013). La directrice de la fédération des coopératives HLM énonce ces principes au congrès HLM de 1997 :

« « L'accession sociale mise en œuvre par les organismes HLM reste à inventer. Nous vous proposons aujourd'hui de caractériser l'accession sociale par un service et non par un produit. À commencer par la sécurisation ». La Fédération des coopératives HLM va s'employer à faire entrer cette sécurisation dans la loi pour « transformer la barrière symbolique qu'elle [la fédération des

70 Loi n°92-643 du 13 juillet 1992 relative à la modernisation des entreprises coopératives.

71 ANIL, 1985.

coopératives HLM] tente de construire entre accession HLM et promotion privée en une barrière juridique »⁷². »

Sécuriser l'accèsion des ménages, à la fois en prévenant leurs éventuelles difficultés⁷³ et en agissant en cas d'échec, devient le signe distinctif des organismes HLM. Ce mécanisme est inscrit par la loi de finances rectificative de 2005, dans les services d'intérêts généraux qui permettent des exonérations d'impôts aux opérateurs HLM. Ainsi, toute commercialisation qu'ils réalisent est impérativement accompagnée d'une sécurisation.

Plafond de ressources

Le second élément d'encadrement de l'accèsion sociale demandé par certains acteurs du mouvement HLM est le public cible. Des plafonds de ressources sont appliqués dans plusieurs dispositifs de soutien public à l'accèsion qui voient le jour à partir de 2002 : la prime à l'accèsion très sociale (PATS), le prêt d'accèsion sociale (PAS), le prêt à taux zéro (PTZ), le Pass-Foncier, l'accèsion en zone d'aménagement et de rénovation urbaine (zone Anru), le prêt social location accèsion (PSLA), et aujourd'hui le Bail réel solidaire (BRS). Les montants maximums ne sont pas tous les mêmes selon les instruments et les zonages. On peut parler d'une politique généraliste, car ces montants peuvent être relativement élevés. En plus d'un plafond de ressources, plusieurs de ces dispositifs comprennent une obligation de résidence principale et le plafonnement des prix de vente.

Pour autant, ces dispositifs ne sont pas nécessairement réservés à une utilisation par des organismes HLM. Les promoteurs privés ou les ménages, agissant en autopromotion, peuvent en utiliser certains, notamment les prêts aidés ou l'accèsion en zone Anru. Le plafond de ressource est donc un indicateur du volet social de l'accèsion, mais pas du type de production.

3. Le logement : un secteur dépendant de diverses politiques publiques

Les politiques de soutien à l'accèsion sont intrinsèquement liées à d'autres politiques publiques. En effet, tous les segments de l'immobilier, locatif, accèsion, touristique, mais aussi l'immobilier d'entreprise, sont interdépendants. De plus, ils sont tous subordonnés au secteur du financement et à l'accès au foncier. Comme toute économie localisée dans l'espace, ils dépendent d'éléments géographiques, comme les transports, les infrastructures de services et aménités urbaines, mais aussi des enjeux environnementaux. Ainsi, les politiques du logement ne peuvent pas être pensées de manière isolée, tant elles sont liées à d'autres politiques publiques.

⁷² Discours cité dans la thèse de Helene Steinmetz (2013), p.372.

⁷³ « Claude Taffin, administrateur Insee spécialiste du logement, signe en 1990 un numéro d'Insee Première intitulé *Accession, endettement, surendettement*, dans lequel il propose un double indicateur en termes de « taux d'effort » et de « taux d'endettement » (montant de remboursement restant par rapport à la valeur actuelle du bien) pour cerner quelle part des accédants présente un profil d'emprunt propice au défaut de paiement (Taffin, 1990). » (Steinmetz, 2013, p. 306)

Parmi les facteurs d'interdépendance les plus importants pour l'accèsion des ménages modestes, deux sont des sujets de préoccupation majeurs et récurrents des politiques en matière de soutien à l'accèsion : d'une part, la recherche d'un terrain abordable et bien situé qui peut répondre aux besoins des acheteurs ciblés, d'autre part la capacité de ces personnes à se financer, c'est-à-dire principalement à obtenir un emprunt. Les politiques de soutien à l'accèsion des ménages modestes sont ainsi liées aux politiques foncières et aux politiques bancaires. Je montrerai dans la suite de cette thèse, que le dispositif OFS-BRS affronte toujours ces mêmes difficultés. L'analyse historique réalisée dans cette section est une introduction aux problématiques qui seront développées dans les Parties II et III.

3.1. Le financement des ménages : un frein aux politiques de soutien à l'accèsion

Christian Topalov⁷⁴ rappelle qu'il existe trois voies pour devenir propriétaire : soit en héritant, soit en achetant « cash », soit en empruntant le capital nécessaire à l'acquisition, puis en le remboursant sur le moyen terme avec les revenus du travail. Les ménages modestes ont le plus souvent recours à la troisième solution. Or, le financement par l'emprunt des ménages dépend de la volonté et de l'organisation du système bancaire. Des réformes de ce secteur ont permis de développer le crédit immobilier dans les années 1960, ce qui a contribué à l'augmentation de la proportion de propriétaires (Frouard, 2012). Malgré cela, la difficulté de financement des ménages modestes représente un frein important et récurrent dans le processus d'accèsion abordable. Ainsi, les pionniers des OFS-BRS désigneront rapidement ce sujet comme une limite au développement du dispositif, comme nous le verrons dans la troisième partie.

Plusieurs politiques de soutien à l'accèsion échouent faute de crédit

Les ouvriers du XIX^e siècle qui ne vivent que de leur travail peinent à épargner, ce qui rend leur accèsion à la propriété très difficile. Dans cette période, le système bancaire n'est pas développé et les prêts ont lieu entre personnes par l'intermédiaire de notaires (Topalov, 1987). Les classes populaires n'y ont que très peu accès. Certains employeurs prennent des initiatives pour favoriser l'accèsion à la propriété de leurs salariés (Frouard, 2012) mais cela reste à une échelle anecdotique.

Suite aux premières lois de soutien public à l'accèsion des ménages modestes, la question du financement des accédants est rapidement identifiée comme un frein. Sabine Effosse décrit combien l'inquiétude sur les risques de non-remboursement limite le nombre de prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Pour y remédier, l'État s'engage directement. La loi Ribot⁷⁵ de 1908 crée des sociétés régionales de crédit immobilier qui reçoivent des prêts à 2% de la part de l'État pour assurer le rôle de financeurs en second des ménages ou sociétés HBM, à un taux encadré de 3,5%. L'État provisionne dans la

⁷⁴ Topalov, 1987, p.328.

⁷⁵ Loi du 10 avril 1908 relative à la propriété et aux maisons à bon marché.

loi de finances un budget annuel de cent millions de francs pour prêter à ces nouvelles sociétés de crédit immobilier⁷⁶.

Dans l'entre-deux-guerres, le Front populaire lance la bonification des prêts aux ménages de classe moyenne. Cette mesure se heurte à la difficulté pour les ménages d'obtenir un crédit. En effet, dans le contexte des années 1930, marqué par une crise des marchés financiers, les banques, notamment le Crédit foncier de France⁷⁷, ont elles-mêmes du mal à se financer. Durant les premiers mois d'application de cette mesure, le nombre de dossiers déposés pour une demande de bonification est faible. Pour contourner ce problème, la bonification va se transformer en prime en juin 1938. Ainsi, les ménages de la classe moyenne qui mobilisent leurs propres capitaux seront à leur tour soutenus.

De même, le soutien à l'accession prévu par le plan Courant en 1953 est toujours limité par le manque d'accès à l'emprunt des ménages. Quelques banques commerciales prêtent aux sociétés et aux particuliers pour des projets immobiliers, mais elles sont encore relativement rares, comme le souligne la commission Sadrin au début des années 1960, notamment au regard de ce qui se pratique dans d'autres pays :

« Alors qu'en Allemagne fédérale, pays d'Europe où l'on construit le plus de logements (500 000 à 600 000 par an), le secteur bancaire assure 60 % environ des investissements en logements neufs, cette part ne s'élève qu'à 18 % en France⁷⁸. »

De plus, les conditions de taux proposées sont décourageantes pour les ménages concernés par les dispositifs d'accession aidés. Pour résoudre la difficulté d'accès au crédit des ménages de la classe moyenne, le plan Courant crée un dispositif de soutien à la constitution d'épargne. Le système d'épargne-construction prévoit la possibilité pour les particuliers d'ouvrir un compte épargne immobilier auprès d'une caisse d'épargne, destiné à être utilisé dans un projet de propriété occupante. La souscription à ce compte ouvre droit à des prêts complémentaires du Crédit foncier ou des sociétés de crédit immobilier lors de la concrétisation du projet.

76 Hélène Frouard, s'appuyant sur la thèse de Bernard d'Avout, décrit cette forme d'aide de l'État comme « l'effort individuel secondé par l'effort collectif » (Frouard, 2012). En effet, mobiliser des fonds pour permettre aux ménages modestes d'accéder à la propriété en attendant que ceux-ci remboursent au fil des ans par leur travail, représente un coût financier. Lorsque la puissance publique contribue à réduire cette charge par une aide, l'effort collectif soutient l'effort individuel.

77 Le Crédit foncier de France, créé en 1852 à la demande de Napoléon III mais de capital privé, vise au départ à mobiliser des investissements dans le secteur agricole. Cette société anonyme est placée sous le contrôle du ministère des Finances dès 1854. Elle s'oriente rapidement vers le financement de l'immobilier urbain, prêtant aussi bien aux privés, qu'aux communes ou aux organismes HLM. Les montants sont accordés pour des durées moyennes et longues. Dans l'entre-deux-guerres, il est la principale banque hypothécaire du pays (Effosse, 2003). Avec le développement du secteur aidé, l'État s'appuie sur le Crédit foncier pour distribuer les prêts bonifiés dans les années 1950.

78 CIEC (Centre d'information et d'étude du crédit), *Le Financement du logement en France et à l'étranger*, PUF, Paris, 1966. Cité par Effosse, 2003

Une réforme du secteur bancaire

Depuis 1941, le système bancaire français prévoyait une séparation parmi les banques commerciales entre les banques de crédit et les banques de dépôt (Quennouëlle-Corre, 2005⁷⁹). Cette organisation est modifiée en 1966-1967 par des réformes successives et notamment la création du marché hypothécaire. Le rapprochement entre banques de dépôt et banques de prêt vise à apporter des ressources aux secondes tout en facilitant la collecte de l'épargne. Les banques commerciales acquièrent ainsi la capacité de délivrer des prêts de moyen terme à des conditions satisfaisantes pour les ménages, et des prêts court terme aux promoteurs. Sabine Effosse date de cette période la mise en place d'une distinction entre les besoins d'emprunt des ménages et ceux des promoteurs.

Ce développement de l'offre de crédit immobilier par les banques commerciales à partir des années 1960-1970 a permis l'augmentation de la propriété occupante en France, ce dont a profité le secteur immobilier. « Le crédit immobilier est aujourd'hui devenu la porte d'entrée principale vers la propriété⁸⁰ ». Si le financement des ménages modestes en a été grandement facilité, plusieurs crises démontrent que le système bancaire est encore en situation de pouvoir déstabiliser les dynamiques d'accession. On peut notamment citer l'année 2008 avec la crise internationale liée aux *subprimes* ou l'année 2023 avec une hausse des taux et une baisse des emprunts accordés. Nous verrons dans les Parties II et III de cette thèse que ce point est toujours déterminant pour la réussite des politiques publiques en matière d'accession.

3.2. *Sur quels fonciers produire le logement abordable ?*

Devant le Sénat, en 1970, Albin Chalandon décrivant les dispositions prévues par le gouvernement en matière de logement conclut la longue liste des sujets à aborder pour résoudre les problèmes, par ces mots : « Tous ces efforts seront inutiles si nous ne dominons pas le problème foncier⁸¹. » Les énoncés des « crises du logement » comportent régulièrement la question foncière, comme en témoignent de nombreux rapports de la reconstruction jusqu'à aujourd'hui⁸². Bernard Coloos affirme en 2012 que « Le manque de terrains à bâtir est une antienne de tous les colloques, articles, depuis au moins 1950, sans forcer le trait⁸³. » Il faut néanmoins nuancer cette déclaration, car il apparaît que le foncier est considéré comme un problème quand l'immobilier devient problème. Le débat sur le sujet suit les cycles immobiliers. Nous allons voir dans la seconde partie de ce

79 Quennouëlle-Corre, 2005.

80 Frouard, 2012, pp. 113-128.

81 Avis présenté au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, par M. Robert Laucournet, Sénateur, sur le projet de loi de finances pour 1970.

82 En 1980, Jean-François Saglio écrit « l'offre foncière », en 1996 Jean-Louis Dumont rédige « la question foncière », en 2005 un groupe de travail coordonné par Dominique Braye et Thierry Repentin s'intéresse aux « facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », en 2014 Dominique Figeat se penche sur la mobilisation du foncier privé, et en 2021 le rapport de la commission Rebsamen comporte une partie dédiée à l'objectif de « lever les freins à la mobilisation du foncier public et privé en faveur du logement.

83 Coloos, 2012.

chapitre que la question foncière s'est posée avec une acuité particulièrement forte dans les années 2010, période où ont été inventés les OFS-BRS.

Les crises du logement et le foncier

Les politiques en faveur de l'accession à la propriété des ménages modestes ont souvent développé un volet foncier.

Dans l'après-guerre, pour mener à bien sa politique de production massive, l'État use d'instruments d'anticipation pour la maîtrise foncière, comme la préemption, l'expropriation, les zones à urbaniser en priorité (ZUP) puis zones d'aménagement concerté (ZAC) afin de s'assurer la propriété de terrains et d'en maîtriser la valeur. « Jusqu'à dans les années 1970 la France offrait l'exemple unique en Europe de politiques foncières locales menées par l'État ⁸⁴ ». L'État veille à ce que la valeur créée par ces arrivées de villes nouvelles ne profite pas à quelques propriétaires fonciers, mais puisse être « réinjectée » dans les opérations d'aménagement.

Dans les années 1970-1980, les terrains publics sont massivement vendus et les réserves ne sont pas reconstituées. Ce changement s'explique par plusieurs facteurs : une hausse des taux d'emprunt rendant le portage coûteux, la hausse des prix des terrains ou encore le développement de l'idéologie libérale incitant au désengagement de l'État. Or, rapidement, le coût des fonciers devient un frein à la production, en particulier pour le logement social, en locatif et en accession. Malgré les besoins et la prise de conscience de l'importance d'approvisionner le secteur en terrains publics, la réglementation dissuade les collectivités d'agir pour le très long terme en limitant la durée des réserves foncières par préemption (Comby, Renard, 1996) et la politique de cession se poursuit dans les années 2000.

Dans les années 2010, devant la pénurie de terrains abordables, le mouvement HLM se mobilise. D'une part, il demande une action publique permettant d'alimenter les opérateurs, d'autre part, il se dote des moyens internes pour agir sur le marché foncier : stratégie foncière, connaissance des marchés, aménagement, réserves foncières, « recyclage », etc. (Gimat, 2017). François Hollande commence sa mandature 2012-2017 en fixant un objectif de production de 500 000 logements par an. En novembre 2012, une première loi est votée au Parlement pour « répondre à l'urgence sociale et économique que crée la crise du logement ⁸⁵ ». Elle use de deux leviers : la mobilisation du foncier public et le renforcement des obligations de production de logement social.

C'est dans ce contexte de politique foncière que seront créés, deux ans plus tard, les Organismes de foncier solidaire (OFS), acteurs qui agissent sur le foncier afin de rendre l'accession à la propriété abordable.

84 Comby, Renard, 1996, p. 56

85 Intervention de Mme. A. Linkenheld, députée du Nord et rapporteure de la commission mixte paritaire pour la loi sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement et renforcement des obligations de production de logement social, séance en hémicycle du 20 novembre 2012.

La formation des prix fonciers

Malgré une grande proximité qui explique des politiques imbriquées, les liens entre marchés fonciers et immobiliers sont complexes à analyser. En janvier 1993, Jean-Jacques Granelle interrogeait l'ordre de cette dépendance réciproque :

« Les marchés fonciers sont-ils subordonnés aux marchés immobiliers ? Ou bien l'articulation entre ces deux catégories de marchés s'opère-t-elle en sens inverse, les marchés foncier commandant les marchés immobiliers ⁸⁶? »

Les deux points de vue peuvent être défendus. En effet, puisque le prix d'achat d'un terrain dépend de ce que l'on peut construire dessus, on peut considérer que le marché foncier est subordonné au marché immobilier (Granelle, 1998⁸⁷). Pour autant, comme le propriétaire d'un terrain est libre de choisir s'il vend et à quel prix, c'est bien le marché foncier qui agit sur le marché immobilier (Levasseur, 2013⁸⁸).

Pour analyser la formation des prix fonciers, dans les années 1960 se développe le concept de « compte à rebours » qui entérine la « dépendance des marchés fonciers par rapport aux marchés immobiliers⁸⁹ ». Ce modèle s'appuie sur le raisonnement des promoteurs qui calculent « à rebours » le montant qu'ils peuvent consacrer à l'achat du terrain d'assiette de leur projet. Ils déterminent le prix de sortie d'un logement (ou d'un autre bien immobilier) en fonction d'une étude du marché local. Une fois le prix final fixé, le promoteur soustrait de ce montant ce qu'il paye pour la réalisation des logements (cout de construction, taxes, honoraires, frais financiers, aléas, etc...). Il s'attribue ensuite une marge, c'est-à-dire le montant du bénéfice qu'il réalise sur l'opération. Ce qui reste après cette opération peut être attribué à la charge foncière, dont l'achat du terrain⁹⁰. Ainsi, lorsque le marché immobilier connaît une hausse, le prix du foncier augmente proportionnellement plus que les autres composantes du prix (Granelle, 1993).

Le principe du compte à rebours est assez rapidement critiqué. Bien qu'il corresponde aux pratiques des acteurs, il ne permet pas aux économistes d'expliquer la formation des prix de manière complètement satisfaisante. Il ne tient notamment pas assez compte du comportement des propriétaires.

Avec la crise du logement des années 2000, de nouvelles recherches sont menées pour identifier les parts du foncier et du bâti dans la hausse des prix immobiliers. L'exercice est extrêmement difficile dans le patrimoine ancien qui constitue pourtant l'essentiel des transactions. En isolant et

86 Granelle, ADEF, 1993, p.5.

87 Granelle, 1998, p.52.

88 Levasseur, 2013.

89 Granelle, ADEF, 1993, p.6.

90 « Le prix de sortie au mètre carré d'un logement neuf (ou d'un bureau) est une variable qui se décompose fondamentalement en 3 parties : Une partie plus ou moins proportionnelle (marges, frais financiers, études, commercialisation, etc.) ; Une partie plus ou moins fixe, les couts de construction qui ne varient pas énormément en fonction du standing de l'immeuble ; Une partie très variable, la charge foncière qui inclut aussi bien le prix du terrain proprement dit que le cout de sa libération, les équipements à la charge du constructeur et diverses autres ponctions financières. » (Comby, 1993, p.48)

analysant le prix du bâti, l'économiste Xavier Timbeau montre que la valeur de bulle dans la construction sur la période 1997-2017 est quasiment nulle. En revanche, une très forte et rapide augmentation touche les valeurs de terrains entre 1997 et 2007, bien au-delà des valeurs fondamentales⁹¹. Autre exemple, Laure Casanova et Antoine Peris mènent une recherche pour déterminer le niveau de dépendance des prix immobiliers aux prix fonciers. Enfin, Alain Trannoy et Etienne Wasmer ont tenté de mesurer la place du foncier dans l'économie en France. En 2019, ils estiment la valeur totale des terres à près de trois fois le PIB⁹², soit 7 000 milliards d'euros « en augmentation très rapide depuis des décennies⁹³ ». Les terrains supportant des bâtiments et ouvrages de génie civil constitueraient la part la plus importante de cette valeur, près de 6 000 milliards : « les surfaces bâties ne représentent que 1,5 à 1,6 % de la surface totale des terres en France, mais elles sont pourtant l'essentiel de la valeur, soit près de 84 %⁹⁴ ». Alain Trannoy et Etienne Wasmer aboutissent au constat

« Que nous plaçons une part disproportionnée de notre richesse dans l'immobilier et le foncier, que ce soit à destination résidentielle ou professionnelle. Cette richesse atteint un volume inédit, correspondant désormais à six années du revenu national produit par toute la population, alors qu'elle en représentait à peine une année dans la France de l'après-guerre. (...) C'est elle qui constitue la partie la plus dynamique de la richesse immobilière, voire de la richesse tout court depuis une trentaine d'années⁹⁵ ».

Un retour des réflexions politiques et recherches sur le foncier

Déterminer la valeur d'un foncier est une question ancienne en économie. Le sol est une matière première pour laquelle il est difficile de parler de « production », ce qui a alimenté les travaux des économistes sur la « valeur » et la « rente » dès le XVII^e siècle. Dans les débats au Parlement anglais sur l'importation de blé, David Ricardo, au XIX^e siècle, considérait que l'intérêt du propriétaire foncier est toujours opposé aux intérêts des autres classes de la société. Ce qui est mis en cause est à la fois l'usage que fait le propriétaire de son bien et le revenu qu'il peut en tirer. Il n'a certes pas de réel pouvoir sur ce qui peut réglementairement être produit sur son terrain. Mais il détient la condition indispensable à toute construction, jouissant d'une situation de monopole, et pouvant, par des comportements de rétention ou de spéculation, nuire à la production et par extension au marché.

Alors que, dans la seconde moitié du XX^e siècle, ce sujet ne mobilisait plus beaucoup les économistes, mis à part certains néomarxistes et néoricardiens (Granelle, 1998), nous venons de voir qu'il connaît une actualité nouvelle parmi les chercheurs dans les années 2015-2023. La création des Organismes de foncier solidaire semble même avoir encouragé la recherche à se pencher sur ce sujet. Les premiers travaux sur les Organismes de foncier solidaire de Jean-Philippe Attard et Vincent Le Rouzic traitent longuement des théories économiques sur la possession de la

91 Réseau des acteurs de l'habitat, Journée d'étude du 1 décembre 2021.

92 Trannoy, Wasmer, 2022, p.45.

93 *Ibid*, p.15.

94 *Ibid*, p.46.

95 *Ibid*, pp.13-14.

terre et la rente. En effet, des travaux d'économistes ont nourri l'élaboration des *Community Land Trust* aux États-Unis dans les années 1960-1970, tels que ceux d'Henry George.

Certains acteurs professionnels et élus rencontrés dans le cadre de cette thèse développent des réflexions théoriques sur le foncier, sa valeur et sa régulation. Les débats qui se tiennent en parallèle du développement des OFS-BRS reposent les mêmes quelques grandes questions théoriques :

- La production de logements génère de la valeur, notamment par l'implication publique (réglementation ou investissement). À qui serait-il légitime que revienne la plus-value lors de la vente du terrain ?
- Comment arbitrer entre le droit de propriété privée, inscrit dans la Constitution, et l'utilité publique ou intérêt général ?
- Comment finance-t-on la fabrication de la ville ? Quel est le niveau de solidarité légitimement mis à contribution pour soutenir « l'abordabilité » d'une opération immobilière ?

Ainsi, par exemple, certains élus, dont certains encouragent le BRS sur leur territoire, ont publié une tribune dans *Le Journal du dimanche* en septembre 2022, pour appeler à la « régulation du foncier face à la crise du logement⁹⁶ ». Nous y reviendrons dans la troisième partie.

96 Tribune du 24 septembre 2022, « Des élus de gauche appellent à la régulation du foncier face à la crise du logement », *Le Journal du Dimanche*.

II. Un dispositif construit en réponse à des difficultés spécifiques

Nous venons d'examiner l'inscription du dispositif OFS-BRS dans l'histoire complexe des politiques d'aide à l'accès des ménages modestes. Ce nouvel instrument est le fruit des évolutions d'un processus reposant sur les débats structurels, régulièrement réactivés, d'un champ aux frontières fluctuantes.

Intéressons-nous maintenant au contexte plus précis dans lequel sont nés ces OFS-BRS. La (ou les) crise(s) du logement des années 2000 partagent nombre de points communs avec les crises qui les ont précédées. Toutefois, elles ont également des spécificités. Ces éléments conjoncturels peuvent-ils expliquer la création du dispositif ? Ont-ils participé à définir cette forme innovante ? Nous allons essayer de comprendre les aspirations sur cette période, les enjeux économiques et fonciers de cette crise, ainsi que les inégalités engendrées. Nous allons les replacer dans le contexte d'un processus de décentralisation commencé à la fin du XX^e siècle, mais qui peine à aboutir à une organisation clarifiée, ce qui conduit certaines collectivités à demander plus de latitude, notamment en matière d'habitat.

1. La hausse des prix des années 2000 : un phénomène difficile à expliquer

Des phénomènes spéculatifs dans le secteur de l'immobilier de bureau vont provoquer une bulle immobilière à la fin des années 1980 qui, par propagation, va affecter le secteur du logement en Île-de-France. L'« explosion » des prix, évaluée par Paul Massé à un doublement en quatre ans, entre 1987 et 1990, provient d'une « quasi-pénurie de logements » et « des surenchères des promoteurs sur les terrains, encouragés par la rapide commercialisation des programmes immobiliers⁹⁷ ». Cette bulle explose au début des années 1990. Toutefois, les mécanismes de redressement mis en œuvre dans le secteur tertiaire sèment les graines d'une augmentation plus globale des prix immobiliers. En effet, « en 2000, l'immobilier de bureau sort de crise en France, financiarisé et globalisé⁹⁸. »

À la fin des années 1990, la France connaît une nouvelle et très importante hausse des prix de l'immobilier, qui, cette fois, touche plus précisément le logement. Cette hausse concerne l'ensemble du territoire métropolitain et se prolonge dans le temps.

Jacques Friggit a montré que le « prix réel » de l'immobilier résidentiel, mesuré comme le rapport entre le revenu disponible par ménage et les prix des logements, a faiblement varié pendant une quarantaine d'années, des années 1960 à la fin des années 1990. Ce phénomène est illustré par la célèbre figure du « tunnel de Friggit ». Or, à partir de la fin des années 1990, la variation sort de ce

⁹⁷ Massé, 1993, p.17.

⁹⁸ Nappi-Choulet, 2013.

tunnel⁹⁹. Les prix immobiliers connaissent presque un doublement en 10 ans, en déconnexion des revenus des ménages.

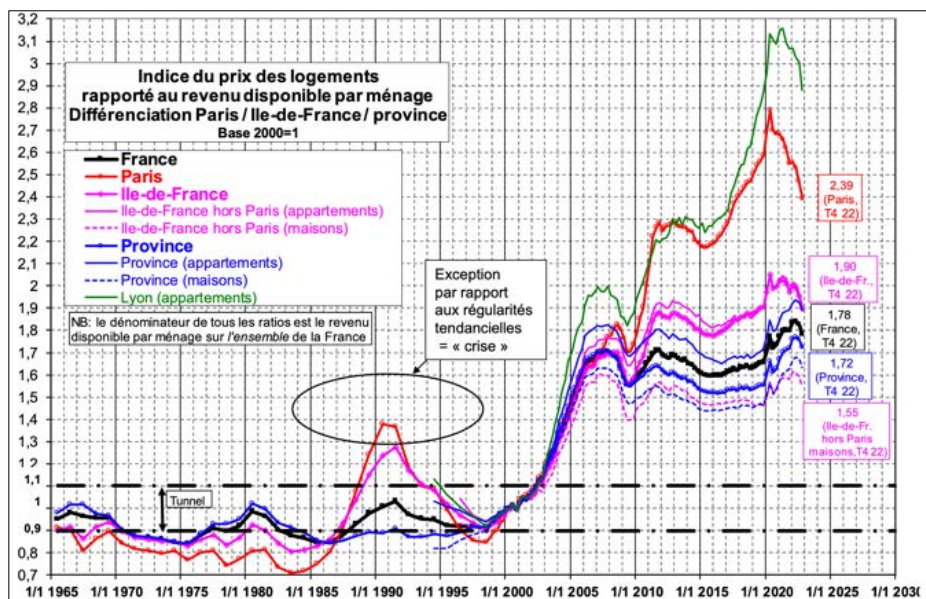


Figure 5 - Le prix « réel » de l'immobilier d'habitation sur le long terme, 2023. Élaboration : J. Friggit. Source : IGEDD d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE

Globalement, tous les territoires en France connaissent ce phénomène de hausse. Cependant à l'échelle des quartiers, Guilhem Boulay (Réseau des acteurs de l'habitat, 2021) observe un phénomène de rattrapage : les quartiers initialement peu chers en 1996 vont augmenter plus fortement que ceux où les prix étaient déjà relativement importants. En découle ce que le chercheur qualifie de « convergence des prix », sans pour autant que soient remises en cause les hiérarchies spatiales. « La période d'inflation généralisée du début des années 2000 jusqu'en 2007 a contribué à réduire les écarts relatifs des prix tout en augmentant les écarts absolus¹⁰⁰ ».

Ce phénomène de hausse des prix immobiliers se déroule à une échelle internationale, touchant de très nombreux pays du Nord à partir de la fin des années 1990. S'il est extrêmement difficile d'expliquer les causes de cette augmentation rapide et importante, Xavier Timbeau, lors d'une webconférence en 2021, présente trois facteurs communs aux pays qui ont connu ce développement :

99 « La hausse des prix initiée en 1999, après un point bas nettement sous le niveau tendanciel (-12,9 % en 1998, écart comparable à celui de 1985, 10,6 %), a donc d'abord consisté en un rattrapage de ce niveau tendanciel, accompli après une hausse de 19,6 % entre 1998 et 2001. Ensuite, la progression s'est poursuivie au-delà de la tendance pour d'abord dépasser, en écart au trend, le pic de 1991 à 9,1 % au-dessus du trend, puis ensuite le pic de 1980, 14,5 % au-dessus du niveau tendanciel. Jusqu'en 2003, la reprise du marché n'a pas fait davantage que porter les prix 14 % au-dessus de la tendance, c'est-à-dire à un niveau, en écart à la tendance, plus élevé que lors du pic de 1991, mais comparable à celui du pic de 1980. L'anomalie, si anomalie il y a, apparaît en 2004 avec une hausse des prix supplémentaire de 12,7 %, portant l'écart à la tendance à un niveau historiquement inconnu. » (OFCE, 2005)

100 Le Corre, 2019, p.108.

- « - la libéralisation ou fluidification financière, qui permet à de plus en plus d'acteurs d'avoir un accès facilité à un emprunt à la mesure de leurs besoins,
- le ralentissement de l'inflation puis la baisse des taux d'intérêt,
- des politiques publiques visant à faciliter l'accès à la propriété¹⁰¹. »

En 2007-2008 se produit aux États-Unis la crise des *subprimes*. Ces dettes immobilières, étiquetées de manière trompeuse et vendues sous forme de titres par les banques, souvent à d'autres banques, ont entraîné un effondrement en cascade. En Espagne ou aux États-Unis, les prix s'écroulent alors, ce qui révèle un phénomène de bulle. Mais dans d'autres pays, comme la France ou le Royaume-Uni, ils vont se stabiliser.

Un plan de relance est activé en France en 2008 pour secourir le secteur de l'immobilier touché par la crise mondiale. S'ouvre alors une seconde période, de 2010 à 2019, où l'évolution des prix immobiliers est très différente selon les territoires. Dans certaines grandes villes, Lyon et Paris par exemple, les prix reprennent leur augmentation. Dans d'autres villes comptant plus de 10 000 résidents, les tarifs se maintiennent à leur sommet record, voire diminuent légèrement. À l'échelle des quartiers, les divergences sont encore plus fortes et l'évolution des prix devient extrêmement difficile à prévoir, ce qui génère une forme d'instabilité. Xavier Timbeau en conclut que l'anticipation selon laquelle l'immobilier constitue un actif sûr, qui protège ceux qui y investissent, basée notamment sur l'observation de l'évolution entre 1997 et 2007, est invalidée à partir de 2007. « De 2017 à 2019, un tiers des propriétaires immobiliers ont vu leur patrimoine augmenter de plus de 5 %, un tiers ont vu leur patrimoine stagner et un tiers ont vu leur patrimoine baisser¹⁰². »

2. La hausse des prix engendre de nombreuses inégalités

Alors qu'à la suite des destructions de la Seconde Guerre mondiale, la France est un pays « pauvre en patrimoine » (Trannoy, Wasmer, 2022), notre société a vu ensuite l'importance des patrimoines immobiliers et financiers augmenter tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, puis avec la forte hausse du début des années 2000. Selon Thomas Picketty,

« Les montants reçus en héritage représentent désormais le quart des ressources totales perçues par une génération, autant qu'après la Révolution française. La répartition des patrimoines reste cependant un peu moins inégalitaire qu'au XIX^e ¹⁰³. »

Si ce patrimoine n'est pas toujours bâti, la pierre est cependant un actif important. Pour Louis Chauvel, ce processus de « repatrimonialisation » est la clé des inégalités,

¹⁰¹Intervention de Xavier Timbeau, économiste OFCE, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat, 1 décembre 2021.

¹⁰² Intervention de Pierre Madec, économiste OFCE, lors des Entretiens d'Inxausetta, 2021.

¹⁰³ Grimault, 2017.

« une distorsion croissante, préalable à un écartèlement, voire une rupture de continuité, entre les classes moyennes dotées d'un substantiel patrimoine net, sans remboursement de prêts, par opposition aux autres, propriétaires endettés ou locataires, dont les conditions économiques d'existence sont d'une tout autre nature¹⁰⁴. »

La hausse des prix immobiliers qui apparaît à la fin des années 1990, déconnectée des revenus des ménages, engendre des situations d'inégalités qui interpellent les pouvoirs publics, particulièrement dans les zones dites « tendues¹⁰⁵ ». On observe un accroissement des disparités de situation entre locataires et propriétaires, comme entre générations. Un nombre de plus en plus important de personnes rencontrent des difficultés pour habiter là où elles le désireraient.

Augmentation des inégalités patrimoniales

La hausse des prix entre 1997 et 2007, puis leur relative stagnation à un niveau haut a généré une hausse de la valeur totale des actifs résidentiels. Au global, Xavier Timbeau a évalué l'augmentation de la valeur des patrimoines entre 1997 et 2020 à environ 2 600 milliards d'euros. Or, cette montée n'ayant pas été anticipée, elle n'a pas été particulièrement taxée. Puisque les ventes de résidences principales ne sont pas soumises à la taxe sur les plus-values, certains ménages de la génération concernée se sont très fortement enrichis à la revente, ou pourront le faire lorsqu'ils cèderont leur bien. Trannoy et Wasmer illustrent ce phénomène avec un exemple concret :

« Quelqu'un qui a acheté un bien immobilier en 1996 à Paris pour 250 000 € de l'époque et a juste maintenu son logement en l'état, le laissant de ce fait se déprécier en qualité relative par rapport aux logements neufs, aura fait une plus-value non taxée sur sa résidence principale d'un facteur de 3,73 en nominal et de 2,91 en réel, soit près de 500 000 euros de gains non taxés¹⁰⁶. »

Ce phénomène engendre une forte inégalité entre générations, puisque ce gain de valeur ne concerne que ceux qui, étant propriétaires avant les années 2000, ont bénéficié de la hausse. Au contraire, pour les nouveaux candidats à la propriété, la primo-accession est rendue bien plus difficile. France Stratégie détaille cette différence de situation, en précisant qu'en plus de la hausse, les conditions dans lesquelles l'achat a lieu sont inégales :

« Les seniors d'aujourd'hui, qui ont acheté leur propriété principale dans les années 1960, 1970 et jusqu'au début des années 1980, ont bénéficié sur leurs emprunts immobiliers de taux d'intérêt réels très faibles, souvent négatifs, du fait du contexte inflationniste de l'époque, ainsi que d'une bonne insertion sur le marché du travail et de trajectoires de revenus favorables permises par une économie dynamique. De surcroît, ils ont engrangé de fortes plus-values à la faveur du boom des prix survenus entre 1997 et 2008. À l'inverse, les jeunes générations, qui se portent acquéreuses depuis le début des années 2000, connaissent des trajectoires professionnelles plus heurtées. Les acquéreurs récents ont subi de plein fouet l'augmentation du prix du logement dans les grandes villes, qui n'est pas compensée par la baisse des taux d'intérêt¹⁰⁷. »

104 Chauvel, 2016.

105 Sont dites « tendues » des zones où serait perçu « un décalage important entre les besoins des ménages en logement et les logements qui y sont effectivement disponibles. » (Gimat, Mondain, 2018)

106 Trannoy, Wasmer, 2022, p.27.

107 France Stratégie, 2016.

Bien que l'augmentation des prix ait été en partie compensée par l'allongement de la durée des emprunts (19,6 ans entre 2009 et 2013, contre 14,6 ans entre 1997 et 2001) et la baisse des taux d'intérêt (3,5 % entre 2009 et 2013, contre 5,2 % entre 1997 et 2001), l'accession est de plus en plus difficile pour les ménages modestes. La hausse des prix des logements a peu d'effet pour un ménage déjà propriétaire de son logement : il le revend au prix du marché pour en acheter un autre à prix équivalent. Pour les propriétaires accédants, la hausse des prix se traduit par une augmentation du taux d'effort, qui « passe de 23,2% en 2002 à 26,6% en 2013¹⁰⁸. » Le montant de l'acquisition rapporté au revenu des ménages illustre également cette hausse, passant de « 3,1 années de revenu pour la cohorte 2002 à 4,7 années pour celle de 2013, soit une augmentation de plus de 50 % en 11 ans ¹⁰⁹ ». L'aide des parents est devenue plus fréquente : un quart des accédants récents âgés de 25 à 44 ans ont reçu un don au moment de l'achat en 2013, contre un cinquième en 2001. L'effort pour devenir propriétaire est devenu tellement important que les accédants sont, en moyenne, bien plus riches que la moyenne de la population.

De fait, le taux de propriétaires cache une forte iniquité. Après avoir doublé en cinquante ans, la proportion de ménages propriétaires de leur logement en France est aujourd'hui stable autour de 58 %, bien qu'un tiers d'entre eux soient encore en train de rembourser un emprunt (Trannoy, Wasner, 2022). Toutefois, 70 % des ménages parmi le quart le plus riche de la population sont des propriétaires occupants, pour seulement 16 % dans le quart le plus pauvre. Cette différence est en progression importante. En effet, dans le milieu de la décennie 1970, les écarts étaient bien moindres, puisque la proportion de propriétaires chez les 25-44 ans était contenue entre 35 % environ pour le quartile le plus bas et un peu moins de 45 % pour le quartile le plus aisé¹¹⁰. Pierre Madec observe que « les 25 % des ménages les plus pauvres achètent deux fois moins qu'il y a vingt ans¹¹¹. »

108 Bouteille, Villemade, 2020.

109 *Ibid.*

110 Source : INED, Document de travail n°234, 2017, issu des données des Enquêtes logement de l'Insee.

111 Intervention de Pierre Madec, économiste OFCE, lors des Entretiens d'Inxausetta, 2021.

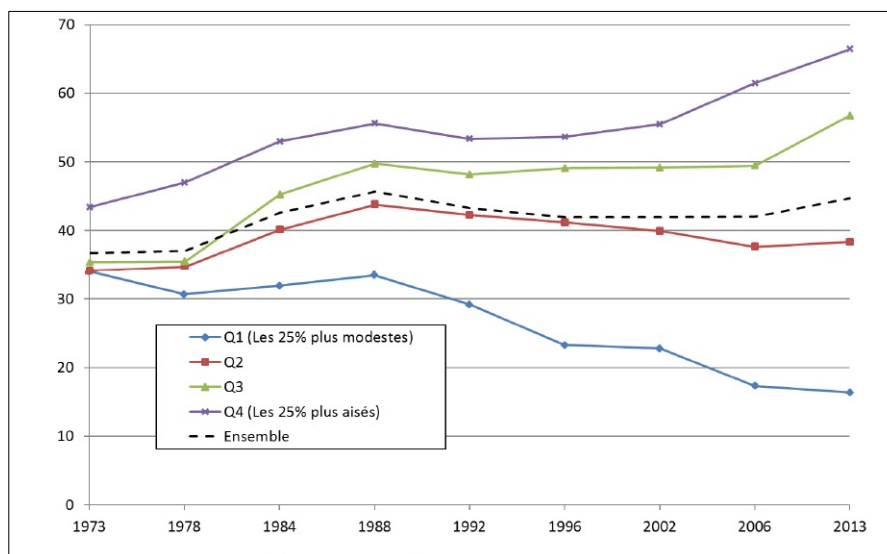


Figure 6 - Taux de propriétaires parmi les 25-44 ans, en fonction du quartile de niveau de vie (1973-2013) - Source : INED, Document de travail n°234, 2017, issu des données des Enquêtes logement de l'INSEE.

Le taux de propriétaires varie également selon l'âge. On trouve une forte proportion de propriétaires retraités (environ 75% de propriétaires à l'âge de la retraite). L'inégalité de situation entre propriétaire et locataire devient particulièrement criante au moment de la retraite, puisque ceux qui ont acquis leur résidence ont des charges mensuelles de logements beaucoup plus faibles que ceux qui ne disposent pas de ce patrimoine. Les carrières plus hachées dans la période actuelle et la difficulté à devenir propriétaire peuvent faire craindre des situations encore plus inégalitaires dans l'avenir. Ces observations conduisent France Stratégie à conseiller

« de remettre à plat notre fiscalité de l'immobilier, en ayant pour double objectif de lever des freins à la mobilité résidentielle et d'assurer que les ménages soient mis à contribution à proportion de leur capacité, quel que soit leur statut d'occupation en matière de logement¹¹². »

La composante géographique de l'accession peut provoquer une inégalité supplémentaire. L'acquisition dans des zones attractives permet aux ménages les plus riches de renforcer leur patrimoine. « En 2013, les plus aisés ont acquis un volume de valeur immobilière cinq fois supérieur à celui des plus modestes¹¹³ », ce qui est principalement dû à la localisation des biens : plutôt en zone périurbaine pour les ménages modestes, et dans les grandes agglomérations en habitat ancien pour les cadres (Lambert, 2015). Or, Pierre Bourdieu détaille les enjeux économiques larges que recouvre la localisation du logement, ce que Anne Lambert reprendra en 2015. Il ne s'agit pas seulement du coût financier du logement (loyer ou crédit) mais aussi des « modes de vie associés à l'habitat¹¹⁴ » qui recouvrent le temps et le moyen de transport, les charges d'aménagement du logement, l'accès aux aménités, etc (Lambert, 2015, Landriève, 2016). Le raisonnement

112 France Stratégie, 2016.

113 Lambert, 2015.

114 Bourdieu, 2000, p.67.

économique mis en œuvre s'est progressivement réduit au seul montant des mensualités, excluant la référence au coût réel du crédit et à ses différentes composantes (frais de dossier et charges annexes, coûts cumulés des intérêts d'emprunt, etc.) ainsi qu'aux frais annexes rendus nécessaires par le nouveau cadre de vie (transport, garde, ...) ¹¹⁵. La perspective d'une possible plus-value – que les dix années de hausse des prix ont fait miroiter aux accédants – fait oublier les charges afférentes à la propriété. Ainsi, l'intérêt économique de l'accession n'est pas si facile à arbitrer :

« Tout compris, la location dans le secteur privé revient désormais souvent moins cher que l'accession (le rapport moyen est de 80 % environ). Et il est devenu d'autant plus intéressant de louer que l'augmentation des loyers est encadrée ¹¹⁶. »

La hausse des prix immobiliers affecte les territoires

La hausse des prix crée de nombreuses inégalités entre les personnes, mais affecte aussi les territoires et les acteurs publics. Elles s'aggravent avec l'évolution différenciée des prix, à partir de 2007, mais aussi du fait du processus de métropolisation.

« Le processus de métropolisation implique une inégalité entre les territoires en exerçant un pouvoir de concentration des fonctions de coordination des activités de l'économie post-industrielle qui suppose un processus cumulatif d'agrégation des personnes et des capitaux dans des villes mondiales (Sassen 1991 ; Bourdeau-Lepage et Huriot 2005 ; Halbert 2010). Cette concentration n'opère pas de ruissellement et ne s'exprime pas de manière uniforme à l'échelle intra-urbaine. Au contraire, elle vient renforcer les inégalités et la fragmentation de ces espaces (Marcuse 1993 ; Ascher 2003 ; Roncayolo 1996). La métropole est donc qualifiée comme la principale entité qui (re)produit des inégalités socio-spatiales ¹¹⁷. »

La répartition inégale de la population sur le territoire s'accroît. Ainsi certains lieux attirent mais peinent à proposer des logements, tandis qu'il manque des aménités là où le logement est peu cher. Il n'y a pas à proprement parler un manque de logement en France, mais un manque de logement dans certaines zones et adaptés aux besoins et moyens des personnes (Driant, Madec, 2018).

Les marchés locaux sont déstabilisés. Les projets d'aménagements sont fragilisés par la hausse des coûts fonciers. Cela fragilise également la production de logements sociaux. Des répercussions se font sentir à la fois sur la quantité de HLM produits et sur les zones d'implantation, qui ne sont pas toujours situées là où le besoin s'exprime (Casanova, 2021). Conscients de l'avantage économique d'être locataire dans le parc social et confrontés à la difficulté de la primo-accession, les ménages déménagent peu. L'accession sociale des locataires HLM chute de 31 % entre 2006 et 2013. Mécaniquement la baisse de mobilité dans le parc social rend plus difficiles les nouvelles entrées. En 2013, 1 406 000 ménages sont en attente de logement social, contre 1 212 000 en 2006 ¹¹⁸. Le manque de logements abordables dans les zones tendues a des répercussions sur le commerce et

115 Lambert, 2015.

116 Landrière, 2016.

117 Le Corre, 2019, p.13.

118 Fondation Abbé Pierre, 2019.

l'activité économique, mais aussi sur les services publics qui ne sont pas calibrés de manière adéquate.

Les ménages modestes exclus des zones les plus tendues emménagent de plus en plus loin des centres et espaces valorisés. Cela génère des déplacements pendulaires, qui entraînent des dépenses publiques importantes, en infrastructures notamment. Les enjeux environnementaux s'ajoutent aux problèmes économiques et sociaux.

Phénomène de disparition des résidences principales

Parallèlement et en lien avec la hausse des prix, un phénomène de transformation du logement en actif financier commence à avoir des conséquences. La production liée à la défiscalisation est fortement questionnée entre 2000 et 2010, car la production neuve ne vise plus à répondre aux besoins en logements mais à fournir un support d'optimisation fiscale (Vergriete, 2013).

Outre la production neuve, le parc ancien devient aussi un placement financier, quand, à partir de 2010, les plateformes de meublés touristiques permettent un enrichissement plus important que la location à l'année. Plusieurs territoires touristiques connaissent ainsi une attrition des résidences principales. Dans une période de pénurie de logements abordables, cette perte est trop importante pour passer inaperçue. Le phénomène est parfois tellement massif, que les élus locaux commencent à prendre des mesures pour limiter les changements d'usage et ainsi conserver des logements pour les résidents qui, à l'année, travaillent et consomment sur le territoire. C'est le cas par exemple dans le Pays basque ou à Paris :

« Le travail sur le PLH a révélé, entre autres conclusions, que le parc existant était une variable absolument indispensable dans la construction de la politique de l'habitat. La communauté d'agglomération s'est donc intéressée au pouvoir d'encadrement du changement d'usage¹¹⁹.

Plus récemment, à Paris et dans d'autres grandes villes françaises, européennes et américaines, la montée en puissance d'Airbnb a soulevé l'opposition d'élus et d'habitants : ils accusent la plate-forme de renforcer la flambée des prix de l'immobilier et de retirer des logements du marché de la location "normale"¹²⁰. »

Les encadrements imaginés par les pouvoirs publics locaux constituent une restriction de la liberté d'usage des propriétaires. Cependant, la justice les a jugés justifiés et équilibrés au regard de l'intérêt général.

119 Intervention de Katia Emerand, directrice générale adjointe stratégie territoriale, aménagement et habitat, de la communauté d'agglomération du Pays Basque, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat, 21 juin 2023.

120 Alet, 2018.

3. Décentralisation : de nouveaux acteurs développent des politiques et des ambitions dans le domaine de l'habitat

À partir des années 1980, un changement s'opère dans la répartition des rôles des acteurs publics concernant la politique de l'habitat/logement, avec le début d'un processus de décentralisation. Cependant, quarante ans après les premières mesures, la question de la bonne échelle d'intervention en la matière n'en finit pas de se poser. Les collectivités aspirent à une plus grande liberté d'action, tandis que l'État veut s'assurer du respect des principes de politique nationale et d'une égalité entre les territoires. Au fil du processus, les territoires se sont plus ou moins emparés des instruments mis à leurs dispositions, ce qui entraîne des situations relativement diverses.

En introduction, nous avons vu que les OFS-BRS sont un dispositif créé par l'État, mais adaptable aux spécificités des territoires et acteurs. Cela correspond aux plaidoyers menés par de nombreux acteurs locaux, pour un renouvellement des relations entre national et local, et pour une dynamique de différenciation.

3.1. Le processus de décentralisation soulève des tensions entre l'État et les collectivités

Si le logement relève par beaucoup d'aspects de la compétence de l'État, le processus décentralisateur entamé en 1982-1983 a conduit les communes et intercommunalités à prendre leur part, peu à peu et de manière différenciée, dans ce domaine. Ainsi, on distingue les politiques nationales du logement et les politiques locales de l'habitat. Lors d'une intervention pour les réseaux des acteurs de l'habitat en 2020 sur la loi dite 3DS¹²¹, Jean-Claude Driant constate que ce processus décentralisateur est toujours dans un « entre-deux » : « Une politique d'État sur une question éminemment locale : voilà (...) la source des contradictions classiques dans les politiques du logement¹²² ».

La décentralisation s'accompagne d'une différenciation

L'acte I de la décentralisation, en 1982-1983, transfère aux communes et groupes de communes la responsabilité des politiques en matière d'urbanisme. L'habitat reste une compétence de l'État afin de conserver un pilotage national de ce secteur à fort enjeu économique et d'assurer une solidarité nationale (Driant, 2020). Les communes décident de l'occupation du sol, notamment de la constructibilité. Ce sont elles aussi qui délivrent les permis de construire. Ce pouvoir d'agir directement en matière de réglementation locale leur permet d'influer sur la production immobilière et les marchés. Cette décentralisation est accompagnée d'une déconcentration, afin que les services de l'État dialoguent depuis les territoires avec les acteurs publics désormais en charge de ces questions.

121 En 2020, on parlait encore de la loi 4D pour Différenciation, Décentralisation, Déconcentration, Décomplexification, devenue la loi dite 3DS plus tard : loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

122 Réseau des acteurs de l'habitat, 2020.

« Les services déconcentrés de l'État, en l'occurrence les directions départementales de l'Équipement, sont restés les interlocuteurs privilégiés des bailleurs sociaux et des ménages souhaitant bénéficier d'aides publiques¹²³. »

En 1999, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement », crée de nouvelles structures « intercommunales ». Cette nouvelle instance s'impose par la suite comme l'échelle privilégiée de la décentralisation. Lors de l'acte II du processus de décentralisation, en 2004, ces intercommunalités acquièrent la compétence générale pour la mise en œuvre de la politique de la ville et de l'habitat, au travers notamment de l'élaboration de programmes locaux de l'habitat (PLH). Un volet financier accompagne ce second acte, permettant à l'État de confier l'orientation des aides à la pierre aux EPCI voire aux départements, suivant des conventions de six ans. Pour Jean-Claude Driant, « Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une décentralisation des aides à la pierre, puisque la répartition des enveloppes budgétaires reste entre les mains de l'État¹²⁴. »

Le champ des compétences pouvant être ainsi déléguées aux EPCI dotés d'un PLH s'est élargi au fil du temps. On peut par exemple mentionner la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral garantissant le droit au logement, les procédures de réquisition, ou encore la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement. Les délégations de compétences aux collectivités volontaires conduisent à une hétérogénéité de situations entre les différents territoires. La technique juridique permettant que les collectivités disposent de compétences différentes s'appelle la différenciation, comme l'explique Alice Fuchs-Cessot. Elle découle de l'idée que

« Dans certains domaines et dans certains cas, les spécificités territoriales doivent être prises en compte afin d'être le plus efficace possible. Cela peut passer par des compétences différentes ou par des règles différenciées, voire un pouvoir de dérogation accordés aux collectivités¹²⁵. »

Certaines collectivités se saisissent plus que d'autres des instruments à leur disposition pour mener des politiques en urbanisme et habitat. Jean-Marc Offner et Gilles Pinson proposent quatre explications au fait que certaines ne s'en saisissent pas :

« la réticence idéologique à voir les pouvoirs publics intervenir dans certains domaines des fonctionnements urbains ; l'essoufflement des agendas ; l'absence de vision et d'idéologie confortant un projet de ville ; la déconnexion des élus avec la société et l'administration¹²⁶. »

123 Vergriete, 2014, p.48.

124 Driant, 2023.

125 Intervention d'Alice Fuchs-Cessot, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat du 21 juin 2023.

126 Offner, Pinson, 2021, p.15.

Pour Jean-Claude Driant, le choix des collectivités de prendre ou non ses nouvelles responsabilités découle effectivement en partie de la volonté politique des élus, mais aussi des moyens locaux en termes d'ingénierie, de personnels et de finances (Driant, 2023).

Plus forte implication des collectivités à partir des années 2000

Les collectivités territoriales sont poussées à agir en matière d'habitat à la fois par l'État et par leurs administrés. Elles affrontent parfois des injonctions contradictoires.

L'État a imposé la production de logements sociaux par la loi d'orientation pour la ville (LOV) de 1991, puis la loi SRU en 2000, afin de s'assurer de la mise en œuvre de politiques nationales de solidarité malgré les compétences transférées aux communes. Pour autant, son soutien financier à la production a diminué.

La prise en compte de la parole des habitants s'est développée au fil du temps, notamment avec des procédures de concertation. Ces habitants sont aussi des électeurs, ce qui leur donne un levier dans les échanges avec les pouvoirs publics locaux. Ils sollicitent leurs élus sur des thématiques très diverses et parfois avec des attentes contradictoires. Certains demandent plus de logements abordables pour faire face à l'augmentation des prix. D'autres se montrent frileux à voir de nouvelles constructions s'ériger dans leur voisinage. Par ailleurs, la montée de l'inquiétude climatique engendre des demandes de végétalisation des villes ou d'accompagnement financier à la rénovation thermique.

Guilhem Dupuy constate une évolution de l'implication des collectivités sur les questions d'habitat depuis la décentralisation. Alors qu'elles agissaient principalement en direction du locatif social dans les années 2000, les autres segments de logements deviennent également des enjeux au fil du temps. Ainsi, les collectivités vont s'engager dans les champs du locatif privé ou de l'accession abordable. Pour répondre à la diversité des besoins exprimés, les élus locaux ne s'efforcent plus seulement d'atteindre des objectifs quantitatifs de production de nouveaux logements. Les politiques locales de l'habitat s'engagent sur des enjeux urbains plus larges, comme l'environnement ou le peuplement. Ils se trouvent dès lors dans une plus grande interaction avec un nombre plus important d'acteurs du marché. Les demandes fixées par les collectivités aux producteurs de logements comprennent des critères de qualité, de mixité ou de coûts de sortie.

Les formes d'action des collectivités s'étoffent. Au travers de l'attribution d'aides ou de la fiscalité locale, elles développent des politiques incitatives ou dissuasives. Elles sont aussi dotées d'instruments opérationnels, notamment pour mener leur politique foncière, comme les établissements publics fonciers locaux, ou l'usage du droit de préemption. Néanmoins, leur plus grande ressource reste le pouvoir réglementaire. Via des PLU et PLH, les collectivités planifient et imposent une politique de l'habitat. Elles disposent d'un pouvoir majeur, celui de délivrer les permis de construire, qu'elles utilisent dans la négociation avec les différents acteurs de marché, notamment les promoteurs (Dupuy, 2010). Cette part laissée à la négociation répond à une nécessité. « Comme le résume Thierry Vilmin dans son ouvrage de 2008, "vouloir gérer du projet

urbain avec un document stable est sans doute une illusion"¹²⁷. » Les collectivités territoriales sont ainsi en demande d'une plus grande souplesse.

Un phénomène de recentralisation lié à la défiance de l'État

La lenteur du processus de décentralisation témoigne de sa complexité. Les pratiques de négociation, parfois à la limite de la légalité, et l'autonomie dont disposent déjà les collectivités dans la planification de leur territoire représentent une source d'inquiétude pour l'État qui cherche à garantir l'égal accès aux droits sur l'ensemble du territoire. Cette préoccupation conduit, au cours des années 2000, à un double mouvement concomitant et pourtant presque contradictoire. Si, par l'acte II de la décentralisation, l'État se défait de certaines compétences au profit du local, ses modes d'action entraînent pourtant une centralisation de la décision politique.

L'État crée des agences qui se trouvent en situation de piloter les projets dans les territoires (Epstein, 2006 ; Kamoun, 2005), comme l'Anru par exemple. Elles peuvent orienter les politiques publiques via les financements qu'elles dispensent. L'État concentre son action en affaiblissant ses services déconcentrés, dont les compétences sont captées par les collectivités (Epstein, 2006), et « en donnant au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'État¹²⁸ ». Gilles Pinson décrit une organisation où « Les pouvoirs locaux sont seuls dans un face-à-face avec un pouvoir central reconcentré, lointain et peu disposé à la négociation¹²⁹. »

Cette dynamique contradictoire s'explique notamment par un manque de confiance de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales. Cécile Duflot, ancienne ministre du Logement de 2012 à 2014, qui, en tant qu'écologiste, soutient la logique de décentralisation, relève néanmoins la nécessité pour l'État de s'assurer d'une égalité de traitement et de la mise en œuvre d'une solidarité entre les différents points du territoire. Pour cela, elle entend dans la loi sur la mobilisation du foncier (2012), renforcer le régime des obligations qui pèsent sur les communes,

« En sanctionnant celles parmi les communes qui choisissent délibérément de ne pas respecter la loi, tout en tenant mieux compte des situations locales et des efforts réels engagés par la grande majorité des communes depuis douze ans maintenant, qu'il nous faut simplement encourager et développer¹³⁰. »

3.2. Plaidoyer pour la différenciation en matière d'aides à l'accession

Face à la recentralisation, un grand nombre de collectivités demandent au contraire à l'État d'accorder une plus grande confiance aux territoires pour mener des politiques adaptées aux

127 Dupuy, 2010.

128 Epstein, 2006.

129 Offner, Pinson, 2021, p.10-11.

130 Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, à l'Assemblée nationale pour le vote de la loi sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement et renforcement des obligation de production de logement social, séance en hémicycle du 20 novembre 2012 à 21h30.

besoins locaux. On pourrait qualifier ces démarches de plaidoyers en faveur d'une dynamique de différenciation. Voici deux exemples récents de propositions locales visant à laisser des marges de souplesse aux acteurs publics locaux.

Mise en cause du zonage national

Le plaidoyer cible particulièrement les zonages mis en place par l'État pour adapter la politique nationale aux spécificités des territoires. En effet, Pierre Madec explique que « depuis près de quarante ans, une grande partie des moyens affectés à la politique du logement est territorialisée. En 1978, le zonage dit « 1/2/3 » a été instauré pour l'attribution des aides personnelles au logement¹³¹ ». Il est complété en 2003 par un second zonage A/B/C destiné à piloter les dispositifs de défiscalisation des investissements dans le locatif privé. Ce dernier s'appuie « sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographie, etc.), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix¹³² ». Jean-Claude Driant qualifie « d'extrêmement binaire » la vision qui fonde ce zonage, opposant de façon peu nuancée « secteurs tendus et détendus, petites villes et grandes villes, centralité et périurbain. Les échelles de différenciation locales sont mal prises en compte¹³³. »

Ce zonage est d'autant plus critiqué, qu'il prend une place de plus en plus importante dans les politiques du logement et l'aménagement du territoire, devenant une sorte de base pour les interventions d'acteurs publics¹³⁴.

Les demandes de réévaluation de la réalité de la tension du marché sont nombreuses. Le zonage a notamment été modifié en 2006, 2009 et 2014, avec une accélération des changements en 2023 et 2024. En 2022, le département de Haute-Savoie demande un ajustement de sa classification pour le dispositif Pinel¹³⁵. La loi de finances pour 2020 a permis, à titre expérimental, aux acteurs publics de la région Bretagne d'élaborer collectivement et avec l'État déconcentré, un zonage alternatif, plus fin et plus proche des réalités de marchés en évolution rapide. Il a ensuite été fixé par arrêté du préfet de région.

Préconisations d'une différenciation en matière de distribution des aides publiques à l'accession

En octobre 2015, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) demande à la Cour des comptes un rapport sur « Les aides de l'État à l'accession à la propriété¹³⁶ ». Audrey Linkenheld et Michel Piron, rapporteurs du CEC, émettent un certain nombre de propositions

131 Madec, 2018.

132 Ibid.

133 Intervention de Jean-Claude Driant, Professeur à l'école d'urbanisme de Paris, lors du webinaire du Réseau des acteurs de l'habitat, du 8 décembre 2020

134 Intervention de Cédric Peinturier, Directeur de l'habitat de Brest Métropole, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat, du 21 juin 2023. Il cite notamment en exemple l'attribution des prêts Gaïa par la Banque des territoires aux OFS.

135 Le Dauphiné Libéré - 07 févr. 2022 Emmanuelle Wargon en visite pour parler zonage et fonds friches

136 Cour des comptes, 2016.

d'améliorations du système des aides publiques à l'accession, notamment par une meilleure prise en compte des spécificités de chaque territoire.

« Une politique publique, quelle qu'elle soit, ne peut être efficace que si elle identifie les besoins auxquels elle doit répondre. En matière de logement, ceux-ci doivent être constatés au niveau local, car la demande des ménages n'est pas la même entre les métropoles, les villes moyennes, les petites villes et les communes rurales et, au sein de ces unités, entre les différents quartiers ou secteurs d'habitat. Aujourd'hui, pourtant, l'attribution des aides à l'accession à la propriété, et singulièrement celles de l'État, ne s'appuie pas sur une connaissance approfondie de la pluralité des marchés du logement et de leur sociologie. (...) dans les territoires, le volet local des politiques en faveur de l'accession devient de plus en plus étoffé, ce qui devrait inciter l'État et ses services déconcentrés à quitter la posture du « spectateur désengagé » face à ces initiatives pour construire, avec les collectivités territoriales, un ensemble d'interventions organisé et cohérent¹³⁷. »

Sur ce constat partagé, les rapporteurs et la Cour des comptes soulignent la nécessité d'une meilleure articulation entre les aides nationales et locales, voire une redistribution des compétences en matière d'affectation des aides à l'accession. La Cour des comptes propose de « déconcentrer les aides nationales à l'accession », tandis que les rapporteurs suggèrent une décentralisation expérimentale afin d'adosser ces aides aux outils locaux de programmation en matière d'habitat.

137 Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides à l'accession à la propriété, et présenté par Mme A. Linkenheld et M. M. Piron, députés, 22 février 2017.

III. Limites des dispositifs d'accès existants dans les années 2000

Tous les dispositifs d'aide à l'accès des ménages modestes, présentés plus tôt dans le chapitre, montrent des défauts et limites, que j'ai exposés rapidement. Par exemple, les taux variables du PAP ont favorisé une crise de surendettement. La politique en faveur du logement pavillonnaire a conduit aux problèmes d'aménagement que nous connaissons aujourd'hui, à un renchérissement des prix fonciers et à la tension des budgets des ménages, notamment du fait du coût des déplacements.

Souvent, un dispositif supprime son prédécesseur. C'est le cas pour le financement HLM-Accession qui disparaît au moment de la création du PAP, lui-même remplacé par le PTZ. Certains dispositifs cohabitent néanmoins, dans une même période et un même espace, sans que les influences de l'un sur l'autre puissent être facilement anticipées.

Au cours de cette thèse, je vais tenter de présenter des limites déjà identifiées du BRS et des effets de cohabitation de ce nouveau dispositif avec les précédents toujours actifs. Avant cela, je propose de revenir ici plus en détail sur les derniers instruments d'aide à l'accès et leurs limites. Ils ont été employés par la plupart des acteurs pionniers en matière d'OFS-BRS, et leur ont ainsi servi de référence.

Devant la hausse des prix, dans les années 2000, les pouvoirs publics multiplient les créations de dispositifs pour soutenir l'accès, notamment pour les premiers achats de ménages modestes. Jean-Claude Driant souligne la faiblesse de ce bilan :

« Quelques mesures conjoncturelles ont bien tenté de relancer la machine avec un certain succès (déduction des intérêts d'emprunt entre 2007 et 2010, mise en place du Pass-Foncier et de la « maison à 15 euros par jour » – avril 2008 –, accompagnés du doublement du PTZ en 2009 et 2010), mais à un coût budgétaire élevé qui en a condamné la durabilité puisque pratiquement tous ces mécanismes ont été abandonnés en 2011. Le recul de 15 % du nombre de primo-accédants enregistré par les Enquêtes logement de l'Insee entre 2002-2006 et 2009-2013 illustre la difficulté que rencontre la poursuite de l'accroissement de la propriété en France¹³⁸. »

Ces limites sont constatées par de nombreux chercheurs, comme Violaine Girard, Anne Lambert et Hélène Steinmetz qui écrivent : « La multiplication des dispositifs dits d'« accès sociale » dans les années 2000 n'a pas permis de limiter la montée des inégalités face à la propriété ¹³⁹. »

Démembrer la propriété pour faire face à la hausse des prix

Dans cette période où le coût de production du logement neuf augmente, notamment du fait de la hausse des terrains, plusieurs dispositifs réactivent l'idée de partager le droit de propriété, utilisé par exemple dans la première moitié du XX^e siècle avec la location-attribution. Le PSLA en 2004,

¹³⁸ Driant, 2016.

¹³⁹ Girard, Lambert, Steinmetz, 2013.

le Pass-Foncier ou la Société civile immobilière d'accès progressive à la propriété (SCIAPP), créent un statut intermédiaire entre propriétaire et locataire. Ces dispositifs instaurent cette phase intermédiaire pour solvabiliser les ménages modestes et leur permettre une accession totale à terme. La période, plus ou moins longue, où les ménages sont dans ce statut entre location et accession leur permet d'étaler le financement ou de s'ouvrir des droits à des aides supplémentaires. Cependant, cette « dissociation » ne dure jamais, et la pleine propriété constitue l'horizon, même si elle n'advient parfois qu'à très long terme. Le Bail réel solidaire qui permet l'achat de droits réels se trouve à la fois dans le prolongement de cette dynamique, mais aussi dans une forme de rupture, puisqu'il vise à maintenir le démembrement de propriété dans le temps.

Le Prêt Social Location Accession

En 2004, une circulaire crée un nouveau financement aidé, dédié à la location-accession dont le mécanisme existait depuis 1984. Il s'agit d'un « type de prêt conventionné, le prêt social de location accession (PSLA) permettant le financement d'opérations de construction ou d'acquisition de logements neufs par les promoteurs privés ou publics¹⁴⁰. » Il est accordé à des opérateurs qui réalisent des logements en location-accession pour les céder à des ménages sous plafond de ressources et à prix encadré, en vue d'en faire leur résidence principale. Chaque opération doit recevoir l'agrément de l'État. Le PSLA vise des foyers aux ressources modestes, en particulier ceux ne disposant pas d'apport personnel important.

Le mécanisme d'accès en deux temps est sécurisant et solvabilisateur. Dans une accession en PSLA, il n'y a pas d'appel de fonds, pendant la construction. Le ménage est d'abord « locataire-accédant » et s'acquitte d'une redevance comparable, sauf exception, au montant du remboursement de son futur crédit. Le preneur bénéficie d'un droit de jouissance. Il est assimilé à un copropriétaire, assumant l'entretien courant et les réparations du bien. Toutefois, l'opérateur conserve la charge des réparations lourdes. Lorsqu'il le souhaite, le preneur « lève l'option » d'achat, et déclenche un emprunt pour devenir accédant. À compter du transfert de propriété, l'accédant devient pleinement propriétaire de son logement et en dispose librement. Il existe cependant souvent des clauses anti-spéculatives.

Le prêt aidé au producteur, associé à une TVA réduite et le plafonnement du prix de vente rend un logement en PSLA très attractif par rapport au marché. Les aides des collectivités sont fréquentes : décote du foncier public, aides aux ménages, etc. La levée d'option est exonérée de TVA et non assujettie aux droits d'enregistrement. Le bénéfice du PSLA n'exclut pas l'utilisation de prêt complémentaire (tels que le 1% logement) et des prêts à taux zéro (sous condition d'éligibilité au PTZ). Enfin, l'accédant bénéficie d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans.

140 Circulaire n° 2004-11 du 26 mai 2004, signée par Marc-Philippe Daubresse, secrétaire d'État au Logement, sous la tutelle du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, dans le troisième gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, sous la présidence de Jacques Chirac.

Les opérateurs qui commercialisent des logements PSLA sont tenus de proposer la sécurisation HLM (garanties de rachat et relogement sur quinze ans) aux accédants. Cette obligation a été déterminante pour faire de ce dispositif un quasi-monopole du secteur HLM. En effet, les promoteurs privés ne sauront pas assurer ces garanties, notamment le relogement dans le parc social (Steinmetz, 2013).

Selon les chiffres du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales¹⁴¹, le PSLA représente une production d'environ 7 000 à 8 000 logements par an entre 2011 et 2018 ; 59% des accessions se situent en zone dite « tendue », c'est-à-dire dans les zones A, Bis et B1 (44%) ; 65% de ces logements sont collectifs. En 2014, le PSLA est le plus répandu des dispositifs d'accès social.

Le Pass-Foncier

Le Pass-Foncier a été créé par la loi de juillet 2006 portant engagement national pour le logement¹⁴² (loi dite ENL) et disparaît au 1^{er} janvier 2011. Ce dispositif aurait permis la construction de 27 000 logements sur la période 2009-2010¹⁴³ selon les chiffres d'Action Logement présentés en 2011 au Sénat par le secrétariat d'État chargé du logement.

Le Pass-Foncier était destiné à l'accès social de ménages primo-accédants, sous conditions de ressources, pour des logements neufs en résidence principale. La collectivité locale pouvait compléter les critères d'éligibilité par des conditions spécifiques. À l'origine, ce dispositif est pensé pour des logements individuels (par bail à construction ou vente Vefa par un promoteur) toutefois, il s'est élargi pour permettre l'accès à des logements en copropriété.

Le principe du Pass-Foncier reposait sur une dissociation temporaire entre le foncier et le bâti. Un organisme collecteur du 1 % logement portait le foncier et accordait un droit réel sur le terrain à un ménage, pour que celui-ci concentre son effort financier sur la construction. Une fois qu'ils avaient acquis le logement, les habitants levaient l'option pour acheter le foncier, afin de devenir propriétaires du bien en totalité. Ce portage foncier était prévu sur une longue durée, de dix-huit à vingt-cinq ans, équivalente au temps de remboursement du prêt initial pour la construction. Aucun loyer périodique n'était prévu en contrepartie des droits réels sur le foncier. L'hypothèque ou les garanties du prêt pour la construction pouvaient ensuite être transférées au prêt d'acquisition du terrain. Une revente pouvait intervenir en cours de remboursement à condition que le ménage acquéreur soit agréé ou rachète le terrain en même temps que le bâti, interrompant alors le dispositif.

141 Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Présentation par V. Verzat, Chef du bureau des aides financières, *Le PSLA prêt social location accession*, 23 septembre 2019

142 Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

143 Question écrite de M. P. Madrelle, Sénateur, au Secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme, sur la réforme du Pass-foncier, publiée le 14 octobre 2010.

Le mécanisme est simplifié par une loi de mars 2009, qui procède à la « financiarisation » du Pass-Foncier. Au lieu de dissocier l'acquisition du foncier de celle du bâti, la nouvelle formule du Pass-Foncier consiste en un prêt couvrant le cout estimé du foncier (allant jusqu'à 30 % de l'opération), amortissable une fois les autres emprunts remboursés, dans une limite de vingt-cinq ans. Le « prêt Pass-Foncier » s'est développé, toujours porté par un organisme du 1 % logement.

Alors que le dispositif est considéré par le mouvement HLM comme une réussite, il prend fin en 2011. Plusieurs explications sont avancées par les acteurs pour expliquer cet arrêt. Les collectivités devaient s'engager en agréant puis en finançant par des subventions les opérations. Dans de nombreux territoires, ce soutien faisait défaut ou bien pesait trop sur les finances locales, d'autant que l'argent public investi n'était pas pérennisé puisque les accédants finissaient par revendre au prix du marché libre. L'engouement pour le dispositif a également créé des retards dans l'instruction des dossiers par les organismes du 1%. Enfin, les délais de dissociation étaient finalement un peu trop courts, rendant l'équilibre économique difficile pour les ménages.

Cependant, les coopératives HLM, qui avaient réalisé de nombreuses opérations en Pass-Foncier, ont essayé de créer des dispositifs analogues après 2011. Par exemple, le « Coop Foncier », un dispositif très inspiré du Pass-Foncier a été mis en œuvre en Bretagne et en Île-de-France, soutenu par des collectivités territoriales.

« L'expérience du Pass-Foncier a montré qu'il était possible de rendre solvable une clientèle modeste ou moyenne en neutralisant le cout du foncier dans l'acquisition (généralement de l'ordre de 15 à 20 % du prix de revient) par un portage à moyen terme. Cette question de la neutralisation du foncier n'est pas nouvelle. À l'œuvre dans d'autres pays (Pays-Bas, Grande-Bretagne...), elle avait été expérimentée avec succès par des coopératives de HLM du Nord au début des années 2000. Le Pass-Foncier financé à travers le 1 % logement a disparu pour des raisons liées au choix des pouvoirs publics et des partenaires sociaux d'utiliser différemment les sommes ainsi collectées, mais il paraît intéressant de renouer avec cette approche, cette fois-ci dans le cadre d'une accession sociale coopérative sécurisée¹⁴⁴. »

La SCIAPP

L'achat par le biais d'une société civile immobilière d'accession progressive à la propriété (SCIAPP) est destiné aux ménages éligibles au locatif social qui n'ont pas accès au crédit (notamment du fait de leur âge, leur santé ou leurs revenus) ou ne souhaitent pas y avoir recours. Ce dispositif, comme le Pass-Foncier, est créé par la loi portant engagement national pour le logement (ENL) de juillet 2006¹⁴⁵. Cependant, le décret d'application n'a été publié qu'en janvier 2009, après de nombreux travaux, en raison notamment de la complexité des sujets fiscaux.

Le mécanisme repose sur la création d'une société civile immobilière (SCI) dans laquelle s'associent un organisme HLM et les futurs accédants. En contrepartie d'un apport relativement faible

144 Rapport d'information au Sénat de Marie-Noëlle Lienemann, « Les coopératives en France : un atout pour le redressement économique, un pilier de l'économie sociale et solidaire », 25 juillet 2012.

145 Article L443-6-2 du Code de la construction et de l'habitation.

(environ 2 000€), le ménage acquiert des parts de la SCI, devenant associé. L'organisme HLM réalise une opération immobilière en contractant un emprunt de quarante ans auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Il apporte ensuite l'immeuble à la SCI, dont il devient associé-gérant. Chaque mois, les ménages, qui sont à la fois locataires et associés de la SCI, lui versent un loyer (équivalent à un montant PLUS dans le parc social) et une part acquisitive. Ainsi, ils achètent progressivement des parts sociales de la SCI, au fil des quarante années de remboursement de l'emprunt réalisé par l'organisme HLM. Les parts peuvent être vendues à des ménages dans la même situation, sous plafond de ressources, ou être transmises aux héritiers. À la fin du processus, l'organisme HLM se retire de la SCI et les ménages pourront, s'ils le souhaitent, transférer la propriété de chaque logement à ses habitants-associés ou bien rester en propriété collective.

Ce dispositif a été très peu employé en raison de la complexité du montage. Cependant, dans plusieurs opérations en habitat participatif à Toulouse et dans le Pays basque, cette forme d'accession a été proposée à des ménages impliqués dans les projets participatifs et qui ne parvenaient pas à acheter en PSLA. En raison des difficultés d'emprunt des ménages modestes et de la hausse des taux à partir de 2023, la fédération des coopératives HLM approfondit son intérêt pour le dispositif.

La non-pérennité des aides publiques mises en œuvre dans le PSLA interroge sur la pertinence du dispositif

Les OFS ont été créés en partie en réaction vis-à-vis des dispositifs présentés précédemment. Le Pass-Foncier jugé comme une réussite avait mis en exergue le poids du foncier dans l'acquisition et le levier que sa neutralisation représentait. Les défauts identifiés dans le dispositif d'accession sociale principal existant au milieu des années 2010, le prêt social location accession (PSLA), semblait nécessiter des améliorations.

Nous venons de voir que le mécanisme et les conditions financières du PSLA, permettent au dispositif de remplir les objectifs politiques qui lui sont fixés lors de la vente initiale, à savoir commercialiser un logement neuf à un prix plafonné pour des ménages modestes qui en feront leur résidence principale. Cependant, le logement risque, dès la première revente, de retourner sur le marché libre, lui faisant perdre ces caractéristiques. Pourtant, les contrats d'accession PSLA comprennent le plus souvent des clauses dites anti spéculatives, prévoyant que les propriétaires ne puissent pas réaliser une plus-value importante lors de la revente pendant une durée déterminée, de cinq, sept voire dix ans, sous peine de devoir rembourser les aides perçues.

« La clause anti spéculative est principalement une création de la pratique notariale, en réponse à la demande des collectivités locales et en particulier des communes, lesquelles veulent ainsi s'assurer que les aides qu'elles dispensent ne pourront pas être détournées de leur objet¹⁴⁶. »

146 ANIL, Chomel, 2011.

En plus des mesures demandées par les collectivités, le Code général des impôts prévoit que, si les conditions d'habitation – principale notamment – cessent d'être remplies dans les quinze ans¹⁴⁷ qui suivent la livraison de l'opération, l'accédant est tenu au paiement du complément d'impôt¹⁴⁸.

Mais ces clauses anti spéculatives doivent rester limitées dans le temps, car le droit de la propriété en France ne permet pas d'entraver les droits des propriétaires sur le très long terme. Ces clauses « apparaissent comme une exception au principe de libre disposition des biens ¹⁴⁹», ce qui les rend discutables en droit.

« Il s'agit de fixer le point d'équilibre entre les exigences de l'ordre public économique d'une part et la liberté contractuelle d'autre part, laquelle sera admise si elle permet de protéger l'intérêt sérieux et légitime de l'une des parties¹⁵⁰. »

En pratique, les collectivités et organismes HLM constatent que certains accédants PSLA réalisent une plus-value importante lors de la revente de leur bien. L'exemple d'une résidence à Guétary illustre bien les limites du PSLA. Construite par la coopérative HLM le COL, Comité ouvrier du logement, sur un terrain décoté par la municipalité, la résidence s'adressait à des ménages travaillant sur la commune, mais ne parvenant pas à y acheter au prix du marché. Une des reventes a particulièrement choqué les acteurs locaux : un « trois pièces cédé 152 000 euros par le COL et revendu 400 000 euros dix ans plus tard, à échéance de la clause anti spéculative. "Et cela pour être occupé en résidence secondaire ! "¹⁵¹». Cet exemple sera repris de très nombreuses fois dans la presse pour justifier la création du dispositif OFS-BRS.

Les collectivités et les opérateurs HLM sont souvent déçus de constater que, malgré leurs efforts pour commercialiser des logements abordables, ceux-ci sont revendus au prix du marché une fois écoulée la période d'interdiction des clauses anti spéculatives. Le peuplement projeté initialement cesse. Les efforts de production paraissent vains. Dans de très nombreux territoires, ces situations interrogent la pertinence du soutien public à l'accession.

147 Cette durée a été ramenée depuis à 10 ans.

148 Ce montant est diminué de 1/10ème par année de détention au-delà de la cinquième année après la livraison.

149 ANIL, Chomel, 2011, p.4.

150 *Ibid.*

151 Article de Pierre Penin, pour le journal régional Sud-Ouest, « Bayonne : 29 logements participatifs orientés contre la spéculation immobilière », publié le 19 avril 2021.

Conclusion du chapitre 1

Ce chapitre discutait l'hypothèse selon laquelle le dispositif OFS-BRS constitue une innovation dans le domaine des politiques publiques de soutien à l'accèsion à la propriété des ménages modestes. Pour y répondre, j'ai adopté une démarche en deux temps : mesurer l'inscription du dispositif dans l'histoire longue des politiques en matière d'accèsion abordable, puis dans le contexte récent de la crise du logement des années 2000.

Les politiques mises en œuvre en faveur de l'accèsion à la propriété des ménages modestes ou des classes moyennes se sont succédées depuis la fin du XIX^e siècle. L'accèsion aidée constitue un champ à part. Il se distingue du marché libre, car il est régulé et soutenu par la puissance publique. Il génère ainsi une offre moins chère, mais souvent contrainte. Les politiques publiques qui règlent ce champ évoluent selon l'état du marché immobilier, des besoins ou des idéologies dominantes : excluant parfois certains acteurs de la production, ouvrant ou fermant les critères d'accès pour les ménages, favorisant des implantations géographiques ou des typologies d'habitat, etc. C'est un champ disputé, structuré par ces tensions permanentes : certains acteurs tentent de renforcer ses contours, alors que d'autres tentent de les faire disparaître.

Ce chapitre esquisse combien le dispositif OFS-BRS est traversé par les mêmes débats qui structurent le champ depuis les premières politiques publiques. Il s'inscrit ainsi dans une longue histoire : il doit opérer des choix entre des orientations variées et rencontre les mêmes difficultés que ses prédécesseurs. Le dispositif opère, par exemple, une ouverture du champ de l'accèsion sociale, contrairement au Pass-Foncier ou au PSLA « réservés » aux organismes HLM, ce qui relance le débat sur la banalisation. Avec les OFS-BRS, le relatif équilibre que connaissait le champ depuis le début des années 2000 pourrait être bouleversé. Autre exemple de l'inscription dans des tensions historiques : le dispositif souffre d'une difficulté de financement des ménages, liés dans un premier temps à l'inquiétude des organismes bancaires vis-à-vis d'accédants dits « modestes » puis aux durcissements des conditions d'emprunt en général.

Le dispositif répond également à des préoccupations plus conjoncturelles. Dans un contexte de hausse de prix inédite, à partir de 1997, la primo-accession devient de plus en plus difficile, et les inégalités de patrimoine s'aggravent. De plus, le processus de décentralisation conduit, au bout de quarante ans, à une demande de différenciation, d'adaptation des instruments et des politiques publiques aux besoins des territoires. Les dispositifs existants de soutien à l'accèsion sociale ne répondent pas à ces attentes, notamment en raison de la conception de la propriété dans le droit français, et des conditions de marché variées auquel les instruments peinent à s'adapter.

On doit donc conclure à une innovation relative du dispositif. Il est en rupture avec le mode de production de l'accèsion sociale de ces dernières années. Sa gouvernance est très innovante, puisqu'il tient compte d'une demande de différenciation. Toutefois, il aboutit à des productions relativement similaires, pour des publics similaires, à ce qui se faisait depuis les années 2000 et s'inscrit dans la continuité de débats anciens, qu'il réactive.

CHAPITRE 2. Étudier un nouvel instrument d’accession abordable en cours de développement

Conduire une recherche sur le dispositif OFS-BRS à partir de 2017 impliquait des difficultés méthodologiques spécifiques, liées à son caractère innovant.

D’abord, il s’agissait d’un objet récent, donc peu étudié. Rares étaient alors les chercheurs à s’y intéresser¹⁵² et les travaux publiés sur lesquels s’appuyer. Ainsi, tous les aspects du dispositif pourraient-ils constituer un objet de recherche. Choisir un questionnement précis pour la thèse signifiait renoncer à traiter tous les autres mais ne pas assez cibler ce questionnement plaçait face à un risque de difficile opérationnalisation de la recherche.

La deuxième difficulté vient du fait que le dispositif est mouvant. Entre 2014 et 2021, la plupart des lois de finances et lois sur le logement y ont apporté des modifications. Le nombre d’acteurs impliqués dans la dynamique augmente rapidement à partir de 2019 suite à la loi Élan¹⁵³. Par ailleurs, le contexte de production de logements neufs change considérablement sur la période¹⁵⁴. Comment déterminer alors strictement un objet de recherche qui ne serait pas immédiatement rendu obsolète par les évolutions successives du dispositif étudié et de son contexte de mise en œuvre ?

Comme expliqué dans l’introduction, pour résoudre ces difficultés, cette thèse s’appuie sur la théorie ancrée et les questionnements des acteurs. Après sa mise en ligne en accès libre, mon mémoire de master sur les OFS-BRS s’est diffusé et m’a permis d’approcher de très nombreux acteurs. Ce fort ancrage m’a aidé à suivre l’évolution du dispositif et des réflexions au fil du temps. Parallèlement, les travaux sur l’histoire immédiate m’apportent un éclairage sur la manière d’étudier un dispositif sans recul ni appréhension de ce que sera la « fin de l’histoire » mais avec une demande sociale forte (Bedarida, 2001).

Ce choix méthodologique génère une troisième difficulté : la quantité très importante de données collectées dans les nombreux entretiens et observations menées régulièrement, dont l’analyse a nécessité une organisation rigoureuse et adaptée.

Dans ce chapitre, nous allons approfondir les choix méthodologiques présentés rapidement en introduction pour étudier un objet récent et mouvant, notamment la position de doctorante Cifre et la forme d’écriture en chronique. Le terrain va ensuite être présenté plus en détail.

152 La première thèse sur le sujet est soutenue en 2019 par Vincent Le Rouzic.

153 On compte 4 OFS agréés en 2017, 10 fin 2018, 21 fin 2019 et 52 en janvier 2021.

154 Répercussions des nouvelles orientations des politiques nationales sur le secteur HLM, hausse des taux d’emprunt des ménages, hausse du coût de la construction, hausse du livret A, inflation, etc. Les acteurs ont dû s’adapter à ces nouvelles conditions économiques.

I. Les difficultés d'étudier un objet récent et mouvant

En 2020 et 2021, très peu de logements en BRS sont habités¹⁵⁵. Il est donc impossible de rencontrer suffisamment d'accédants pour établir des données. Les bilans financiers et les actes de notaires¹⁵⁶ sont souvent confidentiels. Il n'est pas question encore de pouvoir mesurer les effets du dispositif sur le marché immobilier puisque les données sont trop rares.

En revanche, je rencontre beaucoup d'acteurs qui travaillent sur la création de leur Organisme de foncier solidaire, la rédaction des baux réels solidaire et le montage d'opérations. Je prends peu à peu conscience qu'avoir accès à ce terrain est une chance. Lorsque les processus et la réglementation seront stabilisés, le chemin qui a mené à la forme définitive du dispositif courra le risque d'être oublié. L'histoire risquera alors d'être reconstituée, en justifiant rétrospectivement les décisions prises comme étant inévitables (Akrich, Callon, Latour, 1988). Or, je me trouve dans la position particulière de pouvoir assister aux débats qui conduisent à la solidification d'opinions et de pratiques. Cela doit être consigné pour ne pas être perdu. Une thèse Cifre se prête tout à fait à cet exercice.

1. Le choix de rédiger une chronique

Pour rendre compte du processus qui a abouti à la création et au développement du dispositif OFS-BRS, la forme de la chronique semblait particulièrement pertinente. C'est une manière de présenter l'évolution de la pensée des acteurs au fil des périodes qui rythment le développement du dispositif. Ce travail témoigne des tâtonnements observés ou rapportés et doit permettre d'éviter la reconstruction a posteriori d'un récit sur la création des OFS-BRS.

« Analysée à chaud, l'innovation laisse apparaître une multiplicité de décisions hétérogènes, souvent confuses, dont on ne peut a priori décider si elles seront cruciales ou non, et qui sont prises par un grand nombre de groupes différents et souvent antagonistes. (...) Cette exigence - restituer l'innovation à chaud sans faire intervenir dans l'explication des éléments qui ne sont connus qu'en fin de parcours - conduit à récuser toute histoire, toute interprétation qui censure, évalue, ou pis, ridiculise les prises de position ou les argumentations qui sont développées au moment où les décisions sont prises. La règle est de rétablir, sans prendre parti, les points de vue et les projets des

155 Les décrets d'application du dispositif sont publiés en mai 2017, mais les premières opérations sont livrées plus tard : par le COL à Espelette en décembre 2019, par l'OFS de la métropole lilloise en septembre 2020, puis en 2021 notamment à Pantin par la coopérative foncière francilienne et à Villeurbanne par ORSOL. Ainsi, au lancement de la thèse, il n'y a pas d'opération habitée.

156 Lors de l'étude de terrain, les contrats BRS étaient aussi en cours de rédaction. Lorsque j'ai demandé à les consulter, il m'a souvent été répondu que les contrats étant rédigés par les notaires, ceux-ci en étaient propriétaires. Les opérateurs et OFS interrogés ne se sentaient pas autorisés à les communiquer. Puisque la thèse n'était pas un travail de droit, il ne m'était pas utile de disposer des formulations exactes. Je cherchais à connaître les choix stratégiques opérés sur des points de gestion et la distribution des risques entre les différents intervenants des opérations : OFS, opérateur, accédant. J'ai donc demandé aux acteurs de m'en résumer le contenu sur quelques points essentiels. Cela m'a permis d'établir des comparaisons dans les règles posées par les différents OFS.

uns et des autres, d'éviter de laisser croire qu'avec un peu de jugeote, tel protagoniste, qui se fourvoie "parce qu'il est aveuglé par ses intérêts ou qu'il est mal conseillé", aurait pu prendre une décision rationnelle et reconnaître de lui-même le bon chemin. En un mot faire preuve de suffisamment de tolérance et d'agnosticisme pour que des décisions, qui sur le coup étaient prises au sérieux y compris par leurs adversaires, ne changent pas de signe, dans le récit qui en est fait, pour être qualifiées de légères ou d'imprudentes. Et qu'à l'inverse, une opinion minoritaire, combattue par la majorité, ne soit après coup présentée comme prémonitoire¹⁵⁷. »

La méthodologie retenue a consisté à recueillir réactions, réflexions ou analyses « à chaud », à des époques différentes, à les accumuler, avant de les confronter pour en livrer une analyse dans la durée. Ces observations au jour le jour ont été mises en perspective avec le contexte plus global de l'évolution des politiques et de l'économie du logement dans la période 2014-2024.

Écrire sur un objet aussi nouveau, à partir du discours des acteurs, engendre des facteurs de risques. D'une part, il est nécessaire de garder la bonne distance avec les personnes-ressources et de croiser leurs points de vue, afin d'« objectiver » les données. D'autre part, il faut résister à l'intérêt médiatique suscité par l'objet d'étude qui peut pousser à des conclusions trop rapides¹⁵⁸. En effet, si dans les premières années le dispositif est parfois fortement critiqué, au fil du temps, la qualification d'innovation diffuse une représentation très positive des OFS-BRS. Dès 2020, les élus, professionnels de l'immobilier et de l'urbanisme commencent à s'intéresser massivement au sujet. À partir de 2021, avec le lancement commercial de la première opération de l'OFS de la ville de Paris, le dispositif connaît une très forte exposition jusque dans le grand public. Cela génère une demande d'évaluation rapide. Les attentes projetées sur le dispositif sont parfois éloignées du sens initial qui lui a été donné. Alors que des voix posent un diagnostic, une conclusion définitive, sur ce que sont les OFS, confrontée à une très grande quantité de données et à la diversité des mises en œuvre, je peine à analyser le phénomène.

« Les historiens du temps présent se trouvent dans une situation hautement inconfortable, partagés qu'ils sont entre les mirages d'un présent inachevé et une demande sociale leur désignant les objets historiques sur lesquels travailler¹⁵⁹ »

2. Le choix de la recherche-action pour collecter des données

Une convention industrielle de formation par la recherche (Cifre) engage un doctorant, un laboratoire universitaire et une structure d'accueil sur une durée de trois ans, afin que le doctorant réalise une thèse sur un sujet qui intéresse la structure d'accueil et le laboratoire. La présence régulière sur le lieu de l'action donne accès à des informations que les acteurs ne se permettraient

157 Akrich, Callon, Latour, 1988.

158 « Tous, historiens ou non, succombent à la tentation de l'irrationnel, de l'exagération et même des mensonges, les uns parce qu'ils philosophent, d'autres parce qu'ils moralisent, la plupart parce qu'ils prophétisent, tous, sauf un !, parce qu'ils polémiquent. » (Garbonell, 1976).

159 Bedarida, 2001.

pas de dévoiler, lors d'entretiens formels. Cette modalité de recherche correspond à un positionnement répandu dans la recherche dans le domaine de l'habitat.

« Les « allers-retours » entre théorie et pratique (...) donne des gages sur la maîtrise des problématiques liées à l'habitat (...) l'habitat ne peut se penser et s'analyser qu'à travers la socialisation aux pratiques professionnelles des acteurs de l'urbain et dans la « proximité avec le terrain »¹⁶⁰. »

Certains auteurs vont même jusqu'à une implication qui transforme l'objet étudié. Ainsi, dans sa thèse, Anne d'Orazio parle de « participation observante » pour décrire son implication sur son terrain d'étude. Ses participations ne sont qu'intermittentes, mais « intenses, nous faisons alors totalement partie du milieu et avons conscience de participer à sa transformation¹⁶¹. » Vincent Le Rouzic, auteur d'une première thèse Cifre sur les OFS-BRS, qui a adopté cette même démarche, la qualifie de « recherche-intervention »¹⁶² :

« Parfois décriée pour sa « visée transformative » la recherche-intervention est un recours utile pour appréhender un sujet aussi expérimental que l'introduction des CLT dans les politiques de l'habitat françaises. (...) Notre démarche nous a permis d'alterner la position d'expert et de chercheur, d'alimenter la théorie par la pratique et d'enrichir la pratique par la théorie¹⁶³. »

Mon travail de formatrice sur le BRS, en parallèle de la thèse, me met dans cette même situation de pouvoir influencer sur la manière dont le dispositif va être utilisé. Il y a bien une visée transformative de l'objet étudié dans cette action. Bien que les sessions ne soient pas très nombreuses, et qu'elles ne concernent pas directement les acteurs observés dans le cadre de la thèse, ces formations contribuent néanmoins à véhiculer une certaine vision du dispositif et de la manière dont il pourrait être employé et développé par la suite.

Proximité à l'objet d'étude et posture

La proximité à l'objet étudié et aux acteurs observés nécessite d'adopter une posture adaptée. Comme beaucoup de pionniers des OFS-BRS, je me suis intéressée au dispositif par adhésion à la transformation sociale qu'il semblait permettre. On peut considérer que je me suis engagée dans ce travail en partie par militantisme. Toutefois, je crois pouvoir affirmer ne jamais avoir eu de vision idéalisée de la mise en œuvre du dispositif¹⁶⁴. Le fait d'interroger des acteurs très différents les uns

160 Valegeas, Clément, Tournon, Devaux, 2016.

161 D'Orazio, 2017.

162 « La famille recherche-action recouvre une grande variété de méthodes qui vont de l'observation participante à la recherche-intervention. (...) Le critère distinctif est le degré d'implication du chercheur dans l'organisation, l'intensité de son interaction avec les acteurs, la portée de son engagement et la transparence de sa production vis-à-vis des acteurs du champ objet de la recherche. » (Savall, Fièrè, 2014).

163 Le Rouzic, 2019.

164 D'une part, j'avais reçu des conseils de chercheurs m'encourageant à prendre du recul, car les OFS représentaient, pour eux, le dernier-né d'une longue liste d'outils visant à « révolutionner » la production ou la conception des logements et des politiques de l'habitat. D'autre part, j'avais observé dans mon métier précédent d'accompagnatrice d'habitat participatif, les écarts entre les représentations positives sur un dispositif qualifié d'innovant et les pratiques. Ainsi, je n'ai jamais mythifié la capacité à « changer le monde » de ces instruments.

des autres m'a donné accès à des idéologies très diverses. Je voulais observer leur manière d'arbitrer entre leurs idéaux et leurs contraintes, liées aux réalités économiques, territoriales, partenariales, etc.

Le fait d'entretenir des relations de travail avec plusieurs acteurs pionniers des OFS-BRS a créé une proximité. « Le terrain devient un lieu d'investissement affectif et cognitif auquel se confronte le chercheur¹⁶⁵. »

J'ai éprouvé un certain engagement moral vis-à-vis des acteurs. De plus, leurs discours étant ma principale source de données, il me fallait construire une confiance solide. En essayant d'être la plus précise possible, je voulais les assurer de ma capacité d'écoute et de mon ouverture à la compréhension des impératifs auxquels se confrontaient les différents modèles. Plus les acteurs reconnaissent l'effort fait pour les comprendre, plus ils donnent d'informations.

Tous les acteurs étaient parfaitement informés de ma situation de doctorante. Pour reprendre la formule d'Anne D'Orazio, si tous les échanges avec les acteurs n'étaient pas formalisés comme des entretiens, ils n'ont jamais été clandestins. Discussions informelles comme entretiens ont été anonymisés afin de retranscrire les idées qui circulaient dans la période couverte par cette chronique, plutôt que de les attribuer à tel ou telle. De même, ces propos tenus sont rarement cités, au profit des interventions publiques, lors d'événements ou dans la presse, quand les acteurs ne perdaient pas de vue que leurs propos étaient susceptibles d'être rapportés. Lorsque les acteurs ne souhaitaient pas que ce soit le cas, ils m'ont demandé la confidentialité. Je l'ai toujours respectée. Les informations « off » étaient destinées à m'aider à comprendre un contexte et ne pas mal interpréter les raisons des choix. Cela m'a permis d'appréhender finement les fondements des décisions qui étaient prises.

De même, je ne me sers directement des informations recueillies de manière informelle lors des observations et implications que si elles sont très techniques (relatives au montage ou aux baux notamment). Le reste des notes prises à ces occasions ont servi la recherche, car elles ont été croisées avec les entretiens, afin d'affiner ma compréhension des propos des acteurs ou de découvrir des incohérences, que j'ai alors pu explorer dans d'autres entretiens. Cette discrétion vise à répondre aux obligations éthiques de la recherche comme du monde professionnel.

Montage de la convention Cifre

Les sujets de thèse Cifre émanent le plus souvent d'un laboratoire de recherche ou d'une entreprise, collectivité ou association (Renault-Tinacci, 2020). « Il est plus rare que le format et le sujet de la thèse soient ainsi proposés par le doctorant¹⁶⁶. » Pourtant début 2018, suite à ma sollicitation, la Fondation Abbé Pierre a accepté de financer cette thèse. Nous avons choisi ensemble la structure d'accueil, le Collectif d'animation de l'habitat participatif en Île-de-France (CAHP), jeune société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), accompagnatrice de projets d'habitat participatif, située à

¹⁶⁵ Berticci, 2007.

¹⁶⁶ Rivière, Germanaz, Moppert, Taglioni, 2023.

Montreuil en Île-de-France. Ce choix me permettait de rester indépendante vis-à-vis des acteurs engagés dans le montage d'un OFS, et ainsi de ne pas restreindre l'observation à un seul modèle, alors qu'il apparaissait clairement une grande diversité d'expériences.

Par ailleurs, la création des OFS en France a été influencée par l'habitat participatif. Le gérant de CAHP était très engagé dans le mouvement national Habitat participatif France (HPF). À cette place en Cifre, je pouvais suivre le point de vue de ces militants et professionnels¹⁶⁷.

Enfin, ma présence en Île-de-France au travers du contrat Cifre et des formations que je dispensais pour la fédération des coopératives HLM compensait mon éloignement géographique toulousain. En France, il est difficile de suivre un dispositif innovant sans avoir accès aux acteurs franciliens qui participent aux discussions, parfois informelles, conditionnant l'évolution réglementaire.

En contrepartie de son financement, j'ai eu des échanges réguliers avec la Fondation Abbé Pierre, tous les 6 mois environ. Le développement récent des OFS les intéressait, ce qui m'a permis de connaître leur analyse des enjeux. Cette thèse est également cofinancée par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA). Avec la même régularité, les échanges avec mes deux référentes successives ont été de très précieux moments de prise de recul. Elles m'ont orientée vers des travaux récents en lien avec les sujets que j'observais, notamment les enjeux sur la copropriété.

Aménagement du cadre Cifre aux aléas du contexte et de l'objet d'étude

Au démarrage, il était convenu avec CAHP-93 que je me rendrais à Paris une fois par mois pour le travail en équipe et télétravaillerais le reste du temps. Or, en décembre 2019 et janvier 2020, des grèves du rail empêchent les déplacements. Le confinement en raison du Covid débute en mars 2020 et se prolonge jusqu'en mai. Les voyages sont ensuite fortement déconseillés. La première année de thèse est déjà à moitié passée. Parallèlement, les projets d'habitat participatif en BRS du CAHP-93, presque suspendus pendant cette période, prennent du retard. Il devient rapidement impossible de les considérer comme un terrain d'observation pour la thèse.

Je me vois donc contrainte de trouver des missions en dehors de mon employeur. C'est ainsi que mon rôle de formatrice sur le BRS pour les organismes HLM avec Arecoop, branche de la fédération des coopératives HLM, devient un espace d'observation privilégié. De même, je vais réaliser une mission avec l'OFS de la métropole lilloise, ce qui me permet de connaître un organisme lié à une collectivité. Cet aménagement du cadre Cifre m'a donné une certaine liberté et du temps pour multiplier les entretiens et observations. Cette démarche n'est pas unique. Olivia Foli et Marlène Dulaurans ont montré qu'il est possible de faire varier ce cadre au profit du travail de recherche.

« Quand bien même la convention aurait été préparée de manière extrêmement scrupuleuse, rien ne peut donc garantir que la CIFRE se déroulera dans les bonnes conditions prévues. (...) Une

167 Cette proximité initiale entre BRS et habitat participatif aurait pu se développer au fil du temps. C'était une hypothèse plausible au démarrage de la thèse. Ce ne sera finalement pas tant le cas, mais la position choisie m'aurait permis un terrain d'observation privilégié si cela avait été le cas.

marge de manœuvre subsiste grâce au poids du partenaire académique et du droit opposable à mener sa recherche. (...) Il n'y a rien de rédhibitoire en cela si l'on considère que la recherche est un processus de toute façon contingent, avec une adaptation récursive des pratiques et méthodes employées¹⁶⁸. »

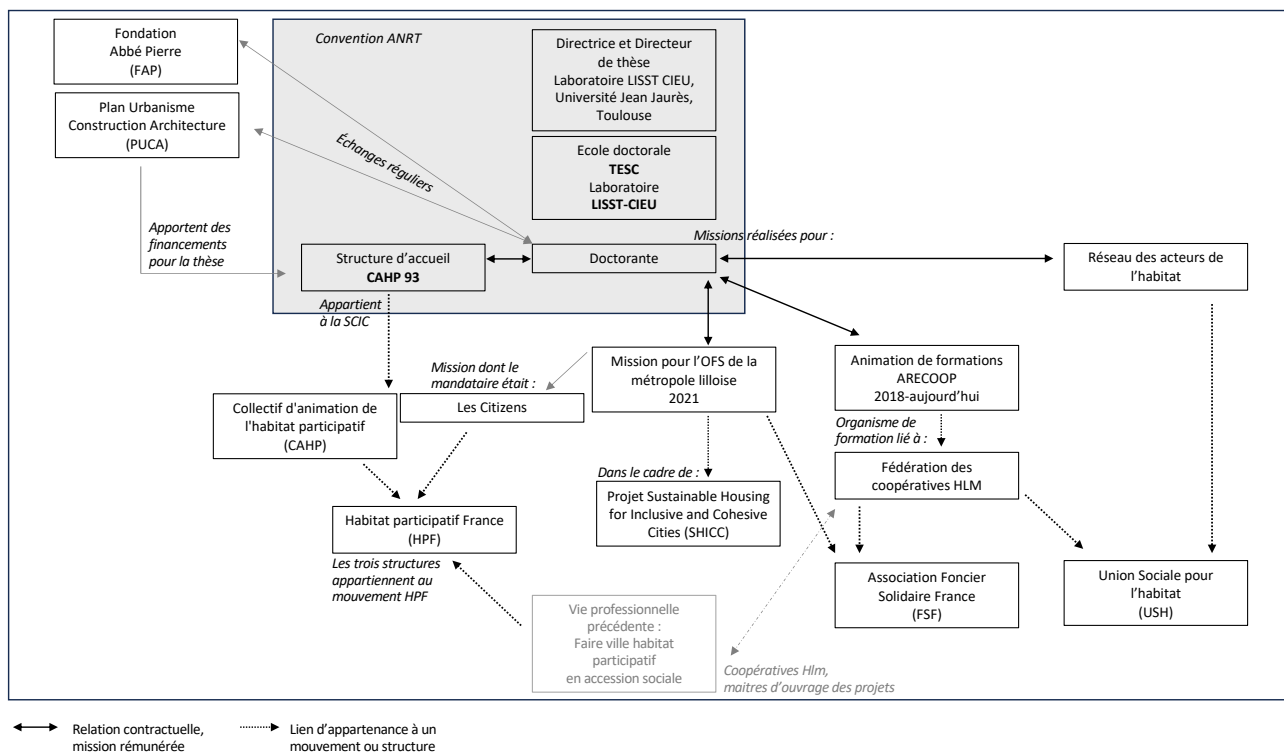


Figure 8- Paysage des acteurs en lien avec la réalisation de la thèse. Élaboration : H. Morel

168 Foli, Dulaurans, 2013.

II. Étudier les pionniers en croisant regards et sources

Étudier un sujet si récent, donne envie d'en explorer tous les aspects. Or, une thèse nécessite d'opérer des choix. Pour ce faire, sur le principe de la théorie ancrée, c'est le terrain qui a permis d'orienter le sujet de recherche. Les données sont principalement issues de l'analyse des propos des acteurs et d'observations. L'implication dans des activités communes (formations, études, participations à des événements, etc.) a permis de recueillir des éléments plus complets. Les premières publications d'une littérature grise présentée plus bas, bien que rares, furent précieuses.

1. Définition du périmètre et de l'objet d'étude : Les acteurs pionniers

Le dispositif OFS-BRS n'a pas cessé de se développer à partir de 2017, dans des directions qu'il n'était pas toujours possible de prévoir. Il s'est révélé rapidement illusoire de vouloir tout suivre en collant à l'actualité.

La thèse aurait pu porter sur le développement du dispositif sur un nombre réduit de territoires. Il se serait alors agi d'analyser comment ce nouvel instrument interrogeait les politiques locales de l'habitat et les pratiques des acteurs locaux. Cependant, la position dans laquelle j'étais depuis 2016 et que je savais pouvoir conserver jusqu'en 2022, me permettait de me déplacer sur tout le territoire de la France hexagonale et d'avoir connaissance d'une multitude de projets. Je trouvais dommage de renoncer à cette opportunité pour me consacrer exclusivement à certaines expériences. Comment les choisir ? Sur quels critères ? Chaque expérience mettait en lumière des aspects intéressants du dispositif. Le choix a donc été fait de ne pas donner une entrée géographique à cette recherche. Je me suis plutôt attachée à chercher la manière dont ce nouvel instrument était fabriqué par les premiers usagers et les changements opérés par les acteurs de la production du logement qui l'employaient. Ainsi, cette thèse porte-t-elle sur le travail collectif des acteurs, impliqués avant la fin du premier trimestre de l'année 2020 dans le dispositif, issus de différentes institutions et de différents territoires au cours des premières années d'existence des OFS-BRS.

Pour déterminer les acteurs sur lesquels faire porter cette recherche, je me suis appuyée sur l'objectif de cette thèse, à savoir étudier les premières années de mise en œuvre des OFS-BRS, à partir des analyses, des choix et des premières réalisations des acteurs impliqués. La sélection des acteurs devait privilégier ceux qui se sont mobilisés tôt et qui ont utilisé le dispositif sur une durée relativement longue.

J'ai établi la liste des organismes agréés OFS entre mai 2017, date de la publication des décrets d'application, permettant les premiers agréments, et le premier trimestre 2020, soit juste avant les élections municipales et le premier confinement, et également avant l'explosion du nombre

d'organismes agréés suite à la loi Élan¹⁶⁹ et à la médiatisation forte du dispositif. Ils sont alors au nombre de 25. Ces 25 premiers organismes agréés peuvent être qualifiés de pionniers, puisqu'ils furent précurseurs dans l'utilisation d'un dispositif qui va se massifier par la suite.

Néanmoins, puisque tous les OFS ne ressemblent pas à ces pionniers et que le devenir du dispositif tient aussi à ce que les autres organismes en feront, j'ai mis en regard les données recueillies auprès de ces premiers organismes avec les observations que je pouvais faire auprès d'autres structures, agréées dans un second temps et impliqués plus tardivement. Ces derniers ne représentent pour autant pas le terrain de thèse.

Recueil de discours des pionniers

J'ai sollicité des personnes appartenant aux 25 premiers organismes agréés. J'ai pu échanger avec au moins une personne dans 20 OFS pionniers (voir tableau des entretiens). Cinq OFS ne m'ont jamais répondu. Les données sont ainsi recueillies sur la base de la vingtaine d'OFS pionniers qui ont accepté de témoigner. J'ai également effectué une recherche documentaire, principalement en ligne, sur les structures partenaires de ces 25 premiers OFS et sur les activités menées concernant le BRS. L'étude de terrain n'a donc pas porté systématiquement de la même manière sur tous les pionniers, mais a profité des opportunités au fil des rencontres. Pour résumer ce travail, le tableau ci-dessous montre comment j'ai connu chacun des OFS pionniers sur lequel s'appuie cette thèse.

169 Bien que la loi ait été promulguée le 23 novembre 2018, le temps de réaction des acteurs HLM est relativement long. Les élections municipales peuvent expliquer en partie ce délai. Les effets de la loi Élan sur le secteur locatif social sont également un facteur qui a contribué à ralentir l'action des organismes HLM dans le champ de l'accession.

	Date d'agrément	ENTRETIENS		FORMATIONS		AUTRE FORME D'IMPLICATION COMMUNE
		Au moins un entretien avec une personne active dans l'OFS	Plusieurs entretiens	Formation dispensée intra à une ou des structures fondatrices de l'OFS	Une personne active dans l'OFS est intervenue dans un événement ou une formation que j'anime / ou j'interviens	
OFS de la métropole lilloise	2017	OUI	OUI		OUI	Mission réalisée pour eux
Foncier coopératif malouin	2017	OUI	OUI		OUI	Collaboration formation
Coopérative foncière Aquitaine - Le Col	2017	OUI	OUI		OUI	Collaboration dans ma vie professionnelle précédente
Coopérative foncière francilienne	2017				OUI	Collaboration recherche / formation
Coopérative foncière PACA	2018				OUI	
Organisme de foncier et d'innovation sociale (OFIS)	2018	OUI				
Foncier Solidaire Rennes Métropole	2018	OUI	OUI			
Organisme Régional Solidaire (ORSOL)	2018	OUI	OUI	OUI	OUI	Groupe de travail habitat participatif
Habitat et humanisme	2018	OUI	OUI			
Occitalys Foncier	2018	OUI				Collaboration dans ma vie professionnelle précédente
Coopérative Foncière Méditerranéenne	2019	OUI		OUI		
Bizitegia	2019	OUI	OUI		OUI	
Terra Noé	2019					
Vendée Foncier Solidaire	2019	OUI	OUI			
La Coopérative Foncière de l'Ille	2019			OUI		
Logeo Seine Estuaire	2019	OUI		OUI		
OFS Bouc-Bel-Air "Tous propriétaires"	2019					
La Foncière de Haute-Savoie	2019	OUI	OUI			
OPAC 38 - Alpes Isère Habitat	2019					
OFS Atlantique Accession Solidaire	2019	OUI	OUI	OUI	OUI	
Clairsienne (ESH)	2019	OUI				
Foncière Solidaire du Grand Lyon	2020	OUI	OUI		OUI	
Immobilier Atlantique Aménagement (ESH)	2020					
Foncière Ville de Paris	2020	OUI				
Segens	2020	OUI			OUI	

Figure 9 – Moyens et degrés de connaissance des OFS pionniers au cours de l'étude de terrain. Élaboration : H. Morel.

Il apparaît clairement au début de cette recherche que le dispositif se construit de manière itérative entre expérimentations locales et transformations réglementaires nationales. Certains pionniers participent à la construction du dispositif, en faisant remonter les difficultés techniques, juridiques, ou économiques qu'ils rencontrent, à la fois vers la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et vers des instances collectives en cours de création. Sur la base de cette phase exploratoire, parmi les 25 premiers OFS agréés, j'ai distingué quatre grandes typologies :

- Des OFS agréés très tôt, en 2017 et 2018, qui s'impliquent fortement dans la vie de réseau (notamment dans la création de l'association FSF), la fabrique du dispositif et dans la production,
- Des OFS agréés à partir de 2019, qui vont néanmoins s'impliquer fortement une fois lancés,
- Des OFS peu impliqués dans la vie du réseau, mais engagés dans l'expérimentation de la production,
- Des OFS qui ne s'impliquent peu ou pas à la fois dans la vie collective et dans les premières expérimentations de production.

Des OFS impliqués pouvant être qualifiés d'usagers-innovateurs militants

Parmi les trois premières catégories de pionniers, ceux qui sont particulièrement engagés peuvent être qualifiés d'usagers-innovateurs. Je reprends ici un terme emprunté aux travaux sur les innovations dans le domaine

informatique¹⁷⁰. Les usagers-innovateurs contribuent à la construction de l'instrument dont ils font usage. Ces organismes et plus exactement les individus qui travaillent sur le BRS en leur sein¹⁷¹ ont passé beaucoup de temps et mobilisé de nombreuses ressources pour expérimenter sans garantie des effets. Ils ont pris le risque de lancer des opérations « tests » sans certitude du résultat final. Ils ont dû rédiger les premiers baux et autres contrats sans modèle. Ils ont construit les bilans financiers des opérations, du point de vue des opérateurs et des OFS. Ces usagers-innovateurs ont souvent travaillé collectivement pour s'entraider et partager les résultats de leurs réflexions.

Cette prise de risque traduit une démarche en partie désintéressée à court terme. Ils souhaitent orienter le dispositif dans le sens de leur conception de l'intérêt général, avec tous les débats que cette notion soulève entre eux, issus de territoires divers et de situations différentes. Ainsi, ils peuvent également être qualifiés de militants au sens où le dispositif leur permet d'agir pour une cause, au service d'une conception de ce que pourrait être une politique en matière d'accès abordable. Cela crée des débats sur le « bien » ou le « juste » vers lequel il faudrait aller. La thèse retrace certains de ces discussions, et montre comment elles ont contribué au devenir du dispositif et son évolution (Partie III). Ces échanges se tiennent notamment lors d'événements collectifs traitant de ce sujet : journées de travail, structuration de réseau, projet européen SHICC, etc.

Parmi les 25 OFS pionniers, je me suis donc appuyée de manière plus approfondie sur ceux qui ont contribué à l'élaboration ou à la diffusion du dispositif. Cela correspond également à ceux qui ont accepté de me répondre et d'échanger lors des événements¹⁷². Le niveau d'implication de ces OFS est mesuré par plusieurs facteurs comme l'illustre la figure ci-après :

- La participation à ce qui devient en 2021 le réseau Foncier solidaire France, qui rassemble les OFS volontaires. Ce collectif est esquissé dès novembre 2018, à Lille, où est signée la première déclaration d'intérêt. L'association est officiellement formalisée début 2021. L'implication dans la création de la charte et de l'association, ainsi que dans les structures dirigeantes de cette dernière, sont des preuves de l'engagement des OFS. Enfin, l'implication dans l'animation d'un des cinq groupes de travail (détaillés dessous) créés par l'association est également un facteur retenu.
- L'intervention, par des prises de parole à la tribune, lors des événements marquants sur le sujet spécifique des OFS-BRS :
 - o La matinée organisée par Espacité en octobre 2018
 - o Les journées du réseau Foncier solidaire France (FSF) : Lille 2018, Rennes 2019, Anglet 2021 (suivront Paris 2022 et Lyon 2023, mais ces événements se situent hors du cadre temporel de la recherche)

170 « Autour de l'équipe d'Eric von Hippel au MIT, se fédère un groupe de recherche sur le thème de l'« innovation par et pour les usagers ». On y observe différentes familles d'innovations dont la conception autonome et intentionnelle revient aux seuls usagers. » (Calvignac, 2008).

171 Le choix est fait de travailler sur les acteurs plutôt que sur les institutions. Les institutions seront étudiées comme des acteurs, ce qui permet de laisser de côté les répercussions sur les organisations dans leur ensemble et ne s'intéresser que précisément à ce qui se rapporte aux OFS.

172 Les 5 OFS pionniers qui ne m'ont pas répondu ne participaient pas ou peu aux rencontres nationales et n'ont pas ou peu signé de BRS, sur la période observée. Ainsi, le manque de données les concernant n'empêche pas l'analyse de la production de la réglementation et des projets immobiliers, entre 2017 et 2022.

- L'affrontement aux problèmes techniques de production et/ou d'écriture de BRS, que l'on mesure ici par la livraison de premières opérations. Toutefois, il faut relativiser ce critère, tant la production est soumise à des aléas de contexte qui échappent à la volonté des acteurs.

	Date d'agrément	Réflexions débutées avant les décrets d'application (selon déclaration en entretiens)		Participation aux travaux sur les décrets 2016		Participation au réseau national des OFS								Intervention dans des événements				Production	
						Premiers signataires à Lille en 2018	Membres fondateurs de FSF	Association 2021		Association 2022		Animation d'un groupe de travail	Matinée Espacité 2018	Réseau OFS Lille 2018	Réseau OFS Rennes 2019	Réseau des OFS Anglet 2021	1ère Opération livrée	Date de la première livraison	
								Bureau	CA	Bureau	CA								
OFS de la métropole lilloise	2017																2020		
Foncier coopératif malouin	2017																2022		
Coopérative foncière Aquitaine - Le Col	2017																2019		
Coopérative foncière francilienne	2017																2020		
Coopérative foncière PACA	2018																		
Organisme de foncier et d'innovation sociale (OFIS)	2018																		
Foncier Solidaire Rennes Métropole	2018																2021		
Organisme Régional Solidaire (ORSOL)	2018																2021		
Habitat et humanisme	2018																		
Occitalys Foncier	2018																2022		
Coopérative Foncière Méditerranéenne	2019																		
Bizitegia	2019																2021		
TERRA NOE	2019																2022		
Vendée Foncier Solidaire	2019																		
La Coopérative Foncière de l'Ille	2019																		
LOGEO SEINE ESTUAIRE	2019																2020		
OFS Bouc-Bel-Air "Tous propriétaires"	2019																		
La Foncière de Haute-Savoie	2019																		
OPAC 38 - Alpes Isère Habitat	2019																		
OFS Atlantique Accession Solidaire	2019																		
Clairsienne (ESH)	2019																2021		
Foncière Solidaire du Grand Lyon	2020																		
Immobilier Atlantik Aménagement (ESH)	2020																		
Foncière Ville de Paris	2020																		
SEQENS	2020																		

Participation selon un critère majeurParticipation selon un critère secondaireNon participation

Figure 10- Implication des OFS pionniers dans le travail d'élaboration du dispositif OFS-BRS. Élaboration H. Morel.

Les relais institutionnels des pionniers de l'écosystème OFS-BRS

Les expérimentations BRS sont soutenues, étudiées et financées par de nombreux autres acteurs que les pionniers OFS. Ils ont fait le choix également de prendre le risque de suivre et/ou contribuer à l'évolution d'un dispositif à une période où il est relativement confidentiel. En tant qu'accompagnateurs des premiers OFS, ils entrent dans la catégorie des pionniers.

« Kingdon insiste (...) sur le rôle de ce qu'il appelle des « entrepreneurs politiques », susceptibles d'investir leurs ressources pour promouvoir une politique en échange de gains futurs. Ces entrepreneurs peuvent pousser leurs préoccupations sur l'agenda, avancer leurs propositions pendant l'élaboration des décisions ou provoquer des couplages entre différents courants. Qu'ils soient acteurs politiques, activistes ou hauts fonctionnaires, ils jouent généralement sur trois ressources : ils ont un droit de parole (soit en raison de leur expertise, soit de leur représentativité,

soit de leur position institutionnelle), des connexions politiques et sociales et s'inscrivent dans la durée ¹⁷³. »

Une partie des acteurs que nous allons présenter ici sont des entrepreneurs politiques qui disposent d'un droit de parole et de connexions pour faire avancer ce qu'ils portent de longue date, au moment où ils perçoivent une « fenêtre d'opportunité ».

Cette thèse s'appuie donc également sur la consultation de travaux et le recueil de témoignages de personnes (élus, agents publics, professionnels autres, associatifs, etc.) ayant développé une expertise sur les OFS-BRS et qui ont contribué au développement du dispositif, notamment en participant aux rencontres du réseau FSF. Ils appartiennent pour certains à des institutions :

- L'État par la DHUP, les services déconcentrés de certains territoires, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema)¹⁷⁴,
- Des financeurs des OFS comme la Banque des territoires, Action logement ou le Crédit foncier,
- Des collectivités locales,
- Des organisations collectives en soutien ou en impulsion, relais institutionnels, auprès de leurs membres qui s'engagent dans la création d'OFS ou la production de BRS : association des Établissements publics fonciers locaux (EPFL), fédération des coopératives HLM, Union sociale pour l'habitat, quelques fédérations régionales de promoteurs immobiliers,

D'autres exercent divers métiers dans le secteur du logement, et se sont mobilisés dans leur cadre professionnel :

- Diverses banques qui accordent des prêts immobiliers aux particuliers,
- Des bureaux d'études et de conseils aux OFS ou aux collectivités : Espacité, puis plus tard Adéquation, ou des structures économiques liées au développement du dispositif dont des commerciaux,
- Des juristes impliqués dans la rédaction des baux ou des textes réglementaires,

D'autres encore sont impliqués dans le secteur associatif comme le réseau Habitat participatif France, CLT France, ou certains partenaires du projet européen sur le développement des CLT – SHICC.

2. Des terrains et sources complémentaires

Toutes les informations recueillies ont été consignées dans dix-huit carnets de thèses. Le premier date de janvier 2017, au démarrage du mémoire. Ces carnets de recherche contiennent les entretiens formels, les remarques informelles, mes lectures, des notes de travail, etc. Ces terrains et sources se complètent pour constituer les données nécessaires à la rédaction de cette thèse.

¹⁷³ de Maillard, Kübler, 2016.

¹⁷⁴ Établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

2.1. Entretiens

Dans le cadre de cette thèse, j'ai mené deux campagnes d'entretiens à une année d'intervalle, en 2020 puis 2021, mais ai aussi échangé avec d'autres acteurs lorsque l'opportunité se présentait. Je me suis également appuyée sur les entretiens réalisés avant le début de la thèse, entre janvier 2017 et décembre 2019.

Au total, entre 2017 et 2023¹⁷⁵, j'ai réalisé 75 entretiens, avec 63 personnes différentes. La grande majorité n'a été rencontrée qu'une seule fois (49 personnes pour un seul entretien, dont quatre étaient en binôme, soit 45 entretiens). Un deuxième entretien a pu avoir lieu avec onze personnes, et même trois entretiens avec deux personnes.

51 personnes étaient interrogées pour leur implication dans un territoire donné, soit dans un OFS, soit plus globalement sur leur connaissance des enjeux locaux permettant de mettre le ou les projet(s) en perspective. Parmi elles, 36 personnes étaient directement impliquées dans un OFS pionnier. Les autres personnes, soit 20% des individus interviewés, n'étaient pas liées à un territoire, mais interrogées pour leur connaissance des enjeux nationaux sur le logement, l'accession et les OFS.

L'échantillon des personnes rencontrées est cohérent avec deux caractéristiques principales des premiers OFS agréés : sur le plan des territoires d'action et des institutions auxquels elles appartiennent.

Territoires

Régions représentées parmi les personnes rencontrées en entretien			Région d'agrément des OFS pionniers		
Soit :			Soit :		
Ile-de-France	9	17,50%	Nouvelle-Aquitaine	5	19%
AURA	9	17,50%	AURA	5	19%
Nouvelle-Aquitaine	8	15,70%	Ile-de-France	4	15%
Bretagne	6	11,70%	PACA	3	11,5%
Pays-de-la-Loire	6	11,70%	Pays-de-la-Loire	3	11,5%
Hauts-de-France	5	10%	Bretagne	2	8%
Occitanie	4	7,80%	Hauts-de-France	1	4%
PACA	2	4%	Occitanie	1	4%
Normandie	1	2%	Normandie	1	4%
Grand-Est	1	2%	Grand-Est	1	4%

(Un OFS est agréé dans 2 régions)

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

AURA : Auvergne-Rhône-Alpes

Figure 11 – Comparaison entre les régions représentées parmi les personnes rencontrées en entretien et celles des OFS pionniers. Élaboration H. Morel.

175 En 2022 et 2023, pendant la phase de rédaction j'ai réalisé 6 entretiens complémentaires pour vérifier des informations ou actualiser mes connaissances.

On observe dans ce tableau deux déséquilibres. J'ai interrogé peu de personnes impliquées dans la région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur), car deux OFS pionniers sur les trois ne m'ont pas répondu. Toutefois, cela n'a pas trop affecté la recherche, puisque la production est faible dans cette région au cours des premières années, et que les trois organismes sont peu impliqués dans la fabrication du dispositif à l'échelle nationale.

Les Hauts-de-France sont, au contraire, surreprésentés dans les entretiens par rapport au nombre d'OFS pionniers et à la production : cela s'explique par le fait que c'est la région où le premier OFS a été créé et où l'une des premières opérations a été livrée. Y agissent donc des personnes très impliquées dans la construction du dispositif. La mission que j'ai menée à Lille a également favorisé les rencontres (voir plus bas).

Institutions d'appartenance

L'autre élément à prendre en compte pour juger de la représentativité des entretiens par rapport au terrain est la structure d'appartenance des personnes rencontrées. Il ne s'agissait pas seulement d'entendre des acteurs opérationnels, OFS pionniers, mais aussi des personnes appartenant aux relais institutionnels et aux structures ayant joué un rôle dans l'élaboration du dispositif.

Le mouvement HLM est à l'initiative de 60% des OFS pionniers, et représente 30% des personnes interrogées. Les collectivités sont à l'initiative de 24% des OFS pionniers et représentent 28% des personnes interrogées. Les EPFL sont à l'initiative de 12% des OFS pionniers et représentent 11% des personnes interrogées.

Par ailleurs, 8% des personnes interrogées travaillent pour l'État ou sont parlementaires. Le groupe des personnes "autres" représentant 23%, est constitué de salariés de bureaux d'étude, de chercheurs, de juristes, etc., qui m'ont permis d'approfondir certaines questions. Ces personnes sont parfois partenaires d'un OFS, mais ne sont pas en situation d'en créer un.

Institution d'appartenance des 63 personnes rencontrées en entretien	
Membres du mouvement HLM	18
dont : Coopérative HLM	11
ESH et OPH	3
représentant HLM non opérateur	4
Membres de collectivités (élus ou services)	16
Membres d'un EPF ou EPFL	6
Etat (tech. locaux ou nationaux et élus)	5
Promoteurs	3
Autres	15

Figure 12 - Institution d'appartenance des 63 personnes rencontrées en entretien. Élaboration : H. Morel.

Conditions de rencontre avec les acteurs impliqués

La construction du dispositif et les premières expériences reposent sur un petit nombre d'individus. Ils exercent souvent des rôles de direction au sein de structures de taille modeste (que ce soit dans un service de collectivités, un EPFL, un organisme HLM ou au sein des OFS). Ils ont ainsi la

capacité d'influencer la stratégie tout en maîtrisant parfaitement les aspects techniques. Ils sont laissés relativement autonomes par leurs structures qui leur demandent de travailler sur le dispositif. Ils sont souvent assez isolés dans cette activité. Ils vont mobiliser leur réseau professionnel en faveur du dispositif et pour rompre leur isolement. Ainsi, les pratiques des acteurs pionniers sont marquées, non seulement par leur institution d'origine, mais aussi par le contexte dans lequel ils agissent, par leurs convictions personnelles et par les relations qu'ils créent et entretiennent avec les autres pionniers OFS.

Se faire accepter

Mon mémoire et mon implication m'ont permis d'être acceptée assez rapidement. De plus, mon accès au terrain a été fortement favorisé par mon activité professionnelle précédente¹⁷⁶. En tant qu'assistante à maîtrise d'ouvrage pour des opérations d'habitat participatif en accession sociale, j'avais acquis des connaissances sur le processus de production de logements en accession sociale, mais aussi sur des ressentis fréquents chez les ménages accédants, ainsi que sur de nombreux enjeux, comme le financement, la gestion de copropriété, etc. Tous ces prérequis à la recherche n'étaient plus à intégrer, ce qui facilitait les échanges avec les acteurs lors des entretiens.

Pourquoi les pionniers ont-ils accepté ces entretiens ?

Les acteurs pionniers exprimaient majoritairement leur satisfaction de vivre une période qu'ils qualifiaient d'« exceptionnelle » ou « enthousiasmante ». Ce sentiment qu'ils exprimaient, provenait du fait qu'ils avaient conscience de participer à inventer un nouveau mode d'accession abordable changeant les modes de production et les représentations de la propriété. Le fait que ce moment puisse être documenté par une doctorante leur apparaissait important.

Par ailleurs, ces entretiens formels ou informels représentaient des opportunités de discuter de ces sujets complexes, aussi bien sur la technique que sur la stratégie. Or, au sein de chaque structure, les acteurs impliqués sur les OFS-BRS étaient relativement isolés. En effet, la responsabilité de travailler sur ce sujet nouveau était souvent confiée à une ou deux personnes seulement, en raison du coût économique de participer à une innovation sans garantie de résultat. Réfléchir tout seul n'est pas facile. Ma capacité à écouter les aidait à développer leur pensée et leurs arguments. Je me faisais le relais des réflexions des autres acteurs interrogés, participant à la circulation de l'information.

La majorité des acteurs rencontrés avaient envie de parler de leurs expériences, de partager leurs questionnements et opinions, persuadés de servir l'intérêt général. La dynamique de travail était relativement désintéressée : les structures collaboraient ; les salariés et agents étaient mis à

176 Ce phénomène est très bien décrit par Cyril Fiorini (2019) : « M'ayant déjà identifié à travers ma précédente activité, certains acteurs pertinents pour ma recherche ont accepté de réaliser des entretiens avec moi et m'ont facilité l'accès à d'autres sources (transmission des contacts d'autres acteurs, autorisation d'accéder aux archives de leur organisation...). Ce fut particulièrement le cas pour un des terrains où la relation de confiance établie en amont a été primordiale pour que je puisse avoir accès aux archives concernant les pratiques que je souhaitais étudier, mais surtout pour que je puisse interagir avec les personnes concernées par mes travaux. »

disposition pour s'aider les uns les autres. Participer à une recherche, en me répondant, entrain dans leur conception de leur engagement dans le développement du dispositif.

Déroulement des deux campagnes d'entretiens

La première campagne s'est déroulée à l'été 2020, soit six mois après le début de la thèse. J'ai réalisé 27 entretiens exploratoires. L'objectif était de reparler avec les personnes que je connaissais déjà, mais aussi d'élargir le panel en approchant de nouveaux acteurs, dans de nouveaux territoires. Ces entretiens exploratoires visaient à identifier des questions de recherches pertinentes. Pour cela, j'ai demandé aux acteurs de me parler de tous les sujets qui les intéressaient ou les préoccupaient à ce moment-là.

À cette période, les acteurs s'interrogeaient sur l'offre la plus pertinente à développer. Les risques opérationnels les préoccupaient beaucoup. Ils exprimaient notamment leurs souhaits d'évolutions du cadre juridique et leurs problèmes techniques. Les acteurs pionniers commençaient aussi à évoquer les comportements problématiques d'OFS ou d'acteurs de marché en lien avec eux. Des risques de dévoiement du dispositif étaient identifiés. Le prix d'achat des terrains par les OFS est un exemple des premières sources d'inquiétudes qui m'a été présentée.

C'est à la suite de cette série d'entretiens que s'est confirmé le fait que les expériences étaient suffisamment différentes pour qu'il soit intéressant de travailler à l'échelle de toute la France métropolitaine. C'est ainsi que j'ai renoncé à des comparaisons de modèles ou à des monographies d'organismes. Ces entretiens libres ont également permis de dégager de grandes thématiques qui soulevaient l'intérêt de plusieurs acteurs. Enfin, en passant ces entretiens au filtre de l'état de l'art, j'ai pu trouver un écho entre l'évolution du contexte du secteur HLM ou du marché foncier et les préoccupations des pionniers.

La seconde campagne d'entretiens s'est déroulée durant l'été, l'automne et l'hiver 2021. 22 entretiens ont été réalisés sur une période de 6 mois environ. Ils étaient semi-directifs. Je recherchais des informations plus précises pour nourrir la recherche en cours :

- Des informations pour comparer les modèles d'OFS.

J'interrogeais les acteurs sur le montage des opérations et le contenu de leurs baux réel solidaire. Il s'agissait d'une part de connaître la gestion imaginée par l'OFS, identifiable par les termes du contrat BRS qui affecte la vie des accédants et des immeubles dans le temps : conditions de location, formation du prix de revente, montant et conditions d'indemnisation, choix du montant de la redevance, etc. D'autre part, je recueillis les informations sur les modes de production : sources de foncier, financements, gouvernance, etc.

- Des informations pour comprendre les liens entre l'OFS et le territoire.

Je leur demandais de m'exposer l'histoire de l'OFS, les objectifs qui avaient présidé à sa création, et la stratégie déployée pour les atteindre. Il s'agissait de comprendre le rôle de chacun des acteurs partenaires et le lien avec les collectivités, leur influence sur les projets, voire dans l'organisme.

- Des questions plus larges sur le développement du dispositif.

Chaque entretien conservait une part plus ouverte, afin de recueillir des informations qui pourraient nourrir la recherche. C'était une manière de poursuivre la pratique de la théorie ancrée. Pour

encourager la parole, je demandais aux acteurs leur avis sur le développement du dispositif. Ils exprimaient leurs préoccupations concernant le contexte local ou national, leurs besoins d'adaptation réglementaire et économiques, ainsi que leur regard sur les expériences d'autres OFS.

La grille d'entretien a évolué au fil des six mois de cette seconde campagne. Par exemple, l'idée d'interroger les personnes sur le contenu du contrat vient rapidement, mais les clauses demandées vont s'étoffer au fil du temps. De ce fait, toutes les personnes n'ont pas pu s'exprimer sur toutes les questions. Par ailleurs, certains OFS ne répondaient pas sur certains sujets. Parfois, les différences entre OFS rendaient les questions peu pertinentes (notamment sur les modèles économiques par exemple).

Enfin, cette seconde série d'entretiens m'a permis de mesurer les évolutions des OFS. Certains ont complètement changé de modèles de financement au cours de la période, ou ont profondément fait évoluer leurs objectifs ou leur gouvernance. D'autres étaient bloqués du fait de difficultés contextuelles.

En dehors de ces entretiens formels, programmés, avec prise de note immédiate, j'ai aussi rencontré une majorité de ces personnes et d'autres acteurs pionniers, dans le cadre de mes activités de thèse ou professionnelles notamment les formations, les rendez-vous avec mon employeur, les rencontres entre OFS, les Congrès HLM, etc. Ces échanges plus informels étaient l'occasion de poser des questions complémentaires, d'obtenir des précisions, de connaître les évolutions des projets.

2.2. Observations d'événements collectifs

Les observations d'événements viennent compléter et enrichir les entretiens. Elles permettent notamment de rendre compte des débats entre acteurs pionniers sur le développement du dispositif. C'était le meilleur moyen d'analyser la dimension collective de cette élaboration. J'ai pu mener ce travail à la fois dans des contextes ouverts à tout public et dans des moments de travail de groupes restreints.

Entre 2018 et 2022, période de l'enquête de terrain¹⁷⁷, j'ai assisté à treize événements publics dédiés aux OFS, BRS ou CLT et à quatorze événements dédiés à l'habitat où je pensais que le sujet pourrait être abordé, ainsi qu'à cinq réunions des groupes de travail du réseau Foncier solidaire France.

Observation de rencontres dédiées au sujet OFS-BRS

Ces événements sont principalement :

- Les journées du projet européen *Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities* (SHICC) dédié au développement du modèle *Community Land Trusts* en Europe du Nord-Ouest. Le

¹⁷⁷ Depuis la fin de l'enquête de terrain, je continue de participer à des rencontres du réseau FSF ou de l'USH, afin de me tenir informée de l'actualité. Toutefois, cela est moins systématique qu'à la période de l'enquête de terrain.

projet était porté par la ville de Lille, le *Community Land Trust* de Bruxelles, le réseau *National Community Land Trust Network* au Royaume-Uni, et le CLT de Gent. Il s'est déroulé entre 2017 et 2021. Les journées de rencontres ont eu lieu en mai 2018 à Lille, en mai 2019 à Londres, puis en visioconférence en 2020 en raison de la pandémie de Covid.

- Les rencontres du réseau Foncier solidaire France qui se sont tenues à Lille en 2018, Rennes en 2019, Anglet en 2021 et Paris en 2022. Ces journées de travail collectif ont débuté avant la formalisation de l'association.
- Le bureau d'étude Espacité qui a organisé une des premières rencontres de travail collectif sur le dispositif, au cours de la matinée le 2 octobre 2018.

Ces évènements étaient publics, car ouverts à toutes et tous, mais sur inscription. Leur sujet principal portait sur les OFS et le BRS. Il s'agissait de moments privilégiés pour observer le dispositif en train de se construire. Les acteurs confrontaient leurs aspirations et leurs manières de le mettre en œuvre.

Durant toute la période des confinements, les rencontres se sont tenues en visioconférence. Les échanges étaient alors plus techniques. L'interconnaissance en a un peu pâti. On peut citer les moments de formations en ligne comme :

- « Démembrement dissociation foncier bâti : des dispositifs innovants pour répondre au besoin en logement social ? » organisé par la DREAL PACA et l'Association régionale HLM PACA Corse
- Webinaire de formation sur la fiscalité du BRS organisé par l'USH « Un enjeu pour réussir les opérations »
- « Interventions croisées : Le BRS opérateur : quel droit, quelle pratique ? » échange organisé par l'étude notariale Cheuvreux

EVENEMENTS DEDIES AU SUJET OFS-BRS

Date	Nom de l'évènement	Lieu	Principaux organisateurs
22 et 23/05/2018	1ère rencontres du projet européen Interreg SHICC	Lille	SHICC
02/10/2018	Matinée-débat sur le développement des organismes de foncier solidaire	Paris	Espacité
14/11/2018	Web conférence « Habitat social et foncier solidaire : quelles réalités ? quelles perspectives ? »	Distanciel	Réseau des acteurs de l'habitat
15 et 16/11/2018	1ères journées nationales de rencontre des OFS	Lille	
10 et 11/05/2019	2nd rencontres du projet européen Interreg SHICC	Londres	SHICC
06/11/2019	2èmes journées de rencontre du réseau des OFS	Rennes	Foncier Solidaire France
04/12/2020	3ème rencontres du projet européen Interreg SHICC	Distanciel	SHICC
01/02/2021	Webinaire de formation sur la fiscalité du BRS : un enjeu pour réussir les opérations	Distanciel	Union Sociale pour l'Habitat (USH)
22/03/2021	Interventions croisées : Le BRS opérateur : quel droit, quelle pratique ?	Distanciel	Étude Cheuvreux
03/11/2021	3èmes journées de rencontre du réseau des OFS	Anglet	Foncier Solidaire France
03/12/2021	Séminaire à la MSH de Paris Nord : Communauté et gouvernance dans les nouvelles formes de propriété pour l'habitat	La Plaine Saint-Denis	Daniela Festa avec le soutien de la MSH Paris Nord
01/12/2022	4èmes journées de rencontre du réseau des OFS	Paris	Foncier Solidaire France
06/12/2022	Conférence à la MSH de Paris Nord : Gouverner les organismes de foncier solidaire	La Plaine Saint-Denis	Daniela Festa et l'équipe COBRA, avec le soutien de la MSH Paris Nord

Figure 13 - Liste des événements dédiés aux OFS-BRS, observés au cours de l'enquête. Élaboration : H. Morel.

Observation d'évènements traitant d'habitat

Je me suis aussi rendue à des événements traitant des questions d'habitat pour observer la manière dont le dispositif était envisagé par les acteurs du secteur au sens large. Quelle place lui était accordée ? Que représentait ce dispositif dans l'ordre des préoccupations des acteurs de l'habitat ? Ces événements observés sont :

- Le congrès HLM, qui a lieu tous les ans depuis 1948, organisé par l'Union Sociale pour l'Habitat (USH). « Il rassemble les décideurs des organismes HLM autour de réflexions sur les grandes orientations et priorités d'action pour le secteur du logement social¹⁷⁸. » J'ai assisté aux éditions 2019, 2020, 2021 et 2022.
- Le festival international du logement social qui s'est tenu à Lyon en 2019, était organisé par l'USH et *Housing Europe*, fédération européenne du logement public, coopératif et social, créée en 1988, sur 24 pays.
- Une rencontre du Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES) qui portait en 2018 sur le thème « Foncier et immobilier, quels leviers pour des politiques publiques d'ESS ? »
- Le Forum du dialogue urbain organisé par la fédération des promoteurs immobiliers d'Occitanie, à Montpellier en 2019, comportait un débat sur "Le logement abordable, un enjeu citoyen : nouvelles stratégies".

¹⁷⁸ Site internet de l'USH, page du Congrès HLM.

- Les entretiens d'Inxauseta qui sont organisés tous les ans fin août depuis 2001 par l'association Supastera. Cet évènement a la particularité de réunir élus nationaux et locaux, chercheurs et diverses fédérations professionnelles : USH, FPI, fédération française du bâtiment, etc. dans un camping du village de Bunus au Pays Basque. Les ministres du Logement s'y rendent régulièrement. Cela pourrait être qualifié d'« université d'été » de l'habitat. Je m'y suis rendue en 2021.
- Les Entretiens de l'aménagement organisés par Club Ville Aménagement qui ont lieu tous les trois ans pour faire le bilan des réflexions de ses membres. Ces colloques rassemblent des aménageurs, des représentants de l'État ainsi que des représentants des fédérations professionnelles. Je m'y suis rendue en 2019.

Le dispositif OFS-BRS n'est habituellement pas traité en profondeur lors de ces évènements, au sens où il est rare qu'un atelier ou une table ronde lui soit dédié. Il est souvent évoqué dans les discours sans constituer le principal sujet. Parfois, il n'est même pas abordé. Néanmoins, il arrive que des acteurs pionniers des OFS interviennent dans ces rencontres. Leur objectif est alors principalement de favoriser le développement du dispositif en présentant ses objectifs et en vulgarisant les questions techniques. S'y ajoute une part de plaider pour des améliorations de la réglementation ou des financements bancaires et de la Caisse des dépôts et consignations.

Les seuls évènements observés où le sujet a été discuté en profondeur sont les congrès HLM de Bordeaux en 2021 et de Lyon en 2022, où des rencontres professionnelles de deux heures y ont été consacrées spécifiquement¹⁷⁹. Les propos tenus et les invités de ces rencontres étaient proches de ceux des rencontres Foncier solidaire France.

Lors de ces observations, j'ai pu mesurer que l'accession abordable n'est pas un sujet primordial des professionnels de l'habitat au cours de la période 2019-2022. J'ai noté un manque de connaissances sur le dispositif OFS-BRS et sur son utilisation dans les territoires. Les personnes qui y faisaient référence l'utilisaient souvent dans une argumentation qui n'avait pas de lien avec ses objectifs réglementaires réels ou les expériences en cours¹⁸⁰.

Enfin, j'ai assisté à des évènements moins liés aux professionnels du secteur de l'habitat mais tournés vers les alternatives en la matière :

- Une journée d'étude sur des initiatives de communs fonciers urbains à l'international organisée par l'Agence française de développement à Paris en septembre 2018.
- Les Rencontres nationales de l'habitat participatif – RNHP – qui ont lieu tous les deux ou trois ans. Elles sont organisées par la coordination nationale des initiatives locales, Coordin'action puis Habitat participatif France. J'y ai assisté en 2018 à Nantes et 2021 à Lyon. J'étais à l'origine de l'organisation des tables-rondes portant sur les OFS-BRS.

179 En 2021, elle était intitulée "Accession sociale : OFS-BRS, nouveaux outils, premiers succès". En 2022, "Organismes fonciers solidaires : un modèle contre la spéculation ?".

180 C'est notamment en référence à ces observations que je parlerai parfois dans la thèse de mirage ou d'illusions.

Les OFS étaient traités dans ces rencontres pour leurs liens avec les exemples étrangers de *Community Land Trusts*, en centrant les débats sur la place des habitants.

EVENEMENTS DEDIES A L'HABITAT					
Date	Nom de l'évènement	Lieu	Principaux organisateurs	Traitement du sujet lors de l'évènement	
05 au 07/07/2018	Rencontres nationales de l'habitat participatif - RNHP	Nantes	Habitat Participatif France	Table ronde dédiée	Table Ronde "Cadre législatif, locatif social, encadrement des loyers, Organismes Fonciers Solidaires (ofs), coopératives d'habitants... le sol comme bien commun : quels outils au service d'un habitat durablement accessible à tous ?"
20/09/2018	Faire commun pour l'habitat	Paris	Agence Française de Développement	Traitement transversal	Journées d'études sur des initiatives de communs fonciers urbains en Afrique, Inde, Amérique latine et Europe
06/11/2018	Foncier et immobilier, quels leviers pour des politiques publiques d'ESS ?	Rennes	Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire (RTES)	Table ronde dédiée	Atelier "Montages financiers : l'expérience d'Étic et des Organismes Fonciers Solidaires."
15/03/2019	Forum du dialogue urbain	Montpellier	Fédération des promoteurs immobiliers d'Occitanie	Sujet peu abordé	Débat "Le logement abordable, un enjeu citoyen : nouvelles stratégies"
04 au 08/06/2019	Festival international du logement social	Lyon	USH et Housing Europe	Table ronde dédiée	Débat "This Land is Whose Land ?"
20 et 21/06/2019	Les Entretiens de l'aménagement	Toulouse	Club Ville Aménagement	Table ronde dédiée	Atelier "Le foncier solidaire : nouveau "couteau suisse" de la politique de l'habitat"
25/09/2019	80ème Congrès HLM		Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Sujet peu abordé	
15/09/2020	Journée remplaçant le Congrès HLM « Les HLM, acteurs de la relance »	Paris	Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Sujet pas abordé	
27/11/2020	Démembrement dissociation foncier bâti : des dispositifs innovants pour répondre au besoin en logement social ?	Distanciel	DREAL PACA et l'Ar & Hlm PACA Corse	Table ronde dédiée	La première partie de webinaire porte sur les OFS et BRS (la seconde partie sur l'ULS)
27/05/2021	Assemblée Générale de la fédération nationale des coopérative d'Hlm	Distanciel	Fédération des coopératives d'Hlm	Table ronde dédiée	Rencontres professionnelles "Accession sociale : OFS-BRS, nouveaux outils, premiers succès"
08 au 11/07/2021	Rencontres nationales de l'habitat participatif - RNHP	Lyon	Habitat Participatif France	Table ronde dédiée	Table ronde "Le foncier, ce bien commun : rencontres entre énergies citoyennes et volontés politiques locales " Atelier "L'Organisme de Foncier Solidaire (OFS), levier pour l'Habitat Participatif non spéculatif ? Avancées et perspectives "
27/08/2021	Entretiens d'Inxausetta	Bunus	Association Supastera	Sujet peu abordé	
28 et 30/09/2021	81ème Congrès Hlm	Bordeaux	Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Table ronde dédiée	"OFS-BRS Accession sociale, nouveaux outils, premiers succès"
27 au 29/09/2022	82ème Congrès Hlm	Lyon	Union Sociale pour l'Habitat (USH)	Table ronde dédiée	Rencontres professionnelles "Organismes fonciers solidaires : un modèle contre la spéculation ?"

Figure 14- - Liste des évènements traitant de l'habitat, observés au cours de l'enquête. Élaboration : H. Morel.

Observation des groupes de travail du réseau Foncier solidaire France

En plus de l'observation d'évènements publics, ma position particulière de doctorante impliquée m'a permis d'assister à quelques séances des groupes de travail créés par Foncier solidaire France. Acceptée par les acteurs, j'ai pu observer quatre séances en 2022, puis une en 2023. En 2022, il existait cinq groupes de travail différents, animés par un binôme souvent constitué d'acteurs pionniers.

Les groupes de travail observés

Groupe de travail 1 : Juridique et fiscal (coordonné notamment par une personne de l'OFS du COL)
 Groupe de travail 2 : Commercialisation et financement des acquéreurs (coordonné notamment par une personne de l'OFS de la ville de Paris et une personne de l'OFS Atlantique Accession Solidaire)
 Groupe de travail 3 : Financement des OFS et comptabilité (coordonné notamment par une personne de l'OFS Coop Foncière Francilienne)
 Groupe de travail 4 : Gestion dans le temps (coordonné notamment par deux acteurs pionniers de l'OFS Foncier Coopératif Malouin et de l'OFS Vendée Foncier Solidaire)
 Groupe de travail 5 : Montages spécifiques (coordonné notamment par une personne de l'OFS du COL et une de l'OFS de la Métropole de Rennes)

Les discussions que j'ai pu observer comprenaient principalement deux volets. D'une part, les OFS les plus expérimentés sur une question technique partageaient leurs compétences avec leurs collègues. D'autre part, les groupes de travail permettaient de débattre des voies de développement du dispositif. Les acteurs réfléchissaient à ce qui faisait leurs points communs, pour identifier une sorte de socle de base du dispositif, et restez attentifs à conserver la possibilité d'adaptations locales compatibles avec ce socle et les objectifs initiaux du dispositif. Ces débats permettaient d'avancer sur les positions communes au réseau, à défendre auprès des autres interlocuteurs, notamment l'État et la Caisse des dépôts.

2.3. Implications

J'ai travaillé avec certains pionniers OFS-BRS ou des relais institutionnels. Cette implication a représenté une source de données complémentaires. Dans ces missions, j'avais une visée transformative, en plus du regard de chercheuse habituel.

Formations

J'ai débuté l'animation de formations pour la fédération des coopératives HLM¹⁸¹ en novembre 2018, c'est-à-dire un an avant le début de cette thèse. Voici un bilan des formations réalisées entre 2018 et 2023 :

NOMBRE DE FORMATIONS				
	Nombre de jours de formation	Nombre de personnes	Formation inter-organismes	Formations intra-organisme
2018	1	14	1	0
2019	7	126	4	3
2020	7	52	4	3
2021	12	105	5	7
2022	24	237	9	15
2023	6	46	4	2
TOTAL des 6	57	580	27	30
CONTENU DES FORMATIONS				
Thème des formations	Généralistes		24 jours	
	Montage d'opération		18 jours	
	Commercialisation		12 jours	
	Autre, notamment sujet de gestion		3 jours	
Date de démarrage de chaque thématique	Généralistes		nov-18	
	Montage d'opération		juil-19	
	Commercialisation		sept-21	
	Autre, notamment sujet de gestion		sept-22	

Figure 15 - Données sur les formations animées pour ARECOOP. Élaboration : H. Morel.

La massification du dispositif a entraîné un changement dans les profils des participants et du contenu des formations.

Public participant aux formations

Les premières formations (2018, 2019) s'adressaient aux directions de différents services et organismes. Elles se tenaient à Paris. Aujourd'hui, les formations ont lieu majoritairement au sein

181 Au travers de l'organisme de formation de la Fédération : Arecoop.

d'organismes, à destination des équipes de monteurs d'opérations et de chargés de commercialisation.

Les premiers participants, en charge de la politique de leur structure, étaient relativement convaincus de l'intérêt du dispositif en venant en formation. Ayant décidé de lancer leur organisme dans la démarche, ils venaient chercher des informations techniques et discuter de leur stratégie. En revanche, les formations dispensées aux équipes qui se voient obligées d'utiliser ce nouveau dispositif, ou aux dirigeants venus vers le BRS tardivement sous la pression des collectivités de leur territoire, ont lieu dans un climat parfois moins positif.

Évolution de l'offre de formation

La première formation fin 2018 s'intitulait « Le Bail réel solidaire : une opportunité en dissociation foncier-bâti pour les projets d'accession sociale ». Par la suite, deux formations sont proposées par Arecoop. La première est une initiation au Bail réel solidaire¹⁸². Je l'anime seule. La seconde est plus opérationnelle et s'intitule « Le montage d'opération en BRS ». Cette formation est dispensée en binôme, d'abord avec une personne de la fédération, puis avec un ancien directeur de coopérative¹⁸³.

Enfin, à partir de 2022, la demande de formation pour les commerciaux se développe suite à la massification du dispositif. Cette journée est animée en binôme avec un directeur de structure de commercialisation spécialisée dans l'accession sociale.

Animer ces formations : un accès au terrain

Étudier les premières années de mise en œuvre n'aurait pas été possible sans ce terrain des formations. Cela me permet de côtoyer les personnes qui agissent et se débattent avec les problèmes techniques et les enjeux stratégiques du dispositif. À l'échelle nationale, pour préparer ces formations, j'échange beaucoup avec des membres de la fédération des coopératives HLM, qui par leur implication dans le développement de la réglementation et du réseau FSF, me donnent accès à des informations précieuses. À l'échelle locale, j'apprends beaucoup des discussions avec les participants, sur les adaptations du modèle à des contextes diversifiés. Ils décrivent leurs pratiques du métier de promotion HLM et soulignent la complexité technique du dispositif : assurance, financement, relation avec les pouvoirs publics locaux, etc. Ils témoignent des relations entre opérateurs-promoteurs, collectivités, accédants et OFS.

Étude pour l'OFS de la métropole lilloise

Mi-2021, après un appel d'offres, Cyrille Poy de LesCityZens et moi avons été sélectionnés pour réaliser une mission d'étude et de définition des possibilités et modalités de participation des

182 Elle porte sur l'histoire du dispositif, avec la présentation notamment des *Community Land Trust*, du cadre réglementaire et du mécanisme de la dissociation.

183 Ces formations sont renommées en 2021 pour devenir : « Enjeux et pratique du BRS pour développer l'accession sociale » et « Monter une opération d'accession sociale en Bail réel solidaire (BRS) ». En 2023, elles évoluent encore, se transformant en « Enjeux et culture coopérative du Bail réel solidaire » et « Gestion, développement et stratégies de l'OFS ».

habitants à l'OFS de la métropole lilloise (OFSML). Une élue de la ville de Lille est à l'initiative de la création du dispositif OFS-BRS (voir Partie II). L'OFSML est le premier Organisme de foncier solidaire agréé en France. Il a coanimé, entre 2017 et 2021, le projet européen SHICC¹⁸⁴, visant le développement des CLT et OFS en Europe du Nord-Ouest. Les différences entre OFS et CLT portent notamment sur la gouvernance et la place laissée aux habitants. Cette étude cherchait donc comment adapter la philosophie des CLT concernant la participation habitante à la réalité du cadre juridique et institutionnel lillois et plus largement français.

Ce travail m'a permis d'approfondir ma connaissance de l'OFSML, instrument d'une collectivité. J'ai pu échanger régulièrement avec des personnes de la Ville de Lille impliquées dans son développement, des membres du conseil d'administration et des habitants de la première opération locale Cosmopole. C'est la seule occasion où j'ai pu avoir des discussions approfondies avec ces pionniers habitants. Les résultats de cette étude ne sont pas intégrés à cette thèse.

2.4. Littérature grise et autres sources

En raison de la jeunesse du dispositif, il existe très peu de publications sur les OFS et BRS. Les rares travaux universitaires au moment de débiter cette thèse sont le travail de Jean-Philippe Attard pour l'EPFIF et la thèse de Vincent Le Rouzic. Peu à peu, des étudiants de master en urbanisme s'intéressent au sujet dans le cadre de leurs mémoires, comme ceux, cités dans cette thèse de Thomas Salaun (2018) et Diane Palucha (2019) qui réalisent des comparaisons internationales, rare sujet possible à traiter dans cette phase de lancement, Anouk Belinguier (2019), Virgile Mamelles-Perrot (2023), sur des monographies locales lorsque les projets avancent. Leur implication dans des structures mettant en œuvre le dispositif font de ces mémoires, des ressources précieuses.

La littérature grise était limitée également. Le Cerema a réalisé des fiches des premiers projets identifiés, parues en juillet 2019. Le bureau d'étude Espacité a rédigé plusieurs rapports sur le développement du dispositif et les pistes d'évolution, sur commande de l'État. La DHUP et des DREAL ont également publié des documents d'information ou de prospective. La fédération des coopératives HLM a mis en ligne des notes techniques ainsi que des analyses des premières opérations. Le fond mondial pour le développement des villes (FMDV) a réalisé un travail de comparaison entre les modèles CLT et OFS, dans le cadre du projet SHICC. Plus tard, en 2021, le bureau d'étude Adéquation a réalisé un guide. En 2022, un ouvrage juridique intitulé « *Le bail réel solidaire* », élaboré sous la direction de l'étude notariale Cheuvreux, est publié par les éditions Le Moniteur. Enfin, le réseau FSF a également mis en ligne des propositions d'évolutions réglementaires.

184 « Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities », SHICC, est un projet financé par l'Europe dans le cadre du programme Interreg Europe du Nord-Ouest. Il démarre en 2017 et fini en 2021. Les initiateurs sont le Community Land Trust Bruxelles, le National Community Land Trust Network du Royaume Uni et la Ville de Lille avec son OFS.

Ces différents travaux sont largement cités dans cette thèse et plus particulièrement les plus anciens. Ils m'ont permis de mettre en perspective les données recueillies sur le terrain, d'accéder à des données dont je ne disposais pas et de prendre du recul sur mon travail.

Parallèlement, j'ai commencé une revue de presse au début de la thèse. Elle fut finalement relativement inutile pour cette recherche, car les articles visaient surtout à expliquer le mécanisme. J'ai également consulté régulièrement les rares sites internet créés par des OFS et leurs partenaires, très peu nombreux et faiblement alimentés. Le réseau social Twitter s'est par contre révélé une source complémentaire très utile. Les acteurs pionniers diffusaient leurs informations sur les opérations, les articles lus en rapport avec ce sujet et leurs opinions, même s'ils restaient très mesurés dans leurs prises de position. Camille Devaux avait, pour sa thèse sur l'habitat participatif soutenue en 2013, étudié des forums de discussions entre habitants, qui n'existent plus aujourd'hui, mais auxquels les réseaux sociaux peuvent en quelque sorte être apparentés.

III. Analyser une quantité importante de données qualitatives

« Face à une telle quantité de données « riches » mais variées, le chercheur est aux prises avec le problème de savoir comment les analyser systématiquement et présenter ses conclusions de manière à convaincre d'autres scientifiques de leur validité ¹⁸⁵»

Après plusieurs années d'observations et d'entretiens, je disposais d'une quantité très importante d'informations. Cette profusion est devenue difficile à gérer au moment de l'analyse et de la rédaction. Pour transformer ces informations en données, je les ai confrontées à l'état de l'art afin d'établir des rapprochements et j'ai mêlé analyses quantitatives et qualitatives.

1. Mêler analyses qualitatives et numérique

Obtenir des données fiables à partir d'une grande quantité d'entretiens a nécessité un important travail d'analyse d'abord pour les vérifier, puis pour les exploiter.

Recoupements

J'ai d'abord fait en sorte de recouper les données afin de les vérifier. Les propos recueillis en entretien ont été confrontés avec ceux tenus par les mêmes personnes dans les débats collectifs lors des événements observés et dans l'activité lorsque j'ai été impliquée à leurs côtés. Sur chaque territoire, je me suis entretenue avec plusieurs personnes pour comprendre la pluralité des points de vue.

Les acteurs ne s'exprimaient pas seulement sur leurs propres expériences, mais émettaient aussi des avis ou questions sur les pratiques des autres pionniers. Cela alimentait les questions que je posais et permettait d'obtenir des réponses plus précises sur les éléments du contexte qui présidaient aux choix.

Plusieurs grilles d'analyses successives

À l'été 2021, au début de la seconde campagne d'entretiens, je me suis rendue compte que la masse des entretiens déjà réalisés et de ceux à venir allait être très difficile à traiter. Pour orienter la seconde campagne d'entretien, et commencer à dessiner la structure de cette thèse, il fallait trouver une méthode. Elle a reposé sur la construction de tableaux, croisant les déclarations d'acteurs de l'ensemble des OFS pionniers et quelques grandes thématiques ressortant des premiers entretiens et observations :

- Histoire de l'OFS, gouvernance, lien avec la politique publique locale, stratégie, objectifs (public cible, production, etc.) ;
- Foncier : provenance, prix et mode de financement ;

185 Howard S. Becker cité dans l'introduction de la traduction du livre « The discovery of Grounded Theory », par Pierre Paillé, p.56.

- Déroulement d'une opération : étapes du montage, distribution des rôles entre acteurs, type de promotion (opérateur HLM et/ou promoteur privé) ;
- Gestion par l'OFS / conditions du BRS ;
- Libre expression des préoccupations de l'OFS : besoins/projets de développement/évolutions réglementaires.

Cette analyse qualitative rend compte de chacune des premières expériences OFS et opérations BRS observées, qui témoignent de la complexité et de la richesse permise par le dispositif. Le tableau de synthèse réalisé a aidé à identifier les grands questionnements présentés en introduction. J'ai notamment approfondi la notion de risque, très présente dans les discours.

Pour développer une analyse plus globale des processus à l'œuvre et des tendances nationales, j'ai choisi de convertir ces données qualitatives en données numériques, en codant simplement les réponses complexes. Avec ce nombre réduit de variables, le tableau est devenu un outil de comparaison. Voici quelques exemples extraits de ce tableau de synthèse :

Qui appelle la redevance ?

1 : L'OFS

2 : Un partenaire de l'OFS missionné pour ce faire

3 : Le syndic

4 : Ne sait pas encore

Un accompagnement à la revente est-il prévu ?

0 : Non

1 : Oui

Comment l'OFS envisage-t-il le problème de gestion future de la copropriété ?

1 : L'OFS forme les ménages en amont à la gestion de copropriété.

2 : L'OFS dispose d'un partenaire aux compétences de syndic qui propose de suivre les copropriétés.

3 : La gestion de la copropriété a été anticipée et facilitée dans le montage d'opération.

4 : Rien n'est prévu.

Lors de la seconde série d'entretiens, puis au cours de l'année 2022, j'ai cherché à compléter les tableaux avec les données manquantes. Les données numériques qui en découlent sont utilisées plus particulièrement dans la troisième partie de cette thèse. Elles informent sur les tendances générales observables et permettent de mesurer quelques effets du dispositif.

2. Prendre appui sur l'état de l'art pour traiter les données recueillies

Au fil du travail de terrain, je me suis rendue compte que les inquiétudes évoquées par les pionniers faisaient écho à des travaux récents dans le champ du logement social. Les changements à l'œuvre depuis les années 2000 dans le secteur locatif HLM laissent-ils présager de changements qui pourraient se produire dans le champ de l'accession sociale suite à l'arrivée des OFS-BRS ?

Ainsi, en parallèle du recueil de données, j'ai construit un état de l'art des travaux sur la production du logement, en m'attachant à plusieurs problématiques qui résonnent avec les OFS-BRS :

- Les modes de financement de la production de logements en France, dans un contexte international de financiarisation.
- L'implication des acteurs privés dans la production urbaine, et particulièrement les rapprochements entre secteur HLM et promotion privée.
- La régulation de la production du logement par les pouvoirs publics locaux et nationaux.

Regain d'intérêt pour les études de la production dans les années 2010

L'étude des modes de production et des circuits de financement du logement connaît un regain d'intérêt au début du XXI^e siècle, du fait d'évolutions dans les politiques publiques et du contexte économique. Cette thèse s'inscrit dans cette tendance et se nourrit de travaux dans plusieurs champs.

La promotion privée

Les années 1970 représentent une première période de recherches importantes sur les promoteurs immobiliers privés, notamment fruit « d'une sociologie urbaine d'inspiration marxiste (Lefebvre, 1970 ; Lipietz, 1974 ; Topalov, 1974)¹⁸⁶. » Toutefois, dans les décennies suivantes, le mode de production pavillonnaire devient massif, occasionnant l'apparition de nouveaux métiers comme celui de constructeur de maisons individuelles ou de lotisseur. Leurs pratiques, ainsi que les répercussions urbaines et sociales de ce mode d'aménagement et d'habitat, retiennent l'attention de nombreux chercheurs (Jaillet, 1982 ; Rougé, 2005 ; Lambert, 2012). Les promoteurs sont délaissés, au point que Julie Pollard constate en débutant sa thèse qu'ils « constituent, à la fin des années 2000, un angle mort des analyses portant sur la question du logement ¹⁸⁷ ».

La promotion réapparaît dans la recherche urbaine au cours des années 2010. Ce phénomène s'explique par la place plus importante que les promoteurs prennent dans la production de la ville¹⁸⁸ et leur influence sur les marchés immobilier et foncier (Pollard, 2009 ; Trouillard, 2014 ; Theurillat, Rérat, Crevoisier, 2014 ; Coulondre, 2015 ; Citron, 2016). On pense notamment à la production des logements locatifs sociaux au travers de la vente en état futur d'achèvement (Jourdeuil, 2019) et à leur proximité aux métiers de l'aménagement (Citron, 2016).

La promotion HLM

La promotion réalisée par les opérateurs HLM est un sujet encore moins étudié. Hélène Steinmetz y consacre sa thèse, en 2013, traitant de la place de l'accès social ou abordable dans le mouvement HLM. C'est un des très rares travaux sur le domaine, avec une publication du PUCA sur la place de la forme coopérative dans l'habitat en France rédigé par trois membres de la fédération des Coop'HLM Muriel Attard, Vincent Lourier et Jean-Michel Vercollier. Ce manque

¹⁸⁶ Coulondre, 2017.

¹⁸⁷ Pollard, 2018.

¹⁸⁸ Au-delà du logement, Julie Pollard observe que « les deux dernières décennies sont marquées par une dynamique de développement d'activités en amont et en aval de la production de logements. » (Pollard, 2018)

de travaux rend la recherche sur les OFS-BRS relativement difficile. Pour compenser, ce sujet est décrit en détail dans les chapitres 1 et 5.

Les études économiques dans la recherche urbaine

La question économique amorce un retour dans la recherche en matière d'habitat dans les années 2010. La recherche en économie foncière est relancée, on pense aux travaux menés à l'université d'Avignon¹⁸⁹, ainsi qu'au programme de recherche (2022-2024) « les défis économiques du foncier et du logement abordables » initié par l'USH avec le réseau des acteurs de l'habitat. Les travaux d'économie foncière m'ont aidée à comprendre les courants d'idées économiques qui sous-tendent les actions observées sur le terrain des OFS-BRS (Guigou, 1983 ; Comby, Renard, 1998 ; Granelle, 1998).

Plusieurs thèses récentes sur le logement social s'appuient également sur l'étude des circuits de financement (Gimat, 2017 ; Santilli, 2020). Les évolutions analysées dans le champ locatif social pourraient ainsi aider à comprendre l'évolution qui se produit dans celui de l'accession sociale, avec l'arrivée du nouveau dispositif.

L'élaboration d'une politique publique

La manière de faire émerger une solution nouvelle dans les politiques publiques de l'habitat est un sujet largement étudié. Pierre Bourdieu analysait dans *Les Structures sociales de l'économie* (2000) la construction de la loi de réforme de financement du logement de 1977. Philippe Zittoun s'est penché sur les processus de changement de la politique du logement en France entre 1975 et 1995. Il traite particulièrement de la manière dont le travail de définition d'un problème peut conduire à sa mise à l'agenda. Camille Devaux s'est appuyée sur ces travaux pour étudier l'intégration dans les politiques publiques de l'habitat participatif, lors du renouveau que connaît ce modèle au milieu des années 2000.

189 Casanova Enault, Peris, 2022.

Conclusion du chapitre 2

Cette thèse Cifre s'est déroulée entre 2019 et 2024, suite à une entrée dans le champ étudié en 2017. Elle s'inscrit dans un environnement complexe, du fait d'évolutions incessantes de l'objet d'étude, mais aussi de changements profonds du contexte sanitaire, social, économique et des politiques nationales de l'habitat. Cela a conduit à adopter une méthodologie proche de la théorie ancrée, c'est-à-dire tirant les questionnements du terrain.

L'accès à ce terrain, difficile du fait de la nouveauté du dispositif, s'est fait par la recherche-action qui a permis une grande proximité avec les acteurs pionniers et leurs relais institutionnels. Je me suis particulièrement intéressée aux usagers-innovateurs, militants, fortement impliqués dans l'élaboration collective et itérative du dispositif. Ils représentent les principales sources de données sur lesquelles s'appuie cette thèse, en l'absence de logements construits, de contrats consultables, ou encore d'habitants, en nombre suffisant. Parallèlement, l'animation de formations ainsi que d'autres missions m'ont aidée à maîtriser plus finement le processus de production. La littérature grise de la période, le traitement du sujet dans les médias et les comptes-rendus des débats politiques nationaux et locaux ont apporté des éléments complémentaires bien que relativement réduits. Ces différentes sources ont été recoupées, révélant les diverses approches du dispositif selon les acteurs et territoires.

Afin de rendre compte de ce qu'il s'est passé au fil de temps sur le terrain de recherche, cette thèse prend la forme d'une chronique de la création et du développement du dispositif OFS-BRS. L'objectif est de revenir à l'essence des périodes successives de développement de cette innovation, pour éviter la reconstruction a posteriori. Ainsi, les échanges, observations et implications ont eu lieu à plusieurs périodes pour documenter le cheminement et les débats entre praticiens.

Enfin, le recueil des données sur les OFS-BRS s'est alterné avec la réalisation d'un état de l'art des travaux récents en urbanisme, pour chercher d'éventuelles résonances entre les problématiques soulevées dans différents champs de l'habitat. En effet, alors que le champ de l'accession sociale est relativement stable au début du XXIème siècle, le locatif social connaît, lui, des évolutions profondes et des rapprochements avec les logiques de marché. Cette proximité nouvelle concerne aussi les acteurs publics locaux en charge de définir l'aménagement de leur territoire et de réguler la production. L'arrivée du nouvel instrument OFS-BRS semble bouleverser le champ de l'accession aidée pour les ménages modestes.

Conclusion de la Partie I.

Cette première partie nous a permis de mettre en perspective l'innovation que représente le dispositif OFS-BRS en le contextualisant au regard des réflexions anciennes et des débats récurrents dans les politiques de l'habitat à propos de l'accèsion sociale, ainsi que des crises spécifiques du début du XXI^{ème} siècle. Il apparaît qu'en plus du profond changement juridique, le dispositif provoque une rupture sur le plan des modes de production, sujet sur lequel se concentre cette thèse.

A l'origine seuls les acteurs parapublics construisaient, commercialisaient et finançaient les ménages pour l'accèsion aidée. A partir des années 1930, ce champ se banalise peu à peu jusqu'à ce que ses frontières et sa définition en deviennent relativement floues. Toutefois, dans le début du XXI^{ème} siècle, une séparation semble s'opérer entre les acteurs agissant sur le marché libre et les promoteurs HLM utilisant un dispositif PSLA qui leur est presque réservé. Mais au tournant des années 2010-2015, avec l'apparition des OFS-BRS, le débat sur la banalisation ou spécialisation des instruments d'aides publiques à l'accèsion est relancé. Le dispositif OFS-BRS bouleverse le champ. Le secteur protégé jusque-là ne l'est plus. Les évolutions fortes que le secteur du locatif social a connu à partir de 2004, pourraient ainsi se développer dans le champ de l'accèsion aidée. Le dispositif représente également une certaine innovation du point de vue de la gouvernance des instruments d'aide à l'accèsion, liée à son inscription dans un contexte de décentralisation.

Pour étudier le dispositif OFS-BRS, récent, mouvant et bouleversant les frontières du champ, j'ai adopté une méthodologie très ancrée dans le terrain. Elle repose sur l'observation et des entretiens avec des personnes impliquées directement dans l'innovation, ainsi que sur ma propre expérience professionnelle du fait de la thèse Cifre. Les discours des acteurs recueillis à chaud apportent un matériau rare et précieux à cette thèse qui prend donc la forme d'une chronique. Elle vise à éviter la déformation future de ce qu'il s'est passé au regard des résultats à venir. Elle permet en outre d'examiner la proximité de ce dispositif naissant avec des questions de recherche contemporaines dans le domaine de l'habitat.

PARTIE II. LE TEMPS DE L'INNOVATION

La première partie de cette thèse a permis d'analyser l'innovation que constitue le dispositif OFS-BRS. Dans cette deuxième partie, nous allons essayer de comprendre le processus qui a abouti à cet instrument innovant. Comment a-t-il été possible de l'inventer ? Quels efforts ont été nécessaires pour le rendre opérationnel ? Comment se sont déroulées les premières expériences et que révèlent-elles de plus sur l'originalité du dispositif ?

Retracer l'histoire de l'invention d'un dispositif créé par la réglementation conduit à s'interroger sur la fabrique des politiques publiques. Ce chapitre présente la mise à l'agenda du dispositif OFS-BRS. Comment en est-on arrivé à transposer en droit français le modèle américain des *Community Land Trusts* ? Comment les problèmes identifiés dans la Partie I, ont-ils pu être associés à cette solution ? Quels acteurs ont eu cette idée et se sont mobilisés pour la faire advenir ?

Ces questions méritent d'être traitées avec attention puisque les choix faits dans la période d'invention influent directement sur les premières expérimentations et le développement opérationnel du dispositif. Ces orientations initiales engendrent également des effets de plus long terme sur la diffusion et la massification du dispositif que nous pourrions analyser dans la troisième partie. Élaborer une politique publique implique notamment de définir un cadre de gouvernance et un mode de régulation.

Dans cette seconde partie, on s'attachera à traiter des premières mises en œuvre concrètes de cette invention, principalement sous l'angle de la production. De ce point de vue, bien qu'innovant, le dispositif entretient des relations fortes avec les pratiques existantes et s'appuie sur des réglementations connues et sécurisées ainsi que sur des sources de financement éprouvées. Toutefois, la dissociation entre foncier et bâti, ainsi que l'apparition du nouvel acteur OFS, produisent des zones d'incertitude et laissent beaucoup d'éléments à « inventer ». Ainsi, les premières expériences diffèrent nécessairement de la production classique. Comment le mécanisme de dissociation affecte-t-il la manière de produire des logements en accession abordable ? Que change-t-il pour les acteurs impliqués dans l'accession sociale, mais aussi dans les champs du logement locatif social et de la promotion privée ? On pense notamment à la phase de gestion, qui existait jusque-là dans le locatif seulement, mais aussi à la possibilité laissée aux promoteurs privés de construire du BRS, ce qui pourrait bouleverser le champ de l'accession sociale ou abordable.

CHAPITRE 3. La mise à l'agenda

Le dispositif OFS-BRS a été initié dans une période de crise(s), où circulent à l'échelle mondiale des modèles alternatifs en matière d'habitat. Une poignée d'acteurs français va s'emparer d'un exemple venu des États-Unis, les *Community Land Trusts* (CLT), présentés en annexe de cette thèse.

La transposition en droit français de ce modèle, sous la forme des OFS-BRS, soulève un débat parmi la communauté internationale des CLT, portant notamment sur la gouvernance de ces organismes et sur le concept de communauté¹⁹⁰. En France, le dispositif est d'abord créé par la loi alors qu'aux États-Unis, le modèle est né de militants et habitants. Les premiers OFS sont initiés par des collectivités, des organismes HLM ou des EPF(L). Ainsi, les OFS-BRS sont parfois jugés comme un instrument construit et mis en œuvre de manière descendante. Pourtant, contredisant cette impression d'institutionnalisation et de centralisation du modèle français, les acteurs pionniers jugent le processus de création du dispositif original. Ils décrivent la période de création puis de développement de la réglementation, comme un moment d'échange inédit entre acteurs opérationnels, collectivités et services de l'État.

Ce chapitre, à partir d'une enquête sur les premières années de création du dispositif, permettra d'explorer le nouveau type de relation qui s'esquisse, entre politiques publiques nationales et locales, entre acteurs publics et opérateurs de l'innovation. Quels sont les acteurs impliqués dans la construction de la réglementation ? Quelles stratégies portent-ils en travaillant sur ce nouvel instrument ? Quels rapports entretient l'État, qui détient le pouvoir réglementaire, avec les pionniers locaux ? Comment les intentions portées par ces acteurs pionniers et leurs relais institutionnels ont-elles influé sur la forme prise par le dispositif ?

Ce chapitre traite des toutes premières années de construction du dispositif et évoque pour finir sa généralisation, qui conduit au paysage que nous connaissons en 2023-2024. Il s'appuie sur les travaux de Philippe Zittoun sur la fabrique des politiques publiques, notamment l'analyse du processus de mise à l'agenda, ainsi que sur la thèse de Camille Devaux sur la reconnaissance politique de l'habitat participatif, sujet qui émerge juste avant les OFS-BRS, dans un contexte politique et culturel similaire.

190 Il « apparaît comme le principal point de tension entre les modèles anglo-saxon et français » (Pialucha, 2018).

I. La construction du problème

Dans son ouvrage *La fabrique politique des politiques publiques*, Philippe Zittoun (2013) décrit le processus de « mise à l'agenda » comme une mise en récit. La façon d'énoncer un problème participe à l'élaboration de la solution, qui fait elle-même l'objet d'un travail de définition. Nous allons ici essayer de déterminer quelle mise en récit a conduit à la création du dispositif OFS-BRS. Nous commencerons par analyser le contexte dans lequel s'est élaboré ce récit et les idéaux qui traversent la période, avant d'aborder la construction du problème, puis de revenir sur la solution choisie.

1. Contexte favorable aux « alternatives »

Dans le chapitre 1, j'ai présenté le contexte économique et immobilier des années 2000, ainsi que les injustices qu'il génère. Nous avons vu que ces difficultés étaient partagées par de nombreux pays. Face à cette situation, se développe à l'échelle internationale une dynamique favorable aux alternatives, notamment en matière d'habitat. Les mouvements de participation habitante, les luttes pour les droits au logement des plus vulnérables, le droit à la ville et les réflexions sur la propriété collective, notamment foncière, connaissent un regain d'intérêt (Simonneau, 2021). Je fais ici l'hypothèse que ce contexte de circulation d'alternatives concrètes entre les pays, et de regard positif porté sur ces projets par les institutions, a favorisé la transposition en France du modèle des *Community Land Trusts*.

1.1. Une attention internationale sur les communs et le droit à la ville

Face à un phénomène de mondialisation lié à l'intensification des échanges financiers et commerciaux dans les années 1990-2000, se développent des mouvements qui se qualifient d'« altermondialistes ». Une des premières mobilisations de militants à travers la planète est celle des paysans sans terre, au milieu des années 1980. Au fil de rencontres internationales se construisent des « propositions altermondialistes, comme l'annulation de la dette des pays pauvres, la taxe Tobin, la suppression de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des programmes d'ajustement structurel ou le rejet des privatisations » (Fougier, 2014). Cette dynamique « altermondialiste » rassemble des mouvements militants variés sur l'ensemble de la planète, sans organisation structurée. Elle est facilitée par l'émergence de l'outil informatique et d'internet. Le point commun de ces mouvements est de s'opposer au système économique libéral dominant et d'aspirer à « un autre monde » (Fougier, 2014), basé sur la solidarité internationale et la défense de l'environnement.

Si les thèmes de l'habitat et de la ville ne sont pas centraux dans cette dynamique, de très nombreuses initiatives dans le domaine du logement se revendiquent de l'altermondialisme¹⁹¹. L'intérêt pour ces alternatives concerne aussi bien des citoyens militants que des élus, professionnels et institutions. Celles-ci s'appuient notamment sur deux concepts, qui connaissent une diffusion internationale nouvelle dans la décennie 2000-2010 : le droit à la ville et les communs.

Le droit à la ville nourrit les réflexions urbaines

En 1968, dans le contexte d'urbanisme fonctionnaliste des grands ensembles (Costes, 2010), le sociologue et philosophe Henri Lefebvre publie l'ouvrage *Le Droit à la ville*. Il critique la production de la ville industrielle et capitaliste, plus préoccupée de valeurs d'échange que de valeurs d'usage. Il appelle les citoyens à se saisir collectivement de la conception de la ville en tant qu'enjeu de société.

À la fin des années 1990 et dans les années 2000, les travaux de Henri Lefebvre connaissent une nouvelle actualité, notamment à l'échelle internationale. Le texte est traduit en anglais en 1991 et inspirera notamment David Harvey qui popularisera le sujet dans les milieux universitaires et militants. La notion de « droit à la ville » est mise à l'agenda par l'ONU au milieu des années 2000. Elle nourrit un grand nombre d'initiatives alternatives à la production capitaliste, un peu partout sur la planète depuis les années 2000.

La gouvernance des communs

En octobre 2009, Elinor Ostrom et Oliver Williamson reçoivent le prix Nobel d'économie pour leurs travaux sur la gouvernance économique des communs. Ce concept peut être défini comme une propriété des biens qui n'est ni publique ni privée, mais prise en charge par une association d'utilisateurs ou communauté. Les communs articulent les intérêts des divers membres de ce groupe avec la préservation de la ressource gérée collectivement pour les générations futures. Plaidant pour la prise en compte de la complexité, Elinor Ostrom démontre la capacité de groupes d'utilisateurs à résoudre les relations entre les personnes et leur environnement dans des systèmes larges comprenant une diversité d'institutions.

Après ce prix Nobel, la notion de « communs » bénéficie d'un « coup de projecteur » (Simonneau, 2021), qui favorise sa diffusion à l'échelle internationale. La traduction française de ce travail date de 2010. Claire Simonneau explique que « ce prix a provoqué un foisonnement d'études et de questionnements sur les questions de communs (...) Cette notion a engendré réflexion dans le monde de la recherche et le monde militant¹⁹². » Naomi Klein avait déjà intégré cette idée au mouvement altermondialiste dans son texte *Reclaiming the commons* en 2001 (Rigaud, 2020).

191 Comme l'illustre cette description de projets espagnols participants à cette dynamique internationale : « Ils portent à l'échelle urbaine la revendication d'une production urbaine « alternative » aux politiques urbaines centrées sur l'attractivité et la compétitivité, dans lesquelles les acteurs privés jouent un rôle toujours plus central, qui aboutit à une standardisation et un éloignement des « différents groupes qui composent la ville – et notamment les plus défavorisés » (Béal, Rousseau, 2014).

192 Intervention de Claire Simonneau, chercheuse, lors de la web-conférence du Réseau des acteurs de l'habitat « Rente foncière et droit à la ville : réflexions à partir d'expériences internationales en faveur du logement abordable », 26 novembre 2021.

1.2. *Entrée dans les politiques publiques des alternatives*

Dans cet environnement, des alternatives dans le domaine urbain et de l'habitat rencontrent l'écoute des pouvoirs publics en France, mis en difficulté par les effets des évolutions du marché immobilier. De la fin des années 2000 jusqu'aux élections législatives de 2017, le contexte favorise leur intégration dans les politiques publiques, comme le montre l'étude de Camille Devaux sur l'habitat participatif.

L'habitat participatif connaît une renaissance en France au début des années 2000¹⁹³. De très informel et régional, le mouvement se structure en réseau national afin de mener un plaidoyer pour obtenir des évolutions législatives (Devaux, 2015, p. 116). Les Rencontres nationales de l'habitat participatif de Strasbourg en 2010 connaissent une très grande affluence, témoignant d'une popularisation de cette forme alternative de production de l'habitat.

À partir de 2009, des organismes HLM et des collectivités rejoignent la dynamique militante. En effet, au sein du réseau de l'habitat participatif, l'accès au foncier est rapidement identifié comme un enjeu déterminant pour la réalisation d'opérations abordables en zones urbaines. Les groupes sont souvent trop lents, mal organisés et pas assez riches pour concurrencer les promoteurs dans la recherche de terrains en diffus. L'intégration des institutions dans le réseau vise à résoudre cette difficulté (Devaux, 2015). En 2010 est créé de manière informelle un réseau national des collectivités pour l'habitat participatif (RNCHP), qui se structure en association en janvier 2014. « Leur soutien se manifeste par l'inscription dans les documents d'urbanisme, l'octroi de financements, le foncier, l'ingénierie ou le lancement d'appels à projets¹⁹⁴. »

Le contexte politique de la période va représenter une fenêtre d'opportunité pour l'intégration dans les politiques publiques de l'habitat participatif. La composition du système politique permet la circulation d'idées entre échelle locale et nationale, notamment du fait de cumuls possibles entre mandats nationaux et locaux. De plus, pendant quelques années, les partis de gauche arrivent en tête dans une série d'élections : municipales de 2008, régionales de 2010, présidentielle et législatives de 2012. Ainsi, les désirs et propositions d'alternatives portées par des collectifs citoyens locaux vont être relayés au niveau national et intégrées dans les discours et programmes politiques de partis qui leur sont favorables. L'habitat participatif en représente un bon exemple. Fortement soutenu au sein du parti Europe Écologie Les Verts (EELV, créé en 2010), il va connaître « une entrée en politique » : « L'habitat participatif est passé d'une scène locale animée par quelques élus à une inscription dans la loi Alur » en raison d'une « proximité entre élus nationaux, locaux et militants » au sein du parti EELV (Devaux, 2015).

193 La fédération Habicoop qui promeut le développement des coopératives d'habitants en France est créée fin 2005. Un « réseau interrégional de l'habitat groupé » s'organise à la même période, formalisant les liens tissés entre diverses initiatives via des forums sur internet. Un livre blanc de l'habitat participatif initié en 2009 (Devaux, 2015) est publié début 2012.

194 USH, *Actualités Habitat*, n°994, 15 juillet 2014.

Cependant, cette conjoncture particulière va prendre fin peu de temps après les législatives de 2017. La fenêtre d'opportunité se referme pour l'habitat participatif. Le cumul des mandats n'est plus possible, ce qui limite la circulation entre local et national. La composition de l'Assemblée nationale change fortement, avec des élus moins favorables aux alternatives aux logiques de marché, mais faisant plutôt la promotion des « innovations ».

1.3. Diffusion du modèle Community Land Trust en Europe : Une reconnaissance internationale à l'origine de la diffusion en Europe

Les *Community Land Trusts* créés dans les années 1960 aux États-Unis, appartiennent à cette dynamique internationale des alternatives dans le logement et l'urbanisme. Le modèle se diffuse suite à sa reconnaissance par le *World Habitat Award*¹⁹⁵, décerné en 2008 au *Champlain Housing Trust* de Burlington, dans l'État du Vermont, le plus important CLT des États-Unis en nombre de logements (plus de 2000 en 2008). Les CLT répondent aux préoccupations de l'époque de la fin des années 2000, au moment de la crise des *subprimes* : l'accès au logement et la sécurisation des plus vulnérables, ainsi que la gestion d'un commun avec une gouvernance partagée.

En mai 2008, le chercheur Yves Cabannes présente ce modèle des *Community Land Trusts* au cours d'une rencontre sur l'habitat participatif à Lyon¹⁹⁶. L'argument de cette journée repose sur la nécessité pour les territoires de trouver des réponses nouvelles à la crise du logement, en se tournant notamment vers les « alternatives » proposées par la société civile. Au cours de la journée, en plus des CLT, sont présentées des initiatives italiennes légalisant l'occupation de bâtiments publics laissés à l'abandon¹⁹⁷, ainsi que des habitats coopératifs en Argentine. Les CLT, qui étaient peu connus en Europe de l'Ouest à cette période, rencontrent un succès important lors de l'évènement. Dès lors, plusieurs acteurs vont essayer de transposer ce modèle en France et en Belgique dans le cadre réglementaire existant.

Des associations belges¹⁹⁸, notamment la maison de quartier Bonnevie et Périferia¹⁹⁹, assistent à cette conférence. Un membre de Périferia se souvient en mars 2018 : « Yves Cabannes a présenté

195 Reconnaissance internationale, organisée sous l'égide de l'ONU-Habitat.

196 Conférence internationale intitulée « Les coopératives d'habitants en Europe, une troisième voie pour le logement populaire », organisée à Lyon par l'E.N.T.P.E., École de l'aménagement durable des territoires. Présentation de la conférence : « Les autorités organisatrices » qui, sur différentes échelles territoriales sont confrontées à un désajustement croissant entre offre et demande de logements accessibles, ne sauraient négliger de tels dispositifs susceptibles de constituer une alternative crédible à la situation de « pénurie durable » de logements abordables. Cette conférence internationale s'adresse « aux responsables locaux, praticiens, chercheurs, universitaires, acteurs associatifs, étudiants qui souhaitent comprendre les mutations et les défis qui se posent au problème public « habitat populaire ». ».

197 Cela a constitué aussi les prémices de l'urbanisme temporaire ou transitoire en France, popularisé ensuite par l'exemple des Grands Voisins à Paris à partir de 2015.

198 Périferia, Maison de quartier Bonnevie, *et al.*, 2012.

199 La première travaille sur l'accès à un logement décent pour les personnes pauvres. La seconde est active sur les questions de démocratie participative.

le CLT. On est rentrés en Belgique et on a bataillé pour le faire²⁰⁰». En septembre 2009, une délégation bruxelloise va visiter le *Champlan Housing Trust* de Burlington. Le groupe de travail est ensuite élargi et une quinzaine d'associations²⁰¹ vont se réunir dans la perspective de constituer un CLT, autour d'une charte posant des principes fondateurs, qui sera signée le 25 mai 2010. En 2012, le secrétaire d'État au Logement de la région bruxelloise commande à ce collectif²⁰² une étude de faisabilité pour vérifier l'adaptation de ce modèle à la réalité bruxelloise. Grâce à une certaine fluidité²⁰³ entre son cabinet et les associations militantes locales, le projet est validé. Le CLT de Bruxelles est alors soutenu par la politique publique. La transposition en droit belge s'appuie sur le « droit de superficie » qui garantit le respect des principes du modèle et son intégration dans le cadre juridique.

En revanche, en France, c'est le modèle des coopératives d'habitants qui devient la solution « alternative » la plus diffusée à cette période. Deux hypothèses qui pourraient expliquer cette orientation. D'abord, le modèle des CLT est difficile à comprendre et à manipuler pour des acteurs français, compte tenu de notre droit. De plus, le modèle coopératif existe déjà en France et connaît alors un renouveau avec l'habitat participatif.

2. Énonciation du problème

Après avoir décrit le contexte, analysons plus en détail la manière dont a été construit le problème qui débouchera sur la solution OFS-BRS. Philippe Zittoun distingue cinq étapes dans la définition d'un problème : qualifier la situation, identifier un public de victimes, désigner les causes, responsables et coupables, rendre le futur apocalyptique, puis rendre l'action immédiatement nécessaire (Zittoun, 2013). Nous nous attacherons ici à décrire les victimes ainsi que les causes, responsables et coupables désignés dans le récit qui a conduit à la création des OFS-BRS. Le problème mis en récit est celui des limites des dispositifs d'aide à l'accession existants jusqu'alors. En effet, nous avons vu au chapitre 1 que l'impossibilité à contraindre la revente dans le temps délégitime en partie leur mise en œuvre.

200 Periferia, 2011.

201 Ces structures travaillaient déjà ensemble à la résolution des difficultés de familles en précarité, particulièrement confrontées aux problèmes de logement, notamment au travers de groupes d'épargne solidaire afin de financer des acomptes pour l'achat individuel d'un logement.

202 Periferia, Maison de quartier Bonnevie, *et al.*, 2012.

203 Nicolas Bernard contribue aux travaux de création du CLT Bruxelles, notamment en tant que chargé d'une mission d'expertise (à temps partiel) auprès du Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale de 2009 à 2014. Thomas Dawance, qui a suivi le développement de ce sujet et sera un des co-fondateurs du CLT Bruxelles, est alors aussi conseiller du secrétaire d'État au Logement (octobre 2009 – juin 2012).

2.1. Les victimes : collectivités territoriales et organismes HLM

Dans les années 2010, plusieurs collectivités – qui utilisent les dispositifs nationaux de soutien à l’accession abordable ou qui ont créé leurs propres instruments locaux – dénoncent le manque de pérennité des aides publiques investies. Je vais présenter ici les exemples de collectivités qui travaillaient sur ces problématiques en amont de la création du dispositif OFS-BRS.

A Lille, le manque de pérennité délégitime l’ambitieuse politique en matière d’accession

La ville de Lille, à partir des années 2008-2009, constatant que la hausse des prix immobiliers conduit les ménages modestes à s’installer de plus en plus loin en périphérie²⁰⁴, décident de renforcer les obligations en matière de logement social, tout en développant un soutien à l’accession abordable. La ville plafonne les prix de vente de l’accession abordable, en s’appuyant sur ce qu’elle connaît des capacités ménages. Ces projets sont alors subventionnés au même niveau de le locatif social, c’est-à-dire à peu près 4 000 € par logement, auquel peut parfois s’ajouter une décote foncière.

À ces aides de la collectivité s’ajoute une TVA réduite du fait de la localisation des opérations en zone de rénovation urbaine (Anru), qui couvre une part importante du territoire lillois. Les logements sont produits par tous types de promoteurs, HLM ou privés.

Ce dispositif est considéré par la ville comme un succès, puisqu’il permet la production d’environ 2 200 logements en accession entre 2009 et 2017. Toutefois, cela représente des investissements publics très importants. Or, si le logement s’adresse au public cible défini par la collectivité au moment de la livraison, il devient relativement rapidement inaccessible, puisque la première revente se fait au prix du marché. Bien que la ville ait mis en œuvre des clauses antispéculatives, elles ne fonctionnent qu’un temps. L’objectif de mixité disparaît donc à moyen ou long terme. La politique de soutien à l’accession est ainsi fragilisée. Non seulement le logement devient inabordable, mais en plus l’argent public est perdu, n’ayant servi qu’à un enrichissement individuel.

Paris limite l’aide à l’accession

La politique publique de soutien à l’accession de la ville de Paris disparaît peu à peu à partir de la fin des années 1990. Cela s’explique par la faible disponibilité foncière, l’envolée des prix, le manque de pérennité des aides, et un risque d’accusation de favoritisme à dispenser un soutien important à un faible nombre de ménages comparativement aux besoins exprimés. La municipalité met toutefois en œuvre deux prêts aidés, le prêt Paris logement 0 % (PPL 0 %) créé en 2004 et le prêt parcours résidentiel (PPR) en 2009. Ces prêts s’adressent à des ménages de classe moyenne, parisiens et primo-accédants, principalement pour des achats dans le parc ancien. Ils sont de moins

204 Diagnostic présenté par Audrey Linkenheld, dans une intervention, en 2018, à Lille, lors des premières rencontres du réseau européen pour le développement des CLT et OFS (SHICC).

en moins adaptés au fur et à mesure de l'augmentation des prix, puisque les ménages cibles se trouvent dans l'incapacité d'acheter²⁰⁵.

Les victimes du manque d'efficacité des aides publiques à l'accession

Les victimes mises en avant lors de l'énonciation du problème de la pérennité des aides publiques à l'accession sont en premier lieu les collectivités territoriales et en second lieu les organismes HLM. Les premières contribuent parfois largement, en complément de l'État, à la production ou à l'achat de logements en accession destinés aux ménages modestes. Pourtant, leurs moyens sont limités. Les acteurs cités plus hauts sont convaincus de la pertinence d'aider les ménages modestes à s'installer durablement en soutenant leur accession à la propriété. La mise en œuvre locale d'une politique de soutien à l'accession s'appuie sur plusieurs arguments :

- Une politique de peuplement. Ces projets favorisent une mixité des statuts d'occupation et soutiennent une classe de ménages qui est presque en situation de pouvoir se constituer un capital mais n'y parvient pas seule ; elle serait prête à s'éloigner vers la périphérie pour le faire.

- Une politique économique. Par cette action en faveur du logement en accession abordable, les pouvoirs publics pallient les limites du marché local. De plus, le fait d'aider des ménages à rester sur le territoire est un soutien au développement local de commerces et services, et garantit un meilleur fonctionnement des équipements publics.

- Une politique foncière. La mixité de fonction et la limitation des mobilités pendulaires sont des grands principes que les collectivités tentent d'appliquer pour une politique foncière et d'aménagement durable.

Cependant, le manque de pérennité des sommes importantes d'argent public investies pourrait apparaître comme un tort fait au territoire et ses habitants. Les acteurs publics locaux se trouvent donc dans une situation très difficile, où ils doivent arbitrer entre le temps court, avec des investissements qu'ils savent souhaités, nécessaires et dont ils observent les bénéfices rapidement, et le temps long, où il peut leur être reproché d'avoir gâché de l'argent public. Cette situation pourrait conduire à abandonner des politiques publiques qui sont soutenues nationalement et plébiscitées localement, en raison d'une dérive observée dans le temps.

Les organismes HLM se positionnent eux aussi en victimes de cette absence de pérennité. En effet, leur travail consiste à réduire les coûts des opérations, notamment en limitant leur marge, pour commercialiser sous plafond de prix. Or, cet effort est transformé en plus-value lors de la première

205 « Sur la période 2008-2012, 12 911 PPL 0 % ont été accordés à des ménages accédant à la propriété à Paris, soit près de 2 600 prêts chaque année. Sur la seule période 2011-2012, seuls 3 849 PPL 0 % ont été accordés. Cette contraction du nombre de bénéficiaires s'explique d'une part par la conjoncture : les niveaux de prix des logements sur le territoire parisien ont atteint des sommets en fin de période, et le marché de l'immobilier a sensiblement ralenti. D'autre part, les critères d'attributions des prêts ont été revus pour éviter les effets d'aubaine en imposant un taux d'endettement minimal pour les futurs accédants. » (Programme local de l'habitat de Paris - 2011-2016, Bilan à mi-parcours, Juin 2014.)

revente. Par ailleurs, leur position de soutien aux acteurs publics les conduit à se préoccuper du sujet lorsque les collectivités manifestent leur déception. Un directeur de coopérative HLM explique rechercher le « bon compromis entre intérêt général et intérêt des ménages », et pour cela, selon lui, « au même titre qu'il faut économiser les ressources de la planète, il faut économiser l'argent public ²⁰⁶ ».

Ainsi, les habitants modestes ne sont pas nécessairement directement considérés comme des victimes dans l'énonciation de ce problème.

2.2. Une cause claire, mais des responsabilités multiples

Après la désignation des victimes, l'identification des causes du problème représente une étape essentielle du processus, puisqu'elle détermine les voies de résolution et les acteurs en mesure d'agir.

La cause du manque de pérennité des aides publiques apportées aux dispositifs d'accession existants, telle que présentée par les acteurs « victimes », réside dans le fait que les accédants initiaux revendent leur logement au prix du marché libre. Ils en retirent une plus-value et le logement devient inaccessible aux autres ménages modestes. Le bénéfice de l'argent public est perdu. Le foncier est consommé. Tout est à recommencer.

Cependant, les acteurs publics ont bien conscience que les accédants ne peuvent pas être considérés comme coupables ou responsables de cette situation. Les discours sont très nuancés. Il est admis que le comportement des ménages vendeurs relève d'une logique économique rationnelle dans le contexte. En effet, les propriétaires sortants vont devoir acheter un nouveau logement au prix du marché, la plus-value risque donc de disparaître rapidement dans le nouvel achat. De plus, même si un ménage refusait de réaliser cette plus-value potentielle par acquit de conscience, les suivants le feraient, eux n'ayant pas l'impression d'avoir bénéficié d'argent public.

Ainsi, le coupable désigné serait plutôt le mécanisme antispéculatif qui ne fonctionne pas dans la durée, car il est fragile juridiquement en raison de la conception française du droit de propriété à cette période. Plus globalement, le fonctionnement du marché est un autre coupable désigné. L'augmentation générale des prix immobiliers met en défaut les accédants, les pouvoirs publics et les producteurs de logements abordables, en encourageant la spéculation.

3. La fabrique de la solution

En désignant comme coupables le marché et le droit de propriété, l'action publique est rendue difficile. Cette mise en récit du problème a longtemps empêché d'aboutir à des solutions.

206 Entretien 56 – Direction générale, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

3.1. Les solutions impossibles

Les nombreux échecs de résolution de problèmes dans le champ de l'habitat et de l'immobilier par la voie de la fiscalité ou de l'évolution du droit de propriété peuvent expliquer que les acteurs à l'origine des OFS-BRS aient délaissé ces possibilités.

Remise en cause du droit de propriété

Depuis l'après-guerre en France, les réflexions pour faire évoluer la conception du droit de propriété en France sont nourries. Toutefois, elles n'ont jamais débouché sur des réformes profondes.

Joseph Comby et Vincent Renard rappellent qu'il existe une grande variété de natures et de conceptions du droit de propriété. « La vision absolutiste de notre déclaration des Droits de l'Homme et du Code civil (...) ne constitue qu'une configuration particulière²⁰⁷ ». Philippe Latour en 1964 considère que la définition donnée au droit de propriété dans le Code civil français se « révèle inadaptée aux nécessités contemporaines (...) le droit de propriété doit cesser d'être un droit exclusivement personnel et arbitraire²⁰⁸ ». Il propose, comme le fera Jean-Pierre Gilli dix ans plus tard, de faire évoluer les modalités d'exercice du droit de propriété. La « notion de fonction sociale (...) doit désormais dominer la notion de droit individuel, le droit de propriété n'étant légitime que s'il est exercé dans le sens de l'intérêt général et pour le bien public²⁰⁹ ». Le professeur de droit public Jean-Pierre Gilli, dans son texte « Redéfinir le droit de propriété », rappelle que « depuis la fin du XIX^e siècle, toute l'évolution du droit de propriété s'est faite dans le sens d'une limitation croissante des prérogatives de son propriétaire²¹⁰ ». Il suggère la réforme suivante :

« il suffirait de modifier l'article 552 du Code Civil et de décider que la propriété du sol n'emporte plus « la propriété du dessus » mais simplement une certaine quantité de celle-ci : ce serait « l'espace privé ». Au-delà de la limite ainsi tracée, l'espace appartiendrait à la collectivité : ce serait « l'espace public »²¹¹. »

Ces propositions de réforme n'ont jamais abouti. Les tensions économiques du début du XXI^e siècle relancent la question d'une opportunité de faire évoluer la notion de droit de propriété, mais parallèlement on observe une crispation sur la préservation d'un droit de propriété absolu, comme le montre l'argumentaire déployé pour l'adoption de la loi criminalisant le squat en 2023.

La fiscalité immobilière et foncière

207 Comby, Renard, 1996, p.4.

208 Proposition de Philippe Latour, citée dans Guigou, 1982.

209 Ibid.

210 Texte de Jean-Pierre Gilli, cité dans Guigou, 1982.

211 Ibid.

L'imagination en matière de fiscalité immobilière et foncière est foisonnante. En 2020, le Cerema²¹² a réalisé un panorama de la fiscalité sur le foncier²¹³ dénombrant pas moins de trente taxes obligatoires et optionnelles. Toutefois, chaque proposition de réforme en la matière soulève d'après débats. Ainsi, résoudre le problème de la hausse du marché ou de la spéculation par la fiscalité se heurte à une grande frilosité.

Maintes fois discutée, la modification de la taxe foncière représente un très bon exemple de ces avancées et reculs. Joseph Comby et Vincent Renard listent en 1996 les échecs à la faire évoluer :

« Les projets de réforme n'ont pas manqué depuis 30 ans, de l'amendement Fanton à la loi de finances pour 1964 au projet d'impôt foncier déclaratif annuel de Roger Quillot en 1982 en passant par la taxe d'urbanisation de la loi d'orientation foncière de 1967, le rapport de la commission des villes du VI^e plan en 1971, le rapport du comité d'étude de la politique foncière présidé par Jacques Thysaud en 1977 ou le rapport de Jean-François Saglio sur « l'offre foncière » en 1980. Préalables techniques, transferts de charges induits par la réforme, sensibilité politique du thème, résistance des fonctionnaires concernés, le faisceau des blocages a toujours fonctionné efficacement jusqu'à aujourd'hui²¹⁴. »

Pour illustrer par un autre exemple de ces échecs de solution fiscale, voici le récit, par Marie-Christine Jaillet et Guy Jalabert, d'une tentative d'Albin Chalandon pour faire adopter un impôt visant à limiter la rétention foncière :

« A. Chalandon (...) préconise et propose un impôt foncier visant les propriétaires qui refusent de vendre leurs terres, impôt qui remplacerait avantageusement la taxe locale d'équipement et les taxes peu efficaces sur les plus-values et qui surtout éviterait de bloquer l'offre foncière en ne faisant plus des sols à bâtir une valeur refuge ou une spéculation d'anticipation. Cette politique a eu la faveur des constructeurs de maison individuelle et du SMI qui réclame par ailleurs un assouplissement de la réglementation très contraignante des POS. Mais le projet d'impôt foncier se heurte entre autres, à un opposant, le secrétaire d'État aux finances, Giscard d'Estaing, pour des « motifs techniques » qui semblent bien cacher des motifs électoraux à plus long terme : éviter de heurter par un impôt qui pourtant demeure limité, les propriétaires-électeurs²¹⁵. »

Chercher une solution pragmatique

Les tentatives passées pour agir sur ces deux leviers avaient essuyé des échecs. Ainsi, les coupables identifiés dans le récit du problème limitaient les possibilités de solutions, et donc la mise à l'agenda du sujet. En outre, seul l'État est compétent sur la fiscalité et le droit de propriété, alors que ce sont les collectivités qui sont le plus confrontées au problème de la pérennité des aides à l'accession et des politiques de peuplement. Ce sont elles qui cherchaient des solutions. Attendre qu'une solution

212 « Le Cerema, établissement public relevant du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport » (Site internet du Cerema.)

213 Dossier thématique du Cerema, mars 2020, *Renforcer la stratégie foncière par la fiscalité, quels leviers pour les collectivités locales ?* (Site internet du Cerema.)

214 Comby, Renard, 1996, p.27.

215 Jaillet, Jalabert, 1982.

soit trouvée par l'État, sachant que l'expérience a montré que cela avait peu de chance d'aboutir, ne paraissait pas une stratégie très efficace.

3.2. Coupler définition du problème et solution existante

Les solutions préexistent souvent de manière indépendante aux problèmes (Zittoun, 2013) qu'elles entendent résoudre²¹⁶. Elles vont être « couplées » à ces problèmes en attente de traitement, pour être mises en œuvre ou mises à l'agenda. Ce processus d'assortir une solution à un problème relève du « bricolage » ou du « Garbage can » (la solution trouvée dans une poubelle). La création du binôme OFS-BRS ressemble à ce mode d'élaboration par tâtonnements. En effet, l'opportunité de transposer en droit français les *Community Land Trusts* a dicté la manière d'énoncer le problème. Ce modèle permettait d'encadrer la revente des biens produits avec des aides publiques et ainsi de limiter la spéculation. Il n'était alors plus nécessaire d'agir sur le droit de propriété ou la spéculation. Trouver cette solution technique a permis la mise à l'agenda du problème de la pérennité des aides publiques à l'accession. En effet, l'existence d'une solution consensuelle peut devenir le moteur de la mise à l'agenda d'un problème (Maillard de, Kübler, 2016). De même un changement politique ouvrant une « fenêtre d'opportunité²¹⁷ » peut également être un facteur déclencheur, ce qui est le cas à cette période comme nous l'avons vu. Enfin, le fait que la mise en œuvre de cette solution ait reçu des prix internationaux l'a légitimée.

Pourtant, cette solution de démembrement de la propriété n'est pas complètement nouvelle. Les OFS et les BRS sont une nouvelle « étiquette », une nouvelle manière de nommer et d'identifier, une solution plusieurs fois envisagée dans l'histoire française de la propriété.

La dissociation : une solution déjà ancienne

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la dissociation entre propriété du terrain et propriété du bâti a attiré les spécialistes des questions foncières, d'abord pour des questions de gouvernance des sols, puis pour des enjeux économiques. Jean-Philippe Attard, dans son étude de 2012, compte une demi-douzaine de travaux sur ce sujet depuis les années 1960, « initiées par différents ministères et abordant plus ou moins directement la question de la dissociation des propriétés foncières et bâties en France²¹⁸ » : une en 1978, puis quatre entre 1996 et 1998, demandées par le ministère de l'Équipement au moment où démarre la montée des prix, juste après la crise du début des années

216 « Depuis les travaux de Herbert Simon (1945) et de Charles Lindblom (1958) nous savons en effet qu'elles ne résultent pas d'un traitement rationnel des problèmes mais d'un bricolage cognitif complexe et dont les chemins sont toujours multiples. Depuis les recherches de Michaël Cohen, James March et Johan Olsen (1972) nous savons même qu'elles existent souvent bien avant les problèmes et indépendamment de leur résolution » (...) « Véritables énoncés normatifs, les propositions de solutions qu'élaborent les acteurs se bâtissent moins au gré des opportunités à partir de problèmes et de solutions trouvés dans une poubelle (Kingdon, 1995) qu'en effectuant un véritable travail définitionnel à partir du « couplage » d'un instrument souvent déjà existant avec un problème qu'il doit résoudre, une conséquence qu'il doit produire ou encore une politique publique qu'il doit transformer » (Zittoun, 2013).

217 de Maillard, Kübler, 2016.

218 Attard, 2012.

1990 à Paris. En 2005, un groupe de travail coordonné par Dominique Braye et Thierry Repentin se penche sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement. On peut y ajouter le rapport sur la mobilisation du foncier privé par Dominique Figeat en 2014, ou encore la commission Rebsamen en 2021.

Propriété publique du sol

Parmi les propositions anciennes de dissociation ou de démembrement du droit de propriété, plusieurs comportent aussi l'idée que le sol doit rester une propriété publique. Ainsi, en 1961, Alfred Sauvy propose de municipaliser les sols, au travers « d'offices foncier » publics qui bénéficierait d'un monopole pour acheter les fonciers en agglomération. « Le sol serait alors resté propriété publique, mais non les constructions (système de la concession des sols) ²¹⁹. » Cependant cette proposition n'est pas mise en œuvre : « Le Conseil n'a pas pris en considération cette proposition, pas plus que le Parlement n'a inscrit à l'ordre du jour la proposition de loi rédigée en termes voisins par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale la même année²²⁰. »

Albin Chalandon, qui a fortement soutenu l'accession à la propriété par la maison individuelle, est lui aussi plutôt favorable à la municipalisation des sols, par pragmatisme, puisqu'il constate que « le principal ennemi de l'urbanisation est la propriété privée du sol : il faut réaliser une collectivisation progressive des sols sans prononcer le mot » déclare-t-il en 1970, lors du Jour mondial de l'urbanisme à Reims.

Enfin, la proposition de loi d'Edgard Pisani en 1977, dans son ouvrage *Utopie foncière*, pose comme principe que « le sol ne peut être un bien marchand parce qu'il importe trop à la sauvegarde de la Nation. N'étant plus un bien marchand, il cessera donc d'être bien possédé²²¹ ». Il propose lui aussi la création d'un nouvel acteur, l'office foncier intercommunal, qui « administre les biens qu'il acquiert ou reçoit. Il ne peut les rétrocéder, ces biens sont, ou affectés à un service public, ou loués, ou concédés à long terme, ou attribués sans limitation de durée en possession familiale garantie²²² ». Pour détailler ce dernier point, Pisani précise qu'« on retrouve ainsi les attributs essentiels de la propriété personnelle, mis à part son caractère marchand²²³ », ce qui, avec une technique différente, ressemble fortement à l'esprit du BRS.

« Le système proposé maintient définitivement entre les mains de l'office la « propriété du bien » qu'il a une fois acquis. Mais à l'évidence, l'office n'en a pas l'usage. Il met les sols à la disposition de ceux qui en ont besoin et ce, dans un triple souci des objectifs de la politique d'aménagement du territoire et du cadre de vie, du service public et de la maîtrise du marché foncier²²⁴. »

Comme le propose le BRS, Edgar Pisani prévoit que « la jouissance d'une parcelle par un individu, une famille, une entreprise, une collectivité ne sera plus couverte par un statut, mais par un

219 Comby, Renard, 1996, pp.38-44.

220 *Ibid.*

221 Pisani, 1977, p.113.

222 *Ibid.*, p.171.

223 *Ibid.*, p.178.

224 *Ibid.*, pp.180-181.

contrat²²⁵ ». Cette proposition est relativement proche du dispositif OFS-BRS et fait relativiser la notion d'innovation. Pour autant, l'intention de 1977 n'avait pas été suivie d'effets.

Accession abordable par un portage foncier indépendant

Depuis le début du XXI^e siècle, cette idée de dissociation entre la propriété foncière et bâtie connaît une nouvelle actualité, en raison des difficultés économiques à produire des logements. Le BRS s'inscrit dans la lignée d'autres dispositifs de logements abordables, présentés au chapitre 1, reposant sur une « dissociation ». Toutefois, les précédents étaient très limités dans le temps : Pass-Foncier (et ses avatars : Coop Foncier, Pass-Terrains, ...), les baux à réhabilitation pour le logement social, les baux à construction, l'usufruit locatif social, avec des investissements comme PERL, etc.

On peut faire l'hypothèse que les exemples récents de dispositifs d'accession reposant sur une dissociation, la puissance de la crise et la forme de mise à l'agenda, ont favorisé la construction de cette politique publique. Cela a permis d'éviter que la solution retenue soit écartée, comme cela avait été fait à la fin du XX^e siècle. Nous allons en discuter dans la suite du chapitre.

225 Ibid, p.106.

II. Une solution élaborée par des acteurs locaux

Claire Simonneau décrit une circulation du modèle des *Community Land Trusts* à l'échelle internationale basée sur une société civile, plus ou moins insérée dans des mouvements militants (Simonneau, 2019). Or, le modèle français des Organismes fonciers solidaires (OFS) a été créé par la loi. Les premiers organismes ont été développés par des collectivités, des établissements publics fonciers ou des organismes d'HLM. L'implication de ces institutions peut laisser penser que les OFS sont relativement éloignés de la dynamique des CLT. Cette impression va être ici nuancée. Afin d'alimenter la discussion sur l'hypothèse traitée dans ce chapitre d'une construction réglementaire originale du dispositif, je vais présenter la manière dont une diversité d'acteurs locaux s'est mobilisée autour de la solution OFS-BRS.

Plusieurs acteurs français présents à la rencontre de 2008 à Lyon, ou ayant eu connaissance par ailleurs du modèle des *Community Land Trusts*, cherchent à le transposer en droit français. Dans un premier temps ils essayent, comme cela s'est fait en Belgique, de mettre en œuvre le mécanisme à droit constant, c'est-à-dire dans le cadre réglementaire existant à l'époque en France. Toutes ces tentatives aboutissent à la conclusion que le modèle CLT ne peut pas être transposé en France directement en raison de la force du droit de propriété. Il faut donc « inventer » autre chose.

Si les OFS et BRS nous semblent « évidents » aujourd'hui, je veux retracer ici les pistes qui ont été suivies, puis abandonnées, pour montrer combien ces dispositifs se sont faits dès le départ de manière expérimentale, itérative et dans une dynamique de coopération entre acteurs et territoires. La dynamique collective de cette période, basée sur des échanges réguliers, permet aux acteurs de partager leurs avancées.

1. Rôle des collectivités

Les réunions du réseau national des collectivités en faveur de l'habitat participatif ont constitué un des lieux d'émergence de la réflexion sur l'adaptation des CLT en France :

« Dans le cadre de ce réseau, on confronte plein de sujets, car pour faire de l'habitat participatif il faut déjà faire du logement « classique ». (...) Si tout ça est cher, et nécessite de l'argent public, c'est le foncier qui fait la cherté du logement. On a donc commencé une réflexion sur cette question foncière. (...) beaucoup de villes ont fait des appels à projet avec des terrains fonciers, et s'est très vite posé la question de savoir à combien la collectivité vendait le foncier, et quelles étaient les contreparties, donc comment on gérerait cette question foncière. C'est comme ça que s'est fait le lien entre les préoccupations d'accession abordable et l'habitat participatif. On a commencé à réfléchir à un mécanisme qui à la fois rende les choses moins chères car on arrive à sortir cette question foncière et qui permette de pérenniser les choses dans le long terme. On a commencé à regarder les uns les autres en fonction de ce qui existait dans le droit français, les baux emphytéotiques, on a regardé ce qui se fait ailleurs, certains sont venus en disant, vous avez vus

aux États-Unis il y a les *Community Land Trust* qui font ça, il y a les Belges qui s’y mettent. On a regardé la littérature sur le sujet²²⁶. »

À Lyon, inspiration des Hospices civils et recherche de solutions alternatives

Le territoire lyonnais connaît bien le principe du démembrement de propriété. Les Hospices civils de Lyon²²⁷ (HCL), grand propriétaire foncier, ont une pratique ancienne et importante des baux emphytéotiques consentis à des particuliers ou des personnes morales. « Au 31 décembre 2015, les HCL dénombraient 569 baux concernant 345 780 m² de terrains urbains²²⁸ ». Il n’est donc pas rare à Lyon d’acheter seulement l’usufruit d’un logement.

Dans les années 2000, la Métropole cherche à développer une offre d’accession à destination des ménages modestes. L’objectif de Lyon est de faire revenir les classes modestes en centre-ville pour éviter la gentrification. La collectivité se soucie de pérenniser le caractère social des logements produits. Plus généralement, elle souhaite freiner la hausse des prix, qui est une des plus importantes en France. En 2010, avec la Fondation Abbé Pierre, elle lance une étude pour trouver, dans des modèles alternatifs de production du logement, des solutions d’accession durablement abordable. La Métropole soutient ainsi les initiatives de coopératives d’habitants en raison de leur mobilisation contre la spéculation. Cette politique conduit la collectivité à être associée aux travaux sur la loi Alur sur les évolutions réglementaires en faveur de l’habitat participatif. Les discussions glissent rapidement vers les questions de démembrement pour pérenniser l’action publique et lutter contre la spéculation.

Parallèlement, les acteurs lyonnais se rapprochent de la fédération des coopératives HLM pour travailler sur les *Community Land Trusts*. Mais leurs tentatives communes de transposition à droit constant n’aboutissent pas immédiatement. La création des OFS dans la loi ouvre alors de nouvelles perspectives.

À Lille, les limites d’une ambitieuse politique d’accession abordable

Les limites des aides publiques à l’accession mobilisées par la ville de Lille ont été présentées précédemment. Le territoire cherche des solutions pour poursuivre cette politique ambitieuse, tout en pérennisant les fonds publics engagés.

Ayant eu connaissance, au travers du réseau des collectivités pour l’habitat participatif, du modèle des CLT, plusieurs acteurs lillois font un déplacement pour observer l’expérience bruxelloise voisine. Parmi eux, Audrey Linkenhel, ancienne adjointe au logement de la ville de Lille de 2008 à 2012, est devenue en 2012, députée du Nord. Elle se trouve dans une situation exceptionnelle pour faciliter la transposition du dispositif en droit français. D’abord rapporteure de la commission mixte paritaire sur la loi pour la mobilisation du foncier public en faveur du logement et renforcement des obligations de production de logement social, à partir de septembre 2013, elle devient

226 Entretien 2 – Élu.e.

227 Garden, 2008

228 Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, Rapport d’observations définitives et sa réponse, Hospices civils de Lyon (69), Exercices 2010 à 2016.

rapporteuse de la loi Alur, qui porte notamment sur l'habitat participatif. Lors de la visite du CLT bruxellois, elle est accompagnée en particulier de Frédéric Roussel, notaire, qui va apporter son expertise et son regard à l'écriture du dispositif. Or, si l'esprit des CLT répond aux besoins identifiés en France, le droit belge, différent du droit français ne permet pas une duplication. Ils envisagent alors d'inventer un système adapté, en partant sur le principe d'une dissociation entre foncier et bâti.

À Paris, recherche d'un mode d'accession intermédiaire pérenne

La ville de Paris a, elle aussi, adhéré au réseau des collectivités en faveur de l'habitat participatif. Comme à Lyon et Lille, la démarche de l'habitat participatif reçoit un bon accueil de la collectivité, mais se heurte aux possibles plus-values des accédants. L'élus au logement Jean-Yves Mano s'inquiète lors d'un conseil municipal :

« Il ne s'agit pas pour nous de faire faire une bonne opération financière à ceux qui se lancent dans de tels projets. (...) toutes les mesures que nous prendrons (...) dans le cadre de cessions de parcelles foncières mettront bien en évidence ce type d'engagement et les contraintes que nous mettrons pour éviter les opportunités de plus-values scandaleuses qui ne respecteraient pas l'esprit initial²²⁹. »

Un élu écologiste lui répond en justifiant les aides apportées à cette forme de production (notamment les ventes de foncier à prix décoté) par le lien social généré à l'échelle du quartier mais surtout par le fait que « la plupart de ces projets, de plus en plus, sont absolument antispéculatifs ». Pour l'élus, soutenir ce type de projet « est une sorte de politique d'accession sociale à la propriété. Le groupe Vert et la ville de Paris ont abandonné l'accession sociale à la propriété car il était injustifiable de laisser des terrains en accession sociale. L'habitat coopératif peut permettre d'aller dans cette voie²³⁰. » Comme Lille et Lyon, Paris va participer aux échanges autour de la loi Alur²³¹.

Parallèlement à ce soutien, la ville réfléchit plus globalement à des solutions pour favoriser l'accession des ménages modestes. Jean-Yves Mayo missionne l'étude notariale Cheuvreux pour travailler sur des modèles pérennes permettant aux ménages de classe moyenne de se maintenir à Paris. Le notaire Bruno Cheuvreux propose la création d'un dispositif dit « BRILO », pour Bail réel immobilier pour le logement :

« un bail de longue durée conférant au preneur des droits réels sur le terrain et la propriété des constructions pendant la durée du contrat, à l'instar du bail emphytéotique de droit commun, du bail à construction ou encore du bail emphytéotique administratif. (...) les baux emphytéotiques ou à construction ne permettant pas de mener une politique de maîtrise des prix en raison de l'interdiction de toute limitation aux droits du preneur (...) Au contraire, le régime du BRILO, tout en conférant un véritable droit de propriété à ses titulaires, impose un certain nombre d'obligations en vue d'assurer le maintien des logements dans le marché intermédiaire²³². »

229 Conseil de Paris, 2011, DLH 289, Signature de la charte du réseau national des collectivités en matière d'habitat participatif.

230 *Ibid.*

231 APUR, 2014.

232 Cheuvreux, 2014.

Le BRILO est créé dans une ordonnance du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire. Elle est ratifiée en 2015 et les décrets d'applications sont publiés en 2016. Néanmoins, à ma connaissance, aucune opération de ce type n'a été menée. Son manque de succès est dû, d'une part à la création presque concomitante du BRS, et d'autre part à un calcul du prix de revente jugé trop complexe par les acteurs. On notera que le BRILO comme le BRS sont des dispositifs imaginés par des notaires.

Le dispositif OFS-BRS qui se développera finalement convainc les élus parisiens de toutes les sensibilités politiques, comme le montre Anouk Bélinguier dans son mémoire :

« Aussi, lorsqu'au Conseil de Paris de mars 2017, le groupe des écologistes de Paris a proposé la délibération en faveur d'une étude de faisabilité d'un OFS à Paris afin d'établir s'il serait intéressant de créer un OFS parisien, c'est à l'unanimité qu'il l'a adoptée. Le vote, en décembre 2018, de la création de l'OFS a lui aussi remporté l'ensemble des voix²³³. »

2. Rôle des acteurs militants relativement proches des institutions

Dans cette période favorable aux alternatives dans le domaine de l'habitat, des personnes que l'on peut qualifier d'experts-militants œuvrent à diffuser des idées, savoirs ou pratiques découverts à l'étranger, en France. Ils étudient les transpositions possibles et la reproductibilité des modèles. Ces recherches sont faites parfois dans le cadre universitaire, ou bien financées par des acteurs publics (PUCA, AFD, collectivités, EPF, etc.) ou des fondations (Fondation Abbé Pierre, *German Marshall Fund of the United States*, etc.). Elles sont souvent réalisées par des experts-militants, formés et expérimentés dans le domaine de l'urbanisme ou de l'habitat, mais aussi porteurs de valeurs et d'engagements. Par leurs compétences, leur connaissance précise des terrains étrangers et des enjeux politiques français, ils entendent favoriser puis influencer la mise en œuvre de ces solutions alternatives en France. Le modèle des *Community Land Trusts* va intéresser plusieurs de ces experts-militants, qui se mobilisent pour faire connaître le dispositif.

L'association *Community Land Trust* France

En 2013, le CLT de Bruxelles organise un colloque international, dont une journée en français, à laquelle vont assister plusieurs futurs pionniers des OFS. À l'issue de la rencontre, les français présents se rassemblent pour réfléchir à la manière d'agir sur ce sujet dans l'Hexagone²³⁴. Jean-Philippe Attard propose alors de créer une association : *Community Land Trust* France. Il est urbaniste au sein de l'EPFIF, établissement public foncier d'Île-de-France, et débute autour de 2011-2012 une thèse intitulée « Une approche non marchande du foncier au service d'un accès solidaire au logement. Les expériences des *Community Land Trusts* ». Il est attiré d'une part, par la souplesse de ce modèle²³⁵, qui contraste avec le cadre relativement rigide de la politique du logement en France auquel il est confronté dans son activité, et d'autre part, par la place faite aux habitants

233 Bélinguier, 2019.

234 Entretien 75 – Direction Générale. Citation sur la base d'une prise de note.

235 Entretien 72 – Direction de service, USH. Citation sur la base d'une prise de note.

dans les CLT. Au sein de l'EPFIF, ce travail suscite de l'intérêt et d'autres personnes se joignent à sa réflexion. L'établissement avait en effet déjà travaillé sur des modèles proches, notamment avec la fédération des coopératives HLM pour élaborer le Coop-Foncier.

En 2012, Philippe Attard livre à l'EPFIF une étude sur la transposition en France du modèle des *Community Land Trusts*. Ce travail servira de référence au-delà de l'EPFIF, puisqu'il rend accessible au public français un très grand nombre de connaissances détaillées sur les CLT : histoire du dispositif, analyse du *Champlain Housing Trust* de Burlington, etc. Dans la seconde partie de l'étude, Jean-Philippe Attard²³⁶ traite du problème de transposition, en approfondissant les enjeux juridiques et sociaux de la propriété dans le droit français et en analysant des modes de dissociation existants.

Avec deux autres personnes de l'EPFIF, ils créent officiellement l'association *Community Land Trust France* en 2013. Elle a été présidée successivement par Jean-Philippe Attard puis Vincent Le Rouzic, qui soutient en 2019 la première thèse sur les OFS. L'objet de l'association est principalement de faire connaître les CLT aux pouvoirs publics en France²³⁷ et d'aider à la transposition du modèle. Formaliser ce groupe de travail leur permet d'échanger avec le ministère. La proximité des profils entre les urbanistes impliqués dans CLT France et leurs collègues de l'administration centrale favorise la traduction d'un objet citoyen en instrument de politique publique. Pour travailler cette transposition, l'association se rapproche également d'Audrey Linkenheld, rapporteure de la loi Alur, du notaire Frédéric Roussel et de l'Étude Cheuvreux, ainsi que de la fédération des coopératives HLM. Sans chercher à lancer un débat national sur la question des OFS, l'association est parvenue à populariser le modèle des CLT auprès d'une diversité d'acteurs en participant à des événements²³⁸ ou en les invitant à rejoindre le mouvement. Vincent Le Rouzic établit une liste non exhaustive des adhérents :

« l'association a pu compter parmi ses membres des associations d'habitat participatif comme Habicoop ou Hespère 21, la Fédération des coopératives HLM, le groupe Arcade, ou encore l'association des Établissements publics foncier locaux. Parmi les personnes physiques des assistants à maîtrise d'ouvrage de projet d'habitat participatif, des consultants en politique du logement, des professionnels du foncier issus de l'Établissement public foncier d'Île-de-France, des architectes, des urbanistes, des universitaires ou encore des membres du CLT Bruxellois²³⁹. »

Dans ce travail de transposition, CLT France milite pour conserver l'adaptabilité du modèle et sa souplesse. Le fait que l'État ait fixé une définition minimale pour laisser de la liberté aux acteurs constitue une réussite pour l'association. Cependant, le dispositif n'est pas « *bottom up* » (ascendant),

236 Malgré plusieurs tentatives, je n'ai jamais pu joindre Jean-Philippe Attard.

237 Le Rouzic, 2019, p.25.

238 CLT France participe à de nombreux événements, au niveau national comme les rencontres nationales de l'habitat participatif (RNHP) en 2015, un séminaire du Fonds mondial pour le développement des villes, toujours en 2015. Ils sont aussi présents dans des rencontres internationales, comme lors d'un échange organisé par le CLT de Bruxelles avec John Emmeus Davis en 2014, ou en mai 2015 à la conférence des CLT européens organisée à Turin par We Traders (Goethe Institut).

239 Le Rouzic, 2019, p.322.

comme le sont certaines initiatives aux États-Unis, dont l'association s'inspirait, et les ménages cibles sont différents. Plus proches des pratiques américaines, les membres de l'association imaginaient toucher les personnes sans apports.

CLT et habitat participatif

Les projets d'habitat participatifs « reposent sur une critique des modes de production du logement par les professionnels et une critique de l'individualisme qui caractérise la plupart des ensembles immobiliers²⁴⁰ ». Le mouvement de l'habitat participatif en France cherche, depuis sa résurgence dans le milieu des années 2000, des formes de propriété non spéculatives. La France ne dispose que de peu d'instruments. Les coopératives d'habitants (qui ne seront reconnues que par la loi Alur) fonctionnent sous le régime d'une propriété collective qui garantit la non-spéculation, mais affrontent des difficultés techniques (emprunts collectifs difficiles, etc) et imposent la propriété collective qui ne peut convenir qu'à certaines personnes. Les autres modes production aboutissent presque toujours à une gestion sous forme de copropriété, qui suit la loi de 1965 peu adaptée aux principes participatifs « une personne = une voix » et qui n'encadre pas les prix de revente.

Ce rapport à la propriété et à la spéculation va peu à peu représenter un « point de clivage » entre groupes comme le qualifie Camille Devaux. Les OFS-BRS et le modèle CLT viennent résoudre ce clivage et apaiser un conflit (conflit de valeurs et parfois conflit réel entre les groupes) qui aura duré plus d'une dizaine d'années.

Dès 2014, le dispositif OFS-BRS est régulièrement présenté dans les rencontres d'habitat participatif : en 2014, dans le cadre d'un cycle de conférences organisé en Bretagne par Christian Faliu, en 2015 aux RNHP de Marseille où CLT France anime deux tables rondes²⁴¹, puis aux RNHP de Nantes en 2018²⁴² et encore aux RNHP de Lyon en 2021²⁴³ dans deux tables rondes.

240 Devaux, 2015, p.42.

241 CLT France anime deux tables rondes : 1- « Quels leviers pour contrer durablement la spéculation immobilière ? », Avec : J-P Attard, Président de CLT France, V. Le Rouzic, J-P Sauzede & P Kirkham de Habicoop ; 2- « Quand le sol n'est plus un bien marchand : fonctionnement, gouvernance et modèle économique des Community Land Trusts et des Organismes de foncier solidaire », Avec : J-P Attard, Président CLT France, V. Le Rouzic, CLT France, T. Leroy, CLT Bruxelles.

242 « Cadre législatif, locatif social, encadrement des loyers, OFS, coopératives d'habitants... le sol comme bien commun : quels outils au service d'un habitat durablement accessible à tous », Avec R. Dutrey, Haut-comité pour le logement des personnes défavorisées, V. Lourier, Réseau des organismes HLM pour l'habitat participatif et directeur de la fédération des coop HLM, T. Berthet, Habicoop, H. Morel, G. De Pauw, coordinateur du CLT Bruxelles, I. Robbana, DG du COL, P. Pras, VP urbanisme, foncier et habitat à Nantes-Métropole et S. Leleu, chargée de mission Habitat, Ville et OFS de Lille.

243 Une table ronde : « Le foncier, ce bien commun : rencontres entre énergies citoyennes et volontés politiques locales », Avec V. Le Rouzic, R. Pointelin, géographe, R. Payre, VP de la Métropole de Lyon, délégué à l'Habitat, au Logement social et à la Politique de la ville, B. Tracol, DG de Rhône Saône Habitat, I. Robbana, DG du COL, P. Ludovico, habitante et administratrice du COL, A-L. Wibrin, CLT de Bruxelles, Animé par : H. Morel (HPF), C. Châteaueux (Habicoop). Et deux ateliers : « Le foncier public - comment les citoyens peuvent intervenir - 3 exemples étrangers: Bâle, Barcelona, et Bruxelles », Animé par : P. Kirkham, Habicoop ; « L'Organisme de foncier solidaire, levier pour l'habitat participatif non spéculatif ? », Animé par : H. Morel, P. Arnold et A. Cécillon, Rhone Saone Habitat.

3. Coopératives HLM à la recherche d'une accession abordable en gestion collective

Le mouvement des coopératives HLM vise depuis son origine au début du XX^e siècle à produire des logements destinés à des ménages modestes, voire très modestes, dans une vision plus générale de transformation sociale qui repose à la fois sur l'implication des habitants²⁴⁴ et l'idée de propriété commune.

« La Fédération des coopératives s'est longtemps faite la promotrice de formules juridiques très distinctives, s'attachant à défendre une forme de « propriété collective » susceptible de constituer un intermédiaire entre les statuts de locataire et de propriétaire²⁴⁵. »

Ainsi, dans l'après-guerre, les coopératives HLM utilisent principalement deux instruments :

- La location-attribution, qui consiste en une accession progressive à la pleine propriété à travers une prise d'actions dans la coopérative. Le droit de jouissance sur le logement se transforme en propriété une fois le prix totalement couvert par le paiement des annuités. Pendant une longue durée, la propriété est donc collective.
- La location coopérative, qui « crée un statut d'occupation intermédiaire entre la location simple et l'accession à la propriété et peut être considérée comme un régime de propriété²⁴⁶. »

Ces statuts disparaissent en 1971 avec la loi dite Chalandon²⁴⁷. Cependant, la recherche de modes de production de logements très abordables, impliquant les habitants et comportant une part de « communs », se poursuit à l'échelle de la fédération et des organismes les plus engagés, même si certains autres se dirigent plus vers la « banalisation de l'accession HLM²⁴⁸ ».

Au début des années 1980, les coopératives HLM essayent de faire baisser le coût du logement, notamment en faisant participer les habitants au chantier. « L'expérimentation dans ce domaine porte sur le prêt-à-finir et l'apport travail²⁴⁹. » La création de la location-accession en 1984 reprend l'idée des coopératives d'une accession avec phase locative permettant de constituer un apport et de faciliter l'achat (Attar, Lourier, Vercollier, 1998). En 2002, la prime à l'accession très sociale (PATS), créée sur l'initiative de Marie-Noëlle Lienemann, destinée à des ménages aux revenus très

244 L'implication des habitants est un engagement important du mouvement, comme le montre cette déclaration de Guy Houist, responsable d'une fédération de coopératives HLM, en 1964 : « Il s'agit de mettre des locataires en état de participer à la fois à la production et à la gestion de leurs logements. Nous touchons là à l'essence même de la coopération. En renforçant les liens de participation, nous pourrions ainsi être un exemple dans un monde où, partout, la participation est en déclin ». (Attar, Lourier, Vercollier, 1998, p.34.)

245 Steinmetz, 2013, p.93.

246 Attar, Lourier, Vercollier, 1998, p.77.

247 Loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction.

248 Steinmetz, 2013, p.94.

249 Attar, Lourier, Vercollier, 1998, p.78.

modestes, sera le premier financement dédié à l’accession HLM depuis 1977 et la fin des HLM-A (Steinmetz, 2013). Avec la création du prêt social location accession, en 2004, le secteur social dispose à nouveau d’un instrument sur lequel il a un quasi-monopole. Les coopératives sont fortement impliquées également dans la mise en œuvre du Pass-Foncier. Lors de sa disparition, elles vont essayer d’inventer des prolongements, tels que le Coop Foncier. Les coopératives HLM concourent également au renouveau de l’habitat participatif au début des années 2000. Dans les années 2010, la fédération réfléchit à une relance des SCCC, sociétés civiles coopératives de construction, pour proposer une forme de propriété collective temporaire destinée à des ménages éligibles au logement locatif PLUS (entre le PLAI et le PLS), grâce au portage foncier d’un EPF ou à un prêt de long terme de la CDC, type prêt Gaïa²⁵⁰. Ce modèle est finalement très proche de ce qui sera développé avec les Organismes de foncier solidaire.

Ainsi, la fédération des coopératives HLM n’a pas cessé d’être en recherche de solutions innovantes, basées sur les principes fondateurs de participation et d’accompagnement à l’accession des ménages modestes. Pour cette raison, elle s’implique dans le développement du dispositif dès les premiers travaux sur les OFS et BRS. Ainsi, dès septembre 2014, Marie-Noëlle Lienemann, en conclusion de la séance plénière du 75^e Congrès de l’USH, déclare : « Il existe, ailleurs, d’autres formes qui permettent de produire du logement et qui associent citoyens, opérateurs et la puissance publique. Ce sont les *Community Land Trust*²⁵¹. »

Mobilisation de la fédération pour diffuser le dispositif dès les premiers temps du BRS

La fédération des coopératives HLM se mobilise très tôt aux côtés de CLT France, des collectivités et de la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP), au sein du ministère de la Transition écologique et solidaire, pour construire et développer le dispositif. Vincent Lourier, directeur de la fédération des coopératives HLM, date son implication de 2013, lors du colloque bruxellois décrit plus tôt. Il est ensuite associé au travail de rédaction avec CLT France et la DHUP pour la création des OFS.

À partir du moment où la transposition du dispositif devient d’actualité, la fédération des coopératives HLM entreprend de mobiliser ses membres sur le sujet afin de « coconstruire et populariser le modèle auprès des coops avant même la loi²⁵² ». Lors des séminaires annuels des directeurs, les Organismes de foncier solidaires sont mis en avant presque tous les ans, à partir de 2015. Cette année-là, les OFS sont présentés dans une table ronde dédiée à l’action sur le foncier pour solvabiliser les acquéreurs. Après une présentation des instruments existants, Coop Foncier et Pass-Terrain qui tentent de prolonger le Pass-Foncier, et du montage de SCCC, la solution OFS et BRS est exposée longuement²⁵³. Le sujet est peu abordé lors de la rencontre de 2016, mais il est ensuite fortement mis en avant les années suivantes lors d’ateliers intitulés en 2017 « Produire du

250 Prêt foncier de long terme proposé par la Banque des territoires. Son fonctionnement est détaillé en Partie II.

251 Source de cette information : compte Facebook de l’association CLT France dans un post daté du 7 octobre 2014.

252 Intervention de Vincent Lourier, directeur de la fédération des coopératives HLM, lors de la matinée organisée par Espacité, à Paris, le 2 octobre 2018.

253 L’intervention s’intitule : « Neutraliser le coût du foncier de manière permanente : les Organismes de foncier solidaire (OFS) et le Bail réel solidaire ».

logement abordable en accession sociale avec le Bail réel solidaire », en 2018 « Dissocier le foncier et le bâti pour faciliter l'accès à la propriété : retour sur le Coop Foncier, la SCIAPP et le BRS », en 2019 « Point d'étape sur le développement des OFS coopératifs ». Cette année-là, déjà dix OFS portés par des coopératives HLM ont été agréés.

« Le démarrage de leur activité a mis en lumière la nécessité de coordonner leurs pratiques, en particulier au regard des tiers (État, Caisse des dépôts, promotion privée...). Cet atelier a pour objet une mise en partage des pratiques et points de vue pour établir une doctrine partagée par les Coop'HLM. »

L'organisme de formation de la fédération, Arecoop, lance la première session d'initiation au Bail réel solidaire en novembre 2018. Les années suivantes, de nombreuses journées de formations sont organisées à destination principalement des organismes HLM. Le catalogue s'étoffe au fil du temps, avec une session d'initiation du modèle, une sur le montage d'opération et une dernière sur la commercialisation.

De plus, une documentation technique est rapidement élaborée pour renseigner les opérateurs (web-conférence, monographies d'opérations portées par des coopératives HLM, etc.). La fédération réalise également des plaquettes pour que les organismes puissent diffuser de l'information aux collectivités et aux ménages.

Enfin, dès la création du réseau Foncier solidaire France (FSF) en 2021, la fédération va en assurer le secrétariat, mettant à disposition un temps salarié pour en faciliter l'organisation.

L'implication de coopératives « militantes »

La présentation de 2015 aux directeurs de coopératives HLM aura été décisive pour certains dirigeants qui vont alors se lancer avec détermination dans l'expérimentation de montages en Bail réel solidaire et dans la création d'Organismes de foncier solidaire. De fait, sur les quatre OFS agréés après la publication des décrets d'applications en mai 2017, trois sont montés par des coopératives. Deux autres suivent en 2018.

Cette forte mobilisation de quelques pionniers découle d'une part de l'investissement de la fédération nationale pour faire connaître le dispositif, et d'autre part d'une émulation entre acteurs des différents territoires. En effet, il existe une vie collective importante dans ce réseau. Régulièrement, les équipes de direction partent en séminaire à l'étranger ensemble. Elles se connaissent bien. Les coopératives pionnières en matière d'OFS sont dirigées par des « anciens » de la fédération. Ce sont de fortes personnalités qui travaillent en coopération les unes avec les autres. Cette culture va permettre un travail de recherche commun et du soutien entre structures dans l'expérimentation. En effet, au-delà des dirigeants, les équipes des opérateurs travaillent en étroite collaboration sur ce sujet. La fédération a fortement encouragé et soutenu ces coopérations.

Les coopératives, premiers expérimentateurs des montages BRS

La fédération des coopératives HLM apporte le regard de promoteurs HLM coopératifs dans l'élaboration réglementaire du dispositif. Il est complémentaire des compétences et points de vue

des collectivités, des EPFL ou du ministère. Leur contribution est d'abord technique, venue « du terrain ». Le mécanisme de dissociation étant nouveau, il est nécessaire que des acteurs de la promotion acceptent d'expérimenter de premières opérations à partir de rien, pour soulever les sujets problématiques et pouvoir les régler.

La fédération défend également une vision de la gouvernance. Elle se mobilise pour que les OFS puissent prendre le statut de SCIC, société coopérative d'intérêt collectif. Au début, le décret OFS visait plutôt les statuts de fondation ou d'association loi 1901, mais les échanges avec la DHUP sur le fait d'abandonner tout dividende dans les statuts des SCIC a permis de répondre aux attentes. Les SCIC donnent une place dans la gouvernance aux accédants, « dans le droit fil des coopératives HLM et des CLT²⁵⁴ ».

Enfin, la fédération porte un modèle de financement qui repose plutôt sur l'emprunt, notamment le prêt Gaïa de la Caisse des dépôts, différent du modèle d'OFS porté par les collectivités. Les coopératives sont présentes sur une grande diversité de territoires, dont certains où le soutien des collectivités à l'accession abordable est difficile. Faire en sorte que le financement ne provienne pas uniquement des collectivités garantit, selon la fédération, la possibilité d'une diffusion plus large du modèle.

Par ailleurs, la fédération des coopératives HLM imagine tôt l'emploi du dispositif OFS-BRS pour d'autres situations : habitat participatif, vente de patrimoine HLM, intervention dans les zones détendues pour cristalliser les investissements publics, réhabilitations, intervention dans des copropriétés dégradées ... « L'idée, c'est de mettre cette inventivité toujours au profit du développement de nouvelles solutions pour les ménages à revenus modestes²⁵⁵. »

Alors que le dispositif n'est pas réservé aux seuls organismes HLM, en s'impliquant dès l'origine, les coopératives sont un peu en avance et un peu décisionnaires sur les orientations. Ainsi, tout en soutenant l'élaboration du dispositif au plan national, la fédération encourage la création d'OFS coopératifs sur l'ensemble du territoire métropolitain, si possible en regroupant plusieurs acteurs locaux. Il leur faut « innover pour toujours exister ».

4. D'autres groupes d'acteurs pionniers vont s'intéresser au sujet

D'autres acteurs se mobilisent dès les premières années pour contribuer à l'élaboration du dispositif. Dans les organismes pionniers, j'ai décrit ceux initiés par des collectivités et ceux créés par des organismes HLM. Une troisième typologie d'acteurs s'est lancée dans l'expérimentation : les établissements publics foncier locaux. Jean-Philippe Attard, très impliqué dans la transposition

254 Intervention de Vincent Lourier, directeur de la fédération des coopératives HLM, lors de la matinée organisée par Espacité, à Paris, le 2 octobre 2018.

255 Interview vidéo d'Emmanuelle Cosse, ancienne ministre du logement et conseillère fédérale des Coop'HLM, sur le dispositif OFS-BRS, en 2019, #ParoleDeCoop.

des CLT en France, était salarié de l'EPFIF. Dans plusieurs autres établissements publics fonciers locaux ou nationaux, des salariés vont s'intéresser tôt au nouveau dispositif. Ils vont mobiliser les élus avec lesquels ils travaillent pour porter des projets d'organismes. Les premiers OFS à l'initiative d'EPF(L) sont agréés en 2019 : Bizitegia, créé par l'EPFL du Pays basque, la Foncière de Haute-Savoie par EPF 74 et Vendée Foncier Solidaire auquel participe l'EPF de Vendée. Arnaud Portier, directeur de l'EPFL du Pays basque, est à cette période président de l'association des EPFL et va diffuser des informations sur le dispositif auprès des autres membres. Enfin, le ministère a, pendant la période 2019-2020, fortement encouragé la création d'OFS dans les régions où il n'y en avait pas, notamment en outre-mer, s'appuyant en particulier sur les EPF. L'intérêt des établissements publics fonciers est expliqué par Arnaud Portier en 2018 à Lille :

« Il est vrai que les OFS ont attiré l'attention d'un certain nombre de nos collègues assez rapidement. Les EPF traitent aussi la question du foncier et il semblait que ces deux acteurs avaient des intérêts communs. Le logement, et le logement social notamment sont devenus les axes prioritaires sur lesquels les EPFL doivent travailler. En combinant ces deux intérêts, il paraissait assez naturel de s'intéresser à cette question²⁵⁶. »

Ces OFS initiés par ou avec des EPF(L) participent aux travaux sur le développement du dispositif avec le ministère. Ils y apportent leur expertise sur les questions foncières.

Par ailleurs, des structures partenaires d'Organismes de foncier solidaire ont aussi œuvré au développement des premières expériences, qu'il s'agisse de bureaux d'étude ou de cabinets juridiques. Ils soutiennent les pionniers dans l'expérimentation en apportant leurs compétences à différents stades d'avancement : définition de la gouvernance, modélisation économique, rédaction de statuts ou de baux, étude de marché, etc. Par ce travail, et leurs relations parfois directes avec la DHUP, ces acteurs ont contribué à la fabrication de la réglementation.

256 Intervention d'Arnaud Portier, directeur de l'EPFL du Pays basque, agréé OFS sous le nom Bizitégia, et membre du bureau de l'association nationale des EPFL, lors de la première journée de rencontre des OFS, à Lille, en novembre 2018. (FSF, 2018, p.8.)

III. Processus itératif original

La mise en récit du problème couplée à la solution OFS-BRS témoigne de la recherche d'une réponse pragmatique au besoin des acteurs locaux de pérenniser les efforts publics et parapublics pour réaliser du logement en accession abordable. Cela passe par la transposition en droit français du modèle des *Community Land Trusts* qui s'est diffusé à l'échelle internationale dans une période favorable aux alternatives dans l'habitat et l'urbanisme. Après avoir énoncé une solution et l'avoir couplée à un problème, il est nécessaire de l'intégrer à une politique publique (Zittoun, 2013). Pour clore ce chapitre, nous allons maintenant examiner la manière dont le dialogue s'est tenu entre les acteurs locaux et l'État pour la construction de cette politique.

La solution proposée n'a pas été politisée. Le processus de fabrication de l'action publique est resté silencieux ce qui a favorisé la construction d'une réglementation souple et une adoption rapide du dispositif. Ainsi, les OFS-BRS résulteraient d'une construction originale des politiques publiques nationales, mais qui évite le débat national et le processus démocratique classique.

1. Construire une politique publique de manière itérative en profitant de fenêtres d'opportunités

Nous avons vu que la solution consistant à transposer le modèle des *Community Land Trusts* faisait consensus parmi les acteurs pionniers. Si les OFS et BRS ont été « créés » par Audrey Linkenheld, en tant que députée, avec Frédéric Roussel, notaire à Lille, la propriété du dispositif est très largement partagée. Elle a été conçue collectivement, par plusieurs sensibilités politiques au niveau de l'État et des territoires, mais aussi par des acteurs professionnels : opérateurs, EPF(L), notaires, juristes, bureaux d'étude et de conseil, citoyens militants, etc. Ainsi, en décembre 2024, lors des rencontres Foncier Solidaire France de Nantes, Audrey Linkenheld explique avoir conçu l'amendement créant les OFS avec Martine Chanal, chargée de mission à la Métropole de Lyon, dans le cadre de l'association des collectivités soutenant l'habitat participatif.

Les diverses tentatives locales et le processus qui a abouti à ce dispositif montrent que cette solution n'était « pas “la” bonne, elle est seulement celle qui s'est imposée²⁵⁷. » En effet, le dispositif bénéficie, d'une manière imprévisible, de plusieurs fenêtres d'opportunité successives qui vont lui permettre de tâtonner pour trouver sa forme puis de se développer (de Maillard, Kübler, 2016). La solution n'étant pas entièrement composée en amont, il a fallu un travail important pour développer le dispositif complet. Cela nécessitait un cadre institutionnel bienveillant, qui laisse aux acteurs le temps de travailler et de se tromper.

257 Gaglio, 2011, pp. 62-92.

L'opportunité de la loi Alur pour transposer les CLT

Une alternance politique au niveau national a lieu en 2012. En 2013, est lancé un travail sur la future loi Alur²⁵⁸ qui vise à réguler les marchés fonciers et de l'habitat comme l'explique la ministre Cécile Duflot : « ma priorité en tant que ministre de l'Égalité des territoires et du Logement est justement de rappeler que le logement, avant d'offrir un possible rendement, avant de constituer un placement, est tout simplement un bien de première nécessité²⁵⁹. » Le texte s'inscrit également résolument dans la décentralisation²⁶⁰.

Si les Organismes de foncier solidaire correspondent à la logique de cette loi, on pourrait les qualifier d'anecdotiques au regard des autres grandes propositions portées par ce texte – garantie des loyers, aide aux copropriétés dégradées, encadrement des loyers, importance donnée à l'intercommunalité – qui retiennent l'attention et provoquent le débat. Ainsi, l'intervention de la ministre Cécile Duflot à l'Assemblée nationale le 10 septembre 2013 couvre près de sept pages, mais ne fait pas mention des OFS.

Le même 10 septembre 2013, Audrey Linkenheld propose un amendement²⁶¹ qui vise à créer un nouvel acteur opérationnel dans le projet urbain : les Organismes de foncier solidaire (OFS), en commission des affaires économiques sur le projet de loi Alur. Elle l'intègre dans la section 7 du quatrième et dernier titre sur la modernisation des documents de planification et d'urbanisme. Ils apparaissent dans le code de l'urbanisme à l'article L. 329-1. Dans l'exposé sommaire de l'amendement, la députée du Nord présente les OFS comme des « organismes d'aménagement foncier²⁶² », « sans but lucratif », qui « poursuivent une mission d'intérêt général » : la mise à « disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables » et l'assurance de « leur accessibilité économique sur le très long terme, au fil des locations ou des reventes²⁶³ ».

258 Avec pour axe principal de « combattre la crise du logement », la loi Alur comprend quatre titres sous forme d'objectifs : « favoriser l'accès de tous à un logement abordable » (dont quelques articles vont traiter de l'habitat participatif), « lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées », « améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement » (qui s'intéresse particulièrement à la structure du logement social), et enfin « moderniser l'urbanisme pour permettre une transition écologique des territoires ».

259 Cécile Duflot, Ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, séance en hémicycle du 10 septembre 2013.

260 « Les communes et les intercommunalités doivent disposer de l'ingénierie foncière la plus efficace pour répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire, ce qui veut dire disposer des moyens qui permettront au mieux de concrétiser leurs stratégies de développement et de mettre en œuvre des projets d'aménagement ambitieux, intégrés. » (Cécile Duflot, séance en hémicycle du 10 septembre 2013)

261 Amendement n°1185, portant article additionnel après l'article 77, présenté par A. Linkenheld, deuxième séance du vendredi 13 septembre 2013.

262 Amendement n°1185, citation de l'exposé sommaire.

263 « Les OFS « sont des organismes d'aménagement foncier dont le principal objet est de mettre à disposition du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables, en location ou en accession à la propriété, tout en préservant leur accessibilité économique sur le très long terme, au fil des locations ou des reventes. Pour y parvenir, l'OFS mobilise le bail emphytéotique permettant la dissociation de la propriété du foncier et du bâti pour limiter le coût des logements. Les OFS sont sans but lucratif et poursuivent une mission d'intérêt général. Ils ont vocation à conserver en patrimoine le foncier acquis. Les logements sont destinés aux ménages sous plafond de ressources et de loyers. »

L'OFS est donc décrit comme un acteur au service de l'intérêt général. Pourtant, ce terme sera relativement peu repris par la suite et ne figure pas dans les textes de loi.

Cette tentative de transposition des CLT se fait sans certitude ni plan d'action structuré concernant la mise en œuvre.

« On a eu cette intuition qu'il fallait créer des OFS, qui ne soit pas des EPF, dont le rôle aujourd'hui est de faire du portage. Ce qu'on attendait là c'était de le détenir sans le rendre, en ayant un but non lucratif parce que précisément l'OFS n'est pas là pour la plus-value. On n'était pas arrivés beaucoup plus loin, mais comme le véhicule législatif passait par là on s'est dit que c'était l'occasion de poser les bases. Et puis on a continué à réfléchir²⁶⁴. »

Cet amendement ne sera pas discuté ensuite ni à l'Assemblée ni au Sénat. Pour Vincent Le Rouzic, « L'absence de débat s'explique certainement par le caractère technique de l'amendement proposé qui n'amenait pas alors à des débats d'ordre politique²⁶⁵ ». Son adoption en commission lui assure la poursuite dans le texte.

Que faire des Organismes de foncier solidaire ?

Les OFS sont d'abord imaginés pour fonctionner avec un bail emphytéotique, comme en témoigne l'exposé sommaire de l'amendement. Cependant, il apparaît rapidement que ce n'est pas le mécanisme adéquat. En effet, les contraintes d'occupation et surtout de revente des droits réels, qui correspondent à la transposition des CLT et à l'esprit des acteurs de l'époque, semblent difficiles à intégrer. De plus, la valeur des droits accordés par un bail emphytéotique décroît au fur et à mesure que s'approche le terme du contrat. Le BRILO créé aussi par la loi Alur est également rejeté en raison de calcul de prix de revente trop complexes. Un nouveau cadre de « dissociation » apparaît donc progressivement indispensable. Vincent Le Rouzic, membre de CLT France confirme la situation de cette période :

« La nécessité de créer un nouveau bail de longue durée est arrivée tardivement. Certains acteurs s'intéressant à la transposition du *Community Land Trust* dans la législation française pensaient que le dispositif reposait principalement sur la création d'un nouvel organisme dédié (l'Organisme de foncier solidaire), plutôt que sur la création d'un nouveau bail. La principale explication réside dans le fait qu'aux États-Unis, il n'a pas été nécessaire de créer un nouvel bail de longue durée puisque la liberté contractuelle de la *common law* permet aux parties de s'accorder sur les termes d'un partage de la propriété sans avoir besoin de légiférer en la matière. (...) le travail engagé entre l'association CLT France qui bénéficiait du retour d'expérience des *Community* américains et le notaire Frédéric Roussel a permis d'aboutir à l'élaboration du principe d'un nouveau bail reposant sur un mécanisme de rechargement du bail²⁶⁶. »

Le Bail réel solidaire : la véritable innovation

Est-il possible ou non de créer d'autres droits réels ? Telle est la grande question que se posent les acteurs de l'époque, lorsque l'usage du bail emphytéotique est abandonné. Rien ne l'interdit

264 Entretien 2 – Élu.e.

265 Le Rouzic, 2019, p.247.

266 Le Rouzic, 2019, p.254.

explicitement dans le Code civil²⁶⁷. Cela est rappelé par l'arrêt de la Cour de cassation appelé « Maison de Poésie » en 2012, puis réaffirmé en 2016. Il stipule que « chacun peut créer des droits réels par contrat, selon ses besoins, sous réserve de règles d'ordre public²⁶⁸ ». Ainsi, il est fait le choix d'en créer un, dans un contrat encadré par la loi.

Afin de favoriser la plus grande adaptabilité aux contextes, le BRS est peu défini dans la loi et laisse la plus grande liberté possible aux parties contractantes, donc principalement aux OFS. « Si on ne rentrait pas dans le dispositif contractuel, il fallait tout écrire dans des décrets, abominable. Là c'est la sagesse des rédacteurs d'actes. C'est l'équilibre de la convention²⁶⁹. » Cette place laissée au contrat est peu habituelle en France dans les questions d'habitat. Cette souplesse dans l'utilisation du dispositif découle de la volonté de ses auteurs. Audrey Linkenheld, ancienne élue locale, plaide pour une certaine autonomie des projets de territoire. Frédéric Roussel, « inventeur » du BRS et notaire, porte la conviction de la nécessité d'une liberté contractuelle pour adapter le droit aux besoins. La fédération des coopératives HLM connaît la diversité des contextes locaux auquel doit répondre un dispositif d'accession sociale, et la nécessité de préserver de la souplesse. Enfin, les membres de CLT France ont conçu comme engagement de conserver le caractère évolutif du modèle original. Ainsi, la réglementation nationale sur les OFS suit la logique du modèle des CLT qui vise une adaptation aux contextes locaux (Simonneau, 2018 ; Paris, 2019). Les collectivités apprécient la souplesse que leur laisse cet instrument : « On a enfin un dispositif national qui permet toutes les adaptations locales. C'est suffisamment rare pour être souligné. En tant que collectivité territoriale on apprécie cette démarche de définir en avançant. Car on ne part pas tous du même point²⁷⁰. »

Reste ensuite à résoudre le problème de la valeur économique donnée à ces droits qui ne peuvent qu'être limités dans le temps, ce qui posait problème avec le bail emphytéotique et le BRILO. Inspiré par le terme « hypothèques rechargeables » utilisé dans une discussion professionnelle, le notaire lillois imagine créer un bail rechargeable. Ainsi, le droit est limité dans le temps mais repart pour sa durée initiale à chaque mutation (vente, donation ou succession). Frédéric Roussel fait

267 « Aucun texte n'interdit formellement la création de droits réels nouveaux ou la modification des droits réels reconnus dès lors que la volonté individuelle ne heurte pas une disposition d'ordre public. » Terré, Simler, 2015, p.60, cités par la troisième chambre civile de la Cour de cassation, le 8 septembre 2016, Arrêt n° 14-26.953, Rapporteur : O. Echappé.

268 « L'affaire portait sur un ensemble immobilier appartenant à la Fondation « Maison de Poésie », qui le cède en 1932 à La Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques SACD, en précisant dans l'acte que la jouissance de l'étage qu'elle occupait était exclu de la vente. D'abord requalifié par les magistrats, la Cour de Cassation reconnaitra à deux reprises ce droit de jouissance spéciale, limité dans le temps à l'existence de la Fondation. Les arrêts de 2012 et 2016 confirment un précédent daté de 1834 affirmant qu'en dehors de ceux fixés par la loi, chacun peut créer des droits réels par contrat, selon ses besoins, sous réserve de règles d'ordre public. Elle reconnaît ainsi le pouvoir créateur des volontés individuelles dans le droit des biens. » (Morel, Morel, 2018.)

269 Entretien 1 – Notaire.

270 Intervention de Nathalie Demeslay, direction du service habitat de Rennes, lors de la matinée consacrée aux Organismes de foncier solidaire et au Bail réel solidaire, organisée par la FNAU et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) en partenariat avec Espacité, 2 février 2017..

précéder sa proposition d'une étude de constitutionnalité. Ce rechargement représente l'innovation essentielle du dispositif.

L'opportunité de la loi « Macron »

Le principe de créer un nouveau contrat concédant des droits réels est abouti en 2015, au moment du travail sur la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques²⁷¹. À cette époque, elle est appelée « loi Macron », du nom du ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique. Du fait de la grande diversité de sujets traités dans cette loi, un article du journal *Le Monde* la qualifie de « texte fourre-tout²⁷² ». Son chapitre V concerne l'urbanisme et l'habitat dont la ministre référente à cette période est Sylvia Pinel. L'article 94 de la loi autorise le Gouvernement à agir par ordonnance pour créer le BRS dans le Code de la construction et de l'habitation.

L'adoption de cette loi a été une opportunité pour les acteurs à l'origine des OFS-BRS de finaliser le dispositif. Le choix d'agir par ordonnance empêche un débat sur le fond au Parlement, mais permet un temps d'élaboration supplémentaire pour entrer dans les détails de la « mécanique ». Julien Denormandie, alors adjoint du directeur de cabinet Alexis Kohler au ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, va travailler sur la partie BRS dans la loi Macron. Il deviendra secrétaire d'État au Logement en 2017, puis ministre chargé de la Ville et du Logement jusqu'en juillet 2020. Fortement convaincu par l'intérêt de cet instrument, il va œuvrer à son développement. Cela va constituer une autre fenêtre d'opportunité. Les évolutions nécessaires dans les premières années de mise en œuvre seront facilitées par son soutien. Chaque loi de finance ou portant sur le logement comprendra des ajustements permettant d'améliorer le dispositif.

Construction du dispositif par une succession de textes

Après les premiers textes créant OFS et BRS, chaque loi de finances ou loi touchant au logement représente une occasion de préciser les contours de ce nouvel instrument :

En septembre 2016, un premier décret sur les OFS est publié. Il sera modifié lors de l'adoption en mai 2017 de deux décrets concernant les OFS et le BRS. Ces textes précisent les modalités opérationnelles de mise en place des nouveaux organismes et baux, notamment les plafonds de prix de cession, les plafonds de ressources du « preneur des droits réels », le montant de loyer et des ressources du locataire en cas de location (car cette situation est aussi possible), la méthode d'actualisation du prix d'acquisition des droits réels en cas de mutation, les modalités de contrôle de l'affectation des logements : ils prévoient des sanctions en cas de violation des conditions.

La loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté, adoptée en 2017, apporte plusieurs ajustements, notamment en rapprochant les OFS du mouvement HLM. Par ailleurs, une rectification est faite pour résoudre une « coquille » dans le texte initial : le préfet de région pourra agréer OFS une structure existante exerçant d'autres missions que le BRS, alors que la formulation initiale de l'article fermait cette possibilité.

Les lois de finances de 2016 et 2017 permettent au dispositif de se rapprocher du droit commun. Un taux réduit de TVA à 5,5 % est accordé pour l'achat de foncier par l'OFS et des droits réels par les ménages. Les communes

271 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

272 Les décodeurs, « Ce que contient (désormais) la loi Macron », *Le Monde*, 6 août 2015.

et EPCI peuvent délibérer pour instaurer un abattement de 30 % sur la taxe foncière acquittée par les ménages preneurs d'un logement faisant l'objet d'un BRS. Enfin, les accédants deviennent éligibles au prêt PTZ, puis au prêt PAS.

La loi dite Élan, promulguée le 23 novembre 2018, fait évoluer fortement le dispositif et favorise la création de nouveaux OFS permettant aux organismes HLM d'être agréés directement. Le texte intègre les logements BRS dans le décompte de l'article 55 de la loi SRU. Enfin, le régime de copropriété qui s'applique aux ensembles bâtis comprenant des logements en BRS est clarifié pour rendre le dispositif opérationnel.

La loi dite 3DS, promulguée le 21 février 2022, conforte le modèle sans résoudre tous les sujets soulevés par les acteurs de terrains. Elle permet la délégation du droit de préemption urbain aux OFS. Il conforte la possibilité d'appliquer la Vente HLM en BRS. Il simplifie le processus contractuel, en modifiant le BRS opérateur. Enfin, la loi propose une évolution majeure, en dotant les organismes d'un nouveau contrat pour les locaux d'activités (BRS activité) qui sera créé par ordonnance le 8 février 2023 et définit dans le décret du 16 juillet 2024. Ce dernier décret va également modifier quelques règles concernant le BRS habitat et la gestion des OFS.

2. Le rôle de l'État : originalité mais questionnement

Un amendement adopté en commission suivi d'une ordonnance : nous venons de voir que la construction réglementaire du dispositif OFS-BRS n'a jamais été discutée sur le fond au Parlement. Cette observation entraîne deux interrogations. Alors que la loi est faite par le Parlement, ce manque de discussion peut sembler gênant. Pour autant, le dispositif n'a pas été construit uniquement par le gouvernement ou les services de l'État, mais dans un dialogue très important avec les acteurs locaux présentés plus tôt, qui ont salué cette pratique.

2.1. Mise à l'agenda silencieuse

Nous avons vu en début de chapitre que plusieurs réformes du droit de propriété ou de la fiscalité avaient été empêchées de voir le jour, notamment en raison des craintes des débats que cela pourrait provoquer. Nous avons également montré que le dispositif OFS-BRS s'est construit par essai et erreur, sans plan préalable. Cela conduit à qualifier sa mise à l'agenda de « silencieuse », ainsi définie :

« la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et les actions visibles très limitées. Dans certains cas, le rôle moteur appartient aux autorités publiques, les structures d'expertise auprès des ministères jouant un rôle central. L'initiative gouvernementale est décisive, c'est elle qui rend le problème visible. En revanche, la médiatisation est faible, la politisation également, et la mobilisation est absente²⁷³. »

²⁷³ Hassenteufel, 2010.

Philippe Garraud complète sa définition d'une mise à l'agenda silencieuse en montrant quel processus permet alors la fabrication de la politique publique : « Les groupes organisés se mobilisent discrètement auprès de segments de l'administration avec lesquels ils entretiennent des relations proches pour faire prendre en compte un problème précis²⁷⁴ ». En effet, le dispositif OFS-BRS est élaboré dans des discussions techniques, par des acteurs bénéficiant d'« accès privilégiés » à la fabrique de la loi et aux institutions. Par sa position, Audrey Linkenheld offre à l'ensemble des groupes engagés sur le sujet une représentation au Parlement et une proximité avec le gouvernement jusqu'en 2017, quand Julien Denormandie prend en quelque sorte le relai. Les élus locaux mobilisés et la fédération des coopératives HLM ont également des relations avec des parlementaires. Par ailleurs, les personnes engagées dans CLT France et qui travaillent à l'EPFIF entretiennent des relations proches, avec les membres des services du ministère, du fait de leur proximité d'âge et de formation.

Sans en avoir reçu confirmation, je fais ici l'hypothèse qu'un consensus s'est opéré entre les acteurs pionniers et leurs relais institutionnels pour ne pas déclencher une politisation trop importante du dispositif. En effet, dans un débat politique général, les idéologies et les postures auraient pris trop de place. Au contraire, la fabrication s'est opérée entre techniciens, experts et élus locaux. La solution de dissociation n'a pas été associée à un référentiel ou à des valeurs, afin de ne pas freiner son développement. Elle s'appuie plutôt sur un socle commun qui fait de l'accession à la propriété un horizon souhaitable pour les « ménages modestes » ; le rôle du politique étant de la rendre possible.

« La politique urbaine serait devenue « pragmatique ». Elle ne serait plus affaire d'affrontement entre des options de développement et de gestion, mais d'application de bonnes pratiques définies pragmatiquement par des experts, des consultants et des technocrates²⁷⁵. »

Ainsi, OFS et BRS sont soutenus par les partis de gauche comme de droite et du centre, au niveau national comme local, formant une alliance de circonstance. De très nombreuses personnalités politiques revendiquent d'avoir contribué à sa création : Audrey Linkenheld, Emmanuelle Cosse, Julien Denormandie, Jean-Luc Lagleize, Dominique Sassone, etc. Il y a donc une « propriété collective de la solution »²⁷⁶, qui a facilité sa diffusion.

Seule Emmanuelle Cosse, ministre du Logement de février 2016 à mai 2017 et porteuse de la loi dite Égalité et Citoyenneté, dessine un objectif de politique publique en matière d'OFS et BRS. Elle appelle à utiliser le dispositif pour favoriser la mixité, en permettant à des ménages modestes d'accéder à la propriété dans des quartiers en tension. Cela représente un renversement de la mise en œuvre du concept de mixité, qui, jusqu'à présent, consistait surtout à faire venir les classes moyennes dans les quartiers « qu'elles avaient désertés²⁷⁷ ».

274 de Maillard, Kübler, 2016, pp. 23-47.

275 Cadiou, 2021, p.64.

276 Zittoun, 2013, pp.122-138.

277 Jaillet, 2005.

Si, dans les premiers temps, il semble y avoir un consensus sur le fait de ne pas politiser ce dispositif technique, certains acteurs assument des prises de position plus affirmées au fil du temps et des expériences d'OFS. Je fais l'hypothèse que le développement de cet instrument a « libéré » un discours de régulation ou d'interventionnisme (voir chapitre 6).

2.2. La manière de travailler de l'État est propice à conserver la souplesse du dispositif

Au sein du ministère, la question des OFS est confiée dès la loi Alur au bureau des opérations d'aménagement à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages. Cette désignation serait due au hasard, du fait de la disponibilité des équipes au moment où se présente le sujet. Pour autant, cela est déterminant dans le processus de fabrication du dispositif.

Le fait d'avoir choisi le Code de l'urbanisme pour les OFS et le Code de la construction et de l'habitation pour le droit réel a son importance, car les textes ont des logiques différentes. Comme le résumant rapidement certains acteurs interrogés : dans le Code de l'urbanisme tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, tandis que la réglementation sur le logement est plutôt construite sur le principe que ce qui n'est pas autorisé explicitement est interdit.

Les principes régissant l'action de l'État

Deux principes guident l'élaboration et le développement réglementaire du dispositif : le sécuriser tout en conservant la plus grande souplesse possible. Julien Denormandie, lorsqu'il était au gouvernement en charge du Logement, a donné pour consigne à l'administration d'être bienveillante face à ces montages et d'éviter d'encadrer trop fortement afin de ne pas limiter les possibilités. Or, cette liberté engendre des risques. Pour les limiter, l'État d'une part s'appuie sur le contrôle des organismes et d'autre part tente de le sécuriser par l'évolution réglementaire.

Contrôler les organismes

Si un OFS échoue, l'État déconcentré devra réattribuer son parc pour sécuriser les ménages. Il souhaite donc s'assurer que les OFS vont tenir sur le long terme. Pour cela, il dispose de deux instruments : le fait de délivrer l'agrément en amont et le contrôle *a posteriori* des rapports d'activité.

L'agrément est donné par les préfetures de régions. Pour construire une pratique commune sur ce dispositif nouveau, un dialogue important s'établit entre la DHUP et les DREAL. Ils forment ensemble un réseau qu'un des participants qualifie de « très bien structuré, très puissant ». Si les DREAL sont mieux placées pour accompagner les acteurs locaux, l'État coordonne la dynamique. Une foire aux questions, créée par la DHUP à partir des interrogations des DREAL permet de mutualiser l'information. En septembre 2021, la DHUP « répond encore quasi quotidiennement aux questions des régions ²⁷⁸ ».

278 Intervention de Jean-Marie Quemeneur, chef du bureau de l'aménagement opérationnel à la DHUP, lors d'une table ronde du Congrès HLM de Bordeaux, septembre 2021.

La DHUP diffuse également l'information vers les acteurs opérationnels. La foire aux questions des DREAL est mise en ligne pour que tout le monde puisse connaître la doctrine de l'État et l'avancement de la réglementation. Le service de la DHUP en charge du dispositif participe à un grand nombre de rencontres pour expliquer l'instrument. À l'occasion des rencontres du réseau Foncier solidaire France, il présente chaque année son action.

Sécuriser la construction réglementaire

La DHUP s'emploie également à améliorer la réglementation, que ce soit pour lever les freins opérationnels identifiés, limiter les risques juridiques ou pour développer de nouveaux champs d'action. En effet, le dispositif s'est heurté à un nombre important de freins à la fois réglementaires et opérationnels. La DHUP avait pour mission de résoudre ces problèmes pour permettre au dispositif de se développer.

Créer un nouveau dispositif aussi innovant du point de vue du droit est difficile et pourrait être dangereux pour les utilisateurs. Afin de limiter ces risques, le choix est fait très tôt de le rapprocher dès que possible du droit commun. Le lien à des instruments existants (comme les zonages ou les plafonds de ressources), dont l'interprétation réglementaire et l'application sont éprouvées, permet de simplifier quelque peu le travail des acteurs aussi bien chez les opérationnels que chez leurs interlocuteurs de l'État central ou déconcentré.

L'État réalise également un important travail de suivi du dispositif qui lui permet de traiter les problèmes au fur et à mesure qu'ils se manifestent. Les questions adressées à la DHUP, par les DREAL ou d'autres acteurs, sont susceptibles de leur faire découvrir des incohérences ou des manques. Chaque point est alors étudié avec des juristes au ministère. De même, chaque proposition d'évolution du modèle soulève beaucoup de travail. Parfois, l'État interroge les acteurs dans une démarche proactive pour découvrir les difficultés.

Une démarche partenariale entre l'État et les praticiens

Cette démarche de travail résulte d'une volonté de l'État qui accepte de laisser une large place à l'expérimentation locale et de coconstruire la loi avec les acteurs de terrain de manière itérative. L'administration ne s'est pas saisie seule du sujet mais elle a accompagné les démarches initiées dans les territoires. Le directeur du bureau en charge des OFS à la DHUP affirme, lors du Congrès HLM de septembre 2021, ce souhait de travailler étroitement avec les praticiens des OFS. Lors de la matinée organisée par Espacité en octobre 2018, un autre représentant du ministère rappelle que les Organismes de foncier solidaire « viennent du terrain » et parle d'un partenariat entre l'État et les acteurs locaux. Cinq ans après, lors de la rencontre du réseau Foncier solidaire France à Lyon, la même personne confirme cette démarche : « Cet accompagnement est historique de la part du ministère au travers des différentes lois. Le ministère n'a pas ménagé ces efforts pour le développement du dispositif. Mais c'est aussi grâce à vous. C'est un partenariat ²⁷⁹ ».

279 Intervention de Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable, Ministère de la Cohésion des territoires, lors des rencontres Foncier solidaire France de Lyon, novembre 2023.

Autre signe de cette démarche de coopération, l'État a longtemps attendu que les acteurs se fédèrent dans un réseau des Organismes de foncier solidaire, se retenant d'avancer trop vite sur certains sujets. Cette structuration permet aux praticiens d'élaborer ensemble une doctrine et de négocier d'une seule voix avec l'État. Avant que celui-ci n'existe, la DHUP consultait régulièrement certains acteurs qui « fonctionnent bien » pour se nourrir de leurs réflexions ou les entendre sur des problèmes concrets. L'État a choisi de ne pas passer en force par souci de rapidité, mais au contraire, d'attendre que les acteurs opérationnels se soient entendus sur une position commune avant d'agir en coopération avec eux. Les OFS et BRS sont donc loin « d'une production publique uniforme initiée et contrôlée par l'État » qui fut contestée dans les années 1970 par les mouvements sur la participation (Bacqué, Carriou, 2011).

3. Diffusion du dispositif OFS-BRS de l'intéressement à la massification

Après avoir étudié la mise à l'agenda et la fabrication du dispositif OFS-BRS, je propose d'analyser sa propagation jusqu'au nombre important d'OFS agréés aujourd'hui. Ce mouvement de diffusion s'est appuyé sur des stratégies, des discours de persuasions et des moments marquants.

3.1. Une première dynamique de diffusion liée à l'intéressement

En faisant la chronique de la mise à l'agenda et de la fabrication du dispositif, j'ai présenté plusieurs acteurs fortement impliqués. Ils ont échangé sur leurs difficultés jusqu'à défendre une solution commune : la dissociation de la propriété par le contrat BRS. L'État s'est montré très à l'écoute des praticiens. La construction du dispositif relève donc d'une démarche « d'usager-innovateur²⁸⁰ ».

Les usagers principaux du dispositif sont aussi les victimes désignées du problème : des professionnels et élus, qui cherchent à défendre l'intérêt général, notamment dans l'emploi de fonds et fonciers publics. Ainsi, les futurs habitants ne sont considérés dans le processus ni comme des victimes ni comme des usagers immédiats du dispositif. Ils n'apparaissent pas vraiment dans la formulation ni du problème ni de la solution.

Ces pionniers, usagers-innovateurs, collectivité, EPFL et organismes HLM, adhèrent au dispositif car il répond à leurs besoins. Ils s'engagent pour son développement afin de pouvoir l'utiliser. Cette diffusion repose donc sur leur intéressement (Akrich, Callon, Latour, 1988). Au fil de la construction itérative, des problèmes sont soulevés, résolus en coopération entre les pionniers et l'État. Ce processus suit ce que Madeleine Akrich, Michel Callon et Bruno Latour ont analysé dans leurs travaux :

280 Gaglio, 2011.

« Adopter une innovation c'est l'adapter : telle est la formule qui rend le mieux compte de la diffusion. Et cette adaptation résulte en général d'une élaboration collective, fruit d'un intéressement de plus en plus large (...) l'innovation se transforme en permanence au gré des épreuves qu'on lui fait subir, c'est-à-dire des intéressements qu'on expérimente ²⁸¹. »

Ces pionniers, usagers-innovateurs, se sont mobilisés pour la fabrication puis pour la diffusion du dispositif. Contrairement aux *Community Land Trusts*, la diffusion du modèle n'est pas « *Bottom-Up* ». Elle n'émane pas de la société civile, pour être finalement adoptée par l'État après avoir convaincu différents échelons intermédiaires. Cependant, elle n'est pas descendante pour autant. La diffusion du dispositif OFS-BRS n'est pas verticale (Gaglio, 2011). Il s'agit plutôt d'une diffusion horizontale, voire « tourbillonnaire » (Gaglio, 2011), puisqu'elle opère par le biais d'interactions entre acteurs. La diffusion se fait à la fois au sein de réseaux constitués et par proximité géographique.

« L'innovation est un processus tourbillonnaire qui aboutit, dans le meilleur des cas, à une adaptation réciproque de l'offre et de la demande. En réalité, les deux sont construites simultanément par essais et erreurs²⁸². »

Diffusion par réseaux

Nous avons montré comment la fédération des coopératives HLM ou l'association des établissements publics fonciers locaux ont sensibilisé leurs membres au dispositif, et encouragé les projets de création d'organismes. En revanche, les associations d'élus ne se sont pas saisies de cette question. Lors d'un entretien, une personne engagée dans un OFS métropolitain évoquait un certain sentiment de solitude, en comparaison à ce que semblaient vivre d'autres acteurs intégrés dans des réseaux professionnels. Pour remédier aux limites des réseaux existants, les OFS créent rapidement, fin 2018, une organisation spécifique. Elle reste longtemps informelle mais permet des échanges réguliers. L'association Foncier solidaire France est officiellement créée en début d'année 2021.

Diffusion géographique

La diffusion s'est également produite grâce aux interactions de proximité entre acteurs d'un même territoire. Cela peut expliquer que certaines régions connaissent un très grand nombre d'OFS tandis que d'autres zones en ont été longtemps privées. La Nouvelle-Aquitaine et plus précisément le Pays basque ou les régions AURA, Bretagne et Île-de-France ont vu croître rapidement le nombre de structures agréées. Les échanges entre élus locaux sont facilités par la proximité. La concurrence entre professionnels de la promotion agit également à l'échelle locale pour une diffusion de cette nouvelle pratique.

281 Akrich, Callon, Latour, 1988.

282 Callon, 2011.

3.2. La dynamique d'agréments encouragée par les évolutions législatives

Mi-2017, certains des pionniers, qui avaient pris part à l'élaboration du dispositif, étaient prêts à déposer leur demande d'agrément en préfecture. On note que les OFS initiés par des collectivités naissent souvent un peu plus tard que ceux des acteurs opérationnels, principalement en raison des temporalités de prise de décision. Ainsi, les Métropoles de Rennes et Lyon qui avaient fortement contribué à la création de la réglementation, lancent leurs projets pour la première en 2018, le temps de conduire des études préalables, et pour la seconde en 2019.

Quatre OFS sont créés en 2017. Six OFS se voient agréés au cours de l'année 2018. Puis, la loi dite Élan²⁸³ promulguée en novembre 2018 va faire évoluer fortement le dispositif et favoriser la création de nouveaux OFS. D'une part, les organismes HLM sont autorisés à être agréés directement OFS. Cette disposition est liée à la réduction de loyer de solidarité (RLS) créée par la même loi Élan, qui exerce une contrainte économique forte sur le secteur. Pour compenser, l'État incite les organismes à renforcer leurs fonds propres en favorisant l'activité d'accession (par la Vente HLM, le PSLA, mais aussi le BRS) considérée comme une activité « rentable » susceptible d'améliorer la santé financière des organismes²⁸⁴. D'autre part, la loi dite Élan permet aussi de comptabiliser le BRS au titre de l'article 55 de la loi SRU à compter du 1^{er} janvier 2019. Ce sujet engendre un vif débat au sein du mouvement des OFS, mais attire l'intérêt des collectivités comme nous le verrons dans la troisième partie. Enfin la loi dite Élan va expliciter le régime de copropriété qui s'applique aux ensembles bâtis comprenant des logements en BRS. Ce frein opérationnel limitait très fortement les projets, personne ne sachant comment organiser la gestion.

L'évolution de la réglementation et les premières expériences OFS contribuent à rassurer d'autres acteurs intéressés. Les nouveaux venus ont moins d'efforts à déployer et agissent dans un environnement juridique et économique plus sécurisé. Le sujet devient « à la mode » comme en témoignent les nombreux événements traitant des OFS²⁸⁵. Du côté des professionnels et élus, une sorte d'illusion se crée autour du dispositif reposant sur l'espoir que ce montage puisse permettre un accès facilité aux fonciers, notamment par des financements innovants comme nous le verrons dans le chapitre suivant. De confidentiel, le dispositif OFS-BRS devient « incontournable ». Il est présenté comme un « couteau suisse », capable de répondre à toutes les difficultés. En tant qu'innovation, il est mis en avant pour prouver que l'ingéniosité pourvoit aux manques de financements. Le dispositif ayant été créé sans étiquette politique, il suscite l'adhésion d'un grand nombre d'acteurs. Pour autant, perturbée par la crise sanitaire en 2020, la production de logements en BRS a été ralentie, tout comme la dynamique de constitution du réseau des OFS.

283 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan.

284 Gimat, Halbert, 2018.

285 En 2018, j'assiste à plusieurs événements où le sujet est développé : Mai aux rencontres du réseau SHICC à Lille, Septembre à la conférence de l'AFD et au congrès HLM, Octobre à la matinée d'Espace, Novembre à la journée d'échanges "Foncier et immobilier" par le réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire et aux premières rencontres du réseau des OFS à Lille.

En avril 2021, l'OFS de la ville de Paris lance sa première commercialisation. Le prix des logements proposés est inférieur de moitié au marché libre de la capitale. Cet événement médiatise le mode d'accession auprès du très grand public²⁸⁶. Toutefois, du côté des praticiens, le développement du nombre d'OFS se calme. Les agréments de cette période sont donnés à ceux que l'on pourrait qualifier, en se référant à Rogers cité par Gérald Gaglio, de « majorité tardive »²⁸⁷.

286 Reportage dans les journaux d'actualités de Radio France - 6 avril 2021. Traitement dans la presse et les médias en ligne : Le Journal du Dimanche - 3 avril 2020, L'Express, 20min, Le Figaro, BFMTV, CNews - 4 avril 2021, Marianne - 6 avril 2021, France télévision - 7 avril 2021.

287 « La majorité précoce (34 %) comporte des individus décrits comme pragmatiques et moyennement ouverts au progrès. Ils ne veulent pas endosser la charge du risque associée à l'adoption pionnière, c'est pourquoi ils sont attentistes ; la majorité tardive (34 %) est assez conservatrice, sceptique et mal à l'aise en face d'idées nouvelles » (Gaglio, 2011).

Conclusion du chapitre 3

Dans les années 2010, le haut niveau des prix immobiliers rend difficile la primo accession des ménages modestes et complique la production de logements abordables. Les politiques publiques mises en œuvre pour répondre à ces besoins comportent des limites. Collectivités et promoteurs HLM identifient l'absence de pérennité des aides publiques à l'accession. Ils se considèrent comme les victimes de ce phénomène et cherchent des moyens de le résoudre. Dans cette période, qui favorise la circulation internationale de modèles alternatifs de production de l'habitat, ils découvrent les *Community Land Trusts* américains. Le couplage entre le problème qu'ils identifient et cette solution permet une mise à l'agenda. Elle est favorisée par un consensus autour de cette solution pragmatique et non partisane. La souplesse du dispositif, laissant chacun l'adapter à ses besoins, convient aux acteurs de terrain.

Cette mise à l'agenda s'effectue silencieusement, à partir de 2012-2014, c'est-à-dire en évitant le débat national et en s'appuyant sur les relations entre personnes. Un important travail d'élaboration itérative du dispositif se met en place, permettant la levée des freins identifiés au fil des expérimentations, en dialogue entre l'État et des pionniers locaux (élus mais aussi EPF(L) et opérateurs HLM). Ce mode de construction du dispositif montre qu'il n'était pas défini intégralement lors du dépôt de l'amendement créant les OFS en 2013, mais qu'il est plutôt créé par tâtonnements.

Cette construction ne répond pas aux procédés classiques ni à l'image d'un État français centralisé et descendant, avec des instruments qui s'imposent de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (Bacqué, Carriou, 2011). Des fenêtres d'opportunité se présentent d'ailleurs régulièrement, permettant de compléter le dispositif au fil de plusieurs lois successives et le ministère en charge des questions de logement et d'aménagement soutient cette forme particulière de travail, qui permet également d'assurer la sécurité juridique du dispositif.

Malgré les décalages entre les OFS-BRS et son modèle inspirateur des CLT, concernant la place des citoyens dans l'élaboration du dispositif, des structures et dans leur gouvernance, la logique visant l'appropriation locale et la coopération entre acteurs est en partie intégrée dans la transposition.

Le dispositif connaît un succès important chez les élus et opérateurs, à partir de 2020, suite aux premières expériences et aux évolutions réglementaires qui ont rendu son application plus claire. Si la création s'est fondée sur une conviction partagée d'avoir trouvé une solution technique adaptée et sur des fenêtres d'opportunité, son succès et son développement semblent reposer sur un certain flou, une non-politisation et quelques illusions, que nous allons analyser au chapitre suivant.

CHAPITRE 4. Conception et premières mises en œuvre

En raison de l'ampleur des changements qu'engendrent les OFS-BRS, la réglementation n'a pas été pensée d'un coup, mais s'est construite de manière itérative dans les premières années de mises en œuvre, principalement entre 2017 à 2020, dans un dialogue entre les acteurs pionniers et l'État.

Afin de poursuivre l'analyse de cette période de création, dans ce chapitre, nous allons revenir concrètement sur la production de logements en BRS, qui repose sur la « dissociation » entre bâti et foncier et engage un nouvel acteur : l'Organisme de foncier solidaire. Expérimenter la production de logements en accession BRS a soulevé de nombreuses questions, tant sur les sources de financement, le montage économique d'opération, la succession des actes juridiques, que sur la répartition des responsabilités.

De plus, l'accession BRS comporte une longue phase de gestion qui n'existait pas précédemment dans les dispositifs d'aide à l'achat d'un logement. Comment la prorogation du BRS à chaque mutation, élément central pour le contrôle du parc dans le temps, affecte-t-elle le processus de production du logement abordable ? Est-ce que ce changement influe sur les tâches que les acteurs doivent accomplir et sur leurs responsabilités ? A-t-il des effets sur le modèle économique des opérations ?

Les premières expériences de production de logements en BRS vont être analysées successivement selon trois aspects du processus : D'une part, en partant des travaux de Christian Topalov qui a distingué plusieurs fonctions dans l'acte de construire, je vais examiner comment le mécanisme de dissociation affecte les tâches à réaliser et les acteurs impliqués. Dans un second temps, puisque la promotion est la circulation d'un capital depuis son investissement jusqu'à sa reconstitution, je vais analyser comment les acteurs élaborent le modèle économique d'une opération en BRS. Nous allons voir qu'il s'agit d'un découpage plus subtil qu'une simple séparation entre financement foncier d'une part et bâti de l'autre. Enfin, je vais inventorier les sources de financement des OFS pionniers, mais aussi les sources imaginées dans les premières années, lorsque les espérances, et parfois illusions, sur le dispositif étaient nombreuses.

I. Les fonctions de l'acte de construire redistribuées dans la production du Bail réel solidaire

Dans cette première section, nous allons étudier les effets de la dissociation sur le processus de production de logements. Nous comparerons l'observation des premiers projets en BRS avec l'étude des promoteurs réalisée par Christian Topalov. Il divise l'acte de construire une opération de logements en cinq différentes fonctions : financement, promotion, étude technique, construction et commercialisation²⁸⁸.

Les différents acteurs de la production du logement agissent chacun sur des marchés : marché des capitaux, marché foncier ou marché des matières premières par exemple. Le promoteur qui suit l'ensemble du déroulement de l'opération est donc « présent simultanément sur plusieurs marchés »²⁸⁹. Sur le marché immobilier proprement dit, l'opérateur de promotion qui prend les principales décisions doit tenir compte des attentes de ses clients cibles et s'ajuster par rapport à ce que proposent les acteurs concurrents.

Son rôle est de s'assurer, à chaque étape de l'opération, de réduire le risque encouru par le capital (Topalov, 1974). Les principaux facteurs de risque sont la phase de commercialisation, où le logement peut ne pas rencontrer son public, ainsi que le déroulement des travaux, où un incident peut entraîner l'augmentation du coût ou des délais, voire dénaturer le projet et le rendre plus difficile à vendre. Par ailleurs, la durée d'élaboration puis de construction d'une opération demande de mobiliser le capital pour de longues périodes, ce qui constitue un obstacle et accentue les risques.

La production d'un logement en Bail réel solidaire nécessite toujours que ces fonctions soient assurées. Toutefois, la dissociation affecte certaines d'entre elles, notamment le financement, la promotion et la commercialisation. Nous reviendrons sur chacune de ces étapes.

288 Pour distinguer les différentes fonctions, Christian Topalov s'appuie sur les « différentes phases de la transformation du capital de promotion ». Cela correspond à des tâches techniques différenciées qui se succèdent depuis l'idée du projet, que l'on pourrait rapprocher des études d'opportunité ou de faisabilité dans le vocabulaire technique, à la commercialisation voire la gestion. Il établit ainsi une liste de 5 fonctions :

Fonction de financement, c'est-à-dire la manière dont est trouvé le capital initial.

Fonction de promotion, qui consiste à gérer le capital tout au long du processus de production. Elle recouvre dans un premier temps le choix et l'achat du foncier. Ensuite le maître d'ouvrage, établit une programmation. La fonction de promotion comprend également une part juridique de contractualisation avec tous les acteurs de la chaîne de production et de choix du mode de commercialisation. Enfin, la maîtrise d'ouvrage assure une mission de suivi et contrôle du déroulement de l'opération, notamment sur les volets techniques et financier.

Fonction d'étude technique, qui est souvent prise en charge par des architectes et bureaux d'étude, qui constituent l'équipe de maîtrise d'œuvre, dans un dialogue avec le maître d'ouvrage (le promoteur).

Fonction de construction, pendant la phase de chantier, assurée par les entreprises de construction sous le regard de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage.

Fonction de commercialisation, qui est l'aboutissement du processus puisqu'elle permet de recouvrer le capital initial et éventuellement une marge supplémentaire.

289 Jourdeuil, 2019, p.143.

La dissociation fait également évoluer le rôle des acteurs, du fait de la présence du nouvel Organisme de foncier solidaire. Le rôle du promoteur, tel que le décrit Christian Topalov, est celui d'un chef d'orchestre, qui s'assure du bon déroulement du processus global et de chacune des fonctions énumérées plus tôt. Il assure plus directement le choix de l'ancrage et le montage juridique. La raison d'être de l'ensemble du processus de transformation du capital est bien entendu sa phase finale : la récupération de la mise augmentée du bénéfice (Topalov, 1974, p.103). Cette fonction de promotion pourrait être revendiquée par l'OFS, qui est garant de la sécurité du capital des financeurs du foncier. Néanmoins, il possède rarement les compétences et les moyens nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage lui-même. De ce fait, une fois le terrain acheté, l'OFS va faire la dissociation, puis contractualiser avec un professionnel (opérateur HLM ou promoteur privé) pour assurer la maîtrise d'ouvrage. C'est ce que prévoit l'article L.329-1 du code de l'urbanisme :

« L'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter, rénover ou gérer des constructions existantes, des droits réels ». L'article R.329-5 précise que « l'organisme de foncier solidaire peut décider de confier à un tiers la réalisation des missions définies à l'article R.329.1 qui ne sont pas réservées par l'article L.329-1 à un organisme de foncier solidaire ».

Voici une analyse des tâtonnements observés chez les pionniers expérimentateurs dans la division des rôles et responsabilités entre OFS, opérateur-promoteur et ménages acquéreurs.

1. Les effets de la dissociation sur le déroulement d'une opération

Il apparaît rapidement que deux éléments changent fondamentalement dans le processus de production du fait de la dissociation. D'une part, la recomposition du capital repose sur deux temporalités différentes. D'autre part, la fonction de promotion est divisée entre l'OFS et le promoteur-opérateur.

Ces évolutions sont visibles dans les illustrations commerciales du dispositif. Pour aider les futurs clients à se projeter dans une acquisition en état futur d'achèvement, les promoteurs immobiliers présentent souvent dans leurs plaquettes commerciales les différentes étapes de réalisation d'un programme immobilier. Ils expliquent ainsi leur rôle. Dès les premières opérations en BRS, le même type d'illustration a été produit. Cette fois, la communication graphique visait non seulement les potentiels acquéreurs mais aussi les acteurs de la production, promoteurs et opérateurs, collectivités et aménageurs. Il s'agissait de faire comprendre quelles parties du processus habituel étaient affectées, et comment se répartissaient les rôles entre les acteurs traditionnels et les nouveaux Organismes de foncier solidaire. Ce mode de représentations va nous servir de base pour examiner le processus complet de production.

1.1. Le capital reconstitué en deux phases

« La marchandise, une fois produite, doit être écoulee sur le marché. Tantôt cette commercialisation s'opère une fois pour toutes : c'est le secteur de l'accession à la propriété ; tantôt elle doit être assurée tout au long de la vie physique de l'immeuble : c'est le secteur locatif²⁹⁰. »

La production d'une opération destinée à la vente en état futur d'achèvement en pleine propriété est représentée de manière linéaire par une succession d'étapes qui conduisent à transformer le capital investi en un bien, qui est vendu afin de reconstituer les fonds, augmentés d'une marge, qui permettront de lancer de nouvelles opérations (C. Topalov, 1974).

En revanche, les premiers schémas qui illustrent le déroulement d'une opération commercialisée en Bail réel solidaire comprennent, le plus souvent, deux parties : l'opération de promotion puis la phase de gestion. En effet, l'accession n'y est pas totale. Le ménage ne va pas devenir propriétaire du bien, mais titulaire de droits réels. Il « partage » cette propriété avec l'Organisme de foncier solidaire. Du point de vue économique, ce mécanisme introduit des changements dans la circulation du capital au cours de l'opération. La valorisation²⁹¹, phase de récupération du capital, est dédoublée. Une partie, les droits réels, est commercialisée. Le capital investi par les financeurs de la part promotion est alors récupéré sur les mêmes délais que la promotion classique. À l'issue de cette phase, l'opérateur-promoteur est relativement dégagé de l'opération.

L'autre partie de la propriété est mise à disposition par l'OFS au preneur au travers du Bail réel solidaire, contre paiement d'une redevance. La récupération du capital, cette fois investi par l'OFS, est dans ce cas beaucoup plus longue. Cela peut être comparé à la valorisation d'un logement locatif. De plus, l'organisme se trouve engagé au travers du contrat, sur le très long terme avec les ménages, ce qui fait de lui un gestionnaire.

Les illustrations du processus en BRS comportent toujours une part « promotion », linéaire, qui débute par l'ancrage et se conclue par la commercialisation. Cette partie comprend trois acteurs : l'OFS, l'opérateur et le ménage. Au-delà, le schéma devient circulaire. Il représente la phase de gestion sur le très long terme qui engage deux acteurs principaux, l'OFS et les ménages successifs.

²⁹⁰ Topalov, 1974, p.114.

²⁹¹ La dernière phase de la promotion identifiée par Christian Topalov est la commercialisation qui permet la retransformation du bien en capital, que Aalbers et Christophers nomment « valorisation » (M. Gimat, 2017).

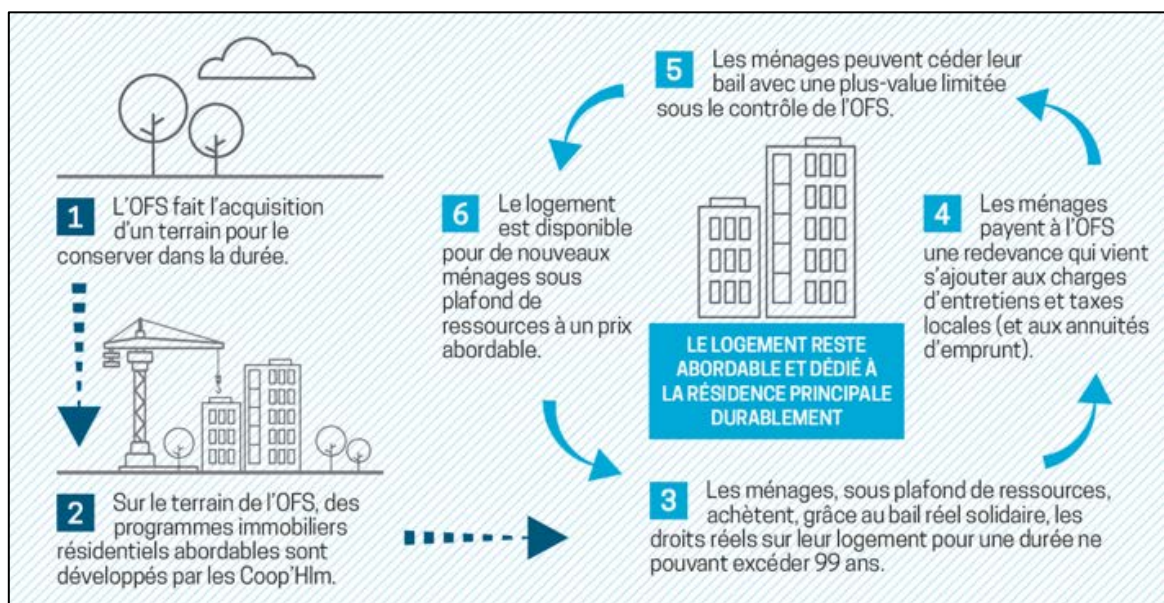


Figure 16 – Plaquette de présentation du BRS. Comment ça marche ? Source : fédération des coopératives HLM

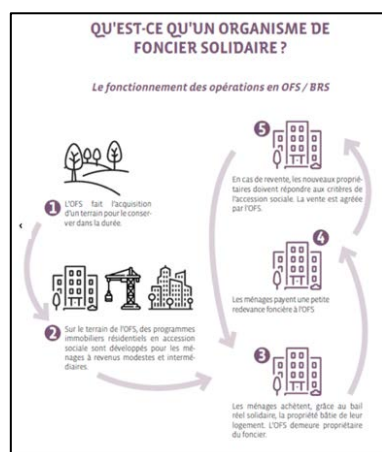


Figure 17 – Schéma descriptif de l'opération Néotoa, Source : OFS de Rennes

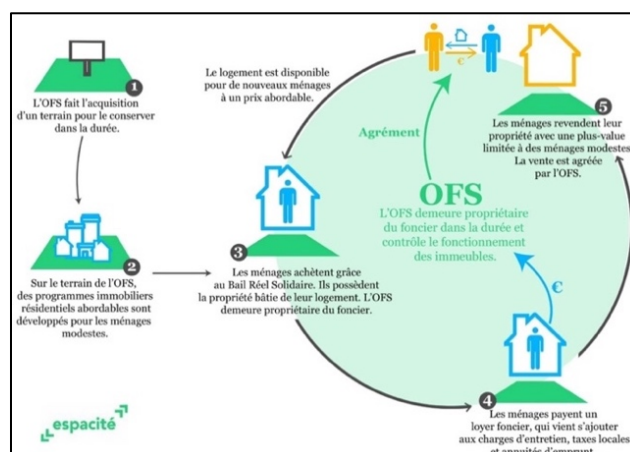
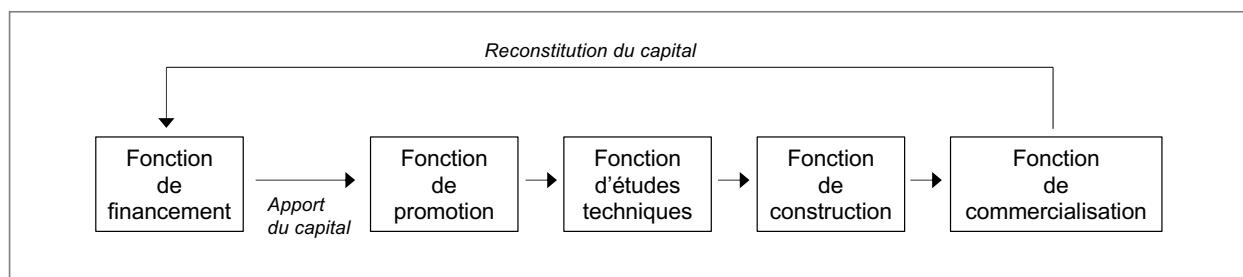
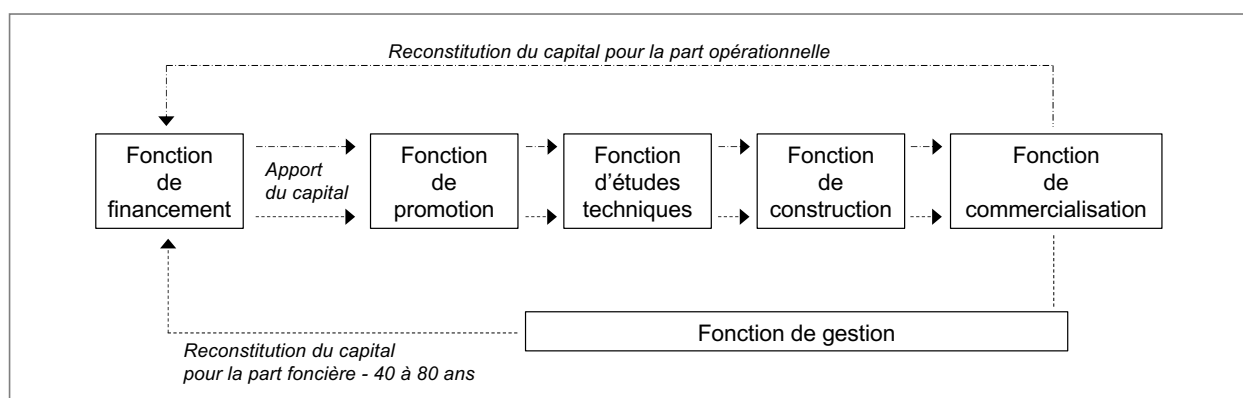


Figure 18 – Source : Espacité

Transformons les représentations commerciales en schémas fonctionnels. Ci-dessous est figuré l'enchaînement des fonctions dans le processus de production. La dissociation permet qu'une part du capital connaisse une rotation plus longue, reconstitué par la perception de redevances.



1. Reconstitution du capital dans le processus de production en promotion « classique »



2. Reconstitution du capital dans le processus de production d'un logement en Bail réel solidaire

Figure 19 – Comparaison des fonctions des processus de production « classique » et BRS. Élaboration : H. Morel

1.2. Une fonction promotion divisée entre Organisme foncier et opérateur

La fonction de promotion comporte plusieurs tâches, notamment le choix du terrain, la programmation, la contractualisation avec toutes les parties prenantes au projet. Elles relèveraient en toute logique en majorité de l'OFS. Toutefois, dans les premières années, les pionniers ont peu de moyens et de compétences internes. Ils vont donc majoritairement déléguer une partie de ces tâches à des professionnels capables de les mener : les opérateurs HLM ou promoteurs privés.

Bien qu'il ait besoin de l'aide d'un opérateur-promoteur, pour réaliser le projet, l'OFS a des exigences qui lui sont propres. Il conserve donc une attention à ces différents sujets et fixe son propre cahier des charges.

Confier les tâches de la fonction promotion au travers du BRS initial

Pour confier la maîtrise d'ouvrage à un tiers, l'OFS va signer avec lui un contrat, comme prévu à l'article L.255-3 du CCH. Ce premier Bail réel solidaire, appelé BRS initial²⁹², comprend deux parties : la définition du projet à réaliser et les conditions d'occupation du bien.

292 Dans les premières années, chaque pionnier a créé son propre vocabulaire. Comme cela a eu lieu à plusieurs endroits en même temps, il y avait une hétérogénéité dans les termes employés. Ainsi, certains parlaient de BRS initial et d'autres de BRS opérateurs. Au fil du temps, une homogénéisation s'est faite. La plupart des acteurs parlent

Dans sa première partie, il fixe la commande de l'opération sur laquelle se sont mis d'accord les deux signataires. Il clarifie les attentes en matière de construction : nombre de logements, typologie, prix, prestations, etc. Certains contrats définissent très précisément les attendus, tandis que d'autres sont plus évasifs et laissent plus d'initiatives à l'opérateur-promoteur. Au minimum sont indiqués le nombre de logements prévus et l'état descriptif de division de la copropriété (le cas échéant).

La seconde partie comprend toutes les clauses qui seront « transmises » au ménage lors de la cession, c'est-à-dire l'ensemble des conditions d'occupation du bien²⁹³. Ces clauses portent notamment sur le montant de la redevance, le prix de vente et son encadrement à la revente, la sécurisation, les obligations d'entretien par le ménage, etc. Si l'opérateur ne vend pas tous les logements, au moment de la livraison, il basculera dans le rôle de preneur et devra assumer les charges et responsabilités afférentes, notamment le paiement de la redevance.

Une programmation négociée entre OFS et promotion

La loi et les décrets d'applications posent seulement un cadre général à ce contrat, les parties sont donc libres d'en déterminer le contenu. Ainsi, le BRS initial peut varier d'un OFS à l'autre, voire d'une opération à l'autre, pour s'adapter au contexte et aux intervenants. Il tient compte notamment de la dynamique du marché et des attentes des ménages ou de la collectivité. Les clauses découlent d'une négociation entre les parties. Cette négociation sur les conditions de réalisation, puis de gestion du logement, constitue la phase de programmation. Elle vise à définir les caractéristiques du projet pour le rendre pertinent pour les usagers et le territoire, ainsi que réalisable du point de vue économique et technique. Cette étape est cruciale pour limiter les risques encourus par le capital.

Cette négociation reflète les rapports de force entre l'Organisme de foncier solidaire et l'opérateur-promoteur. Leurs points de vue respectifs dépendent principalement des risques financiers qu'ils assument et de la place de l'opération dans leur stratégie. L'OFS s'engage pour une durée indéterminée à gérer le parc de logements, à respecter les conditions des baux qu'il a signés et à assumer les risques afférents. Il développe une stratégie sociale et patrimoniale de longue durée. Ses préoccupations se portent sur la qualité des logements et de l'ensemble immobilier ainsi que la pertinence de l'opération pour répondre aux besoins et aspirations de ses ménages cibles à l'instant et dans l'avenir. L'Organisme foncier veille à la sécurité de chacun dans le temps long et au respect

maintenant d'un BRS initial, comprenant une partie BRS opérateur avec les contraintes de production, et une part BRS preneur, avec les éléments de gestion qui s'appliqueront par la suite aux ménages.

293 Sans être exhaustives, voici quelques-unes des règles qui régissent la rédaction du contrat : Les preneurs d'un BRS sont définis par la loi (L.255-2, L.255-3, L.255-4) comme les plafonds de ressources (R.255-1). La durée du bail est encadrée de 18 à 99 ans (L.255-1) mais entre ces deux bornes la liberté laissée est grande. De même, le prix de cession (L.255-2) est plafonné. Le montant de la redevance que le ménage doit verser à l'OFS est laissée libre. Seuls les grands principes de fixation sont posés dans la loi (L.255-8). Le logement ne sera jamais qu'une résidence principale, en accession ou en location, mais des activités accessoires à l'habitation peuvent être autorisées par le contrat (L.255-7). Certains faits peuvent entraîner la résiliation du bail, le ménage est alors indemnisé par l'OFS selon une méthode définie par le contrat (R.255-5).

des lois et règlements. Il est aussi souvent en lien avec la collectivité qui peut lui communiquer des attentes.

De son côté, l'opérateur ou promoteur doit séduire le premier acheteur avec des conditions suffisamment alléchantes. Son expertise repose sur sa connaissance du marché et de la clientèle²⁹⁴.

La combinaison de leurs préoccupations respectives doit déboucher sur des choix en termes de :

- Implantation de l'opération,
- Programmation architecturale,
- Durée du bail,
- Arbitrages économiques : grille de prix de vente, montant de redevance, montants et conditions de l'indemnisation, modalités de calcul du prix de revente, etc.,
- Encadrement de l'usage : autorisation ou non de mettre en location, définition des attendus en termes de bon entretien du bien, etc.

L'Organisme foncier est donc plutôt un acteur de gestion, tandis que l'opérateur qui assure la promotion reste principalement occupé par des enjeux de production. Certains organismes HLM sont agréés directement OFS, il est alors souvent recommandé de distinguer ces deux rôles (OFS et opérateur), afin de jouer cette négociation pour que l'intérêt de l'OFS soit représenté au même niveau que celui de l'opérateur (métier mieux connu des acteurs).

La fonction de maîtrise d'ouvrage assurée par l'opérateur-promoteur

Après signature du BRS initial, l'opérateur-promoteur va se trouver en situation de maîtrise d'ouvrage sur la base du projet convenu dans le contrat. Il assure toutes les responsabilités de ce rôle en réalisant le suivi et contrôle des fonctions études techniques et construction. La qualité des matériaux et de l'exécution des travaux, la tenue des délais, les rapports entre entreprises et avec les ménages : autant d'éléments qui relèvent de la fonction de maîtrise d'ouvrage et sur lesquels l'OFS n'a plus de pouvoir d'agir une fois qu'il les a délégués à l'opérateur-promoteur via le contrat.

Le choix de l'opérateur-promoteur est donc déterminant pour l'OFS. Il doit pouvoir lui faire confiance. La réussite du projet dépend du choix de cet acteur et du degré d'encadrement du programme fixé par l'OFS dans le BRS initial.

Le processus de production dans sa complexité

Dans la réalité opérationnelle, les fonctions identifiées par Christian Topalov ne se succèdent pas de manière linéaire. Au contraire, elles s'entremêlent puisque les acteurs qui les incarnent travaillent ensemble. De même, le déroulement d'une opération en Bail réel solidaire ne ressemble pas

294 Au cours de cette thèse, j'ai observé que les équipes commerciales des opérateurs HLM sont relativement mal considérées et que leurs connaissances et savoirs-faires sont rarement sollicités lors de la programmation. Ce sont pourtant des professionnels en contact direct avec les clients, qui connaissent l'offre disponible sur le territoire. Leur avis n'est pas souvent pris en compte dans le montage d'opération et la négociation de la programmation. J'ai été étonnée de les voir cantonnés à la fonction commerciale, alors qu'ils pourraient s'impliquer dans la fonction promotion.

vraiment aux schémas simplifiés, présentés plus tôt. Au fil des expérimentations, les différents acteurs ont essayé de trouver les meilleures conditions de réussite et de sécurisation de ce nouveau montage. Les pratiques restent relativement différentes d'un OFS à l'autre, et même d'une opération à l'autre, en fonction des contextes. Cependant, des traits communs apparaissent que j'expose rapidement ici.

Ainsi, le plus souvent, le financement du foncier n'est accordé à l'OFS qu'une fois que la commercialisation a atteint un certain pourcentage. Les promoteurs parlent de précommercialisation. Ils ne vendent pas un logement quand il est terminé, mais lorsqu'il est encore sur papier. De même, le terrain n'est pas acheté immédiatement, car le portage de cette dépense alors que l'OFS ne perçoit aucune recette serait trop lourd. Ainsi, l'OFS n'achète le sol que lorsque le chantier est prêt à commencer. Ces usages destinés à limiter les risques opérationnels et financiers sont également employés dans la promotion classique.

Le schéma suivant permet de visualiser grossièrement la succession des grandes étapes opérationnelles, en les affectant à chaque fonction et à chaque acteur. Cette représentation est plus complexe que celle destinée à la communication, bien que la logique soit la même. Les différences sont liées à la recherche de sécurisation.

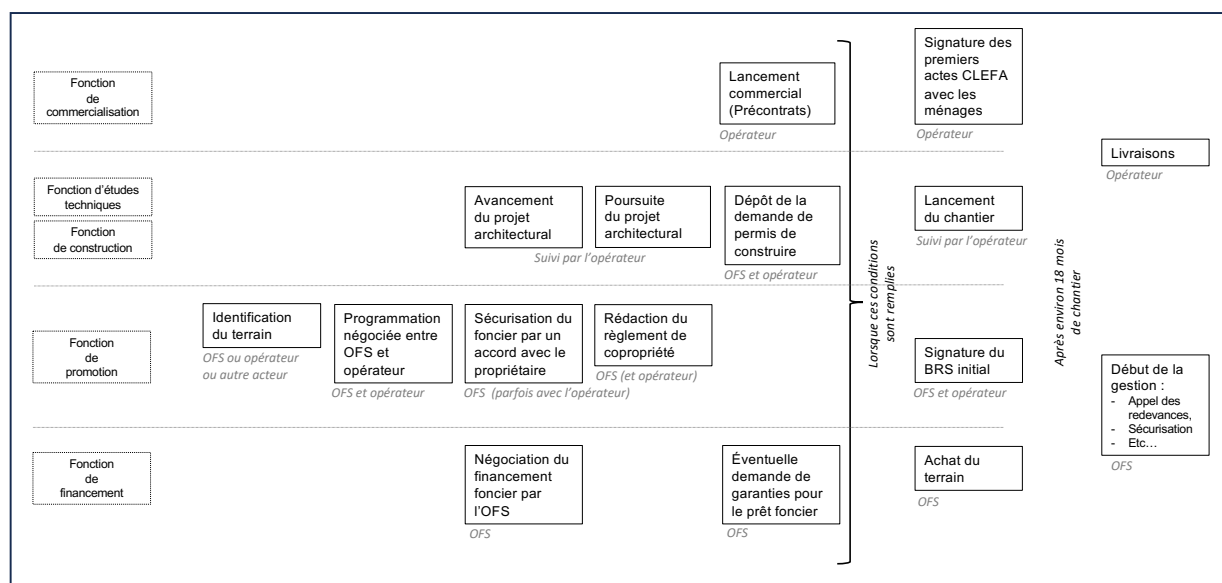


Figure 20 – Affectation, par fonctions et acteurs, des étapes déterminantes d'une opération en BRS. Élaboration : H. Morel

2. Les effets de la dissociation sur des moments clés de la production

Deux tâches essentielles du processus de production sont affectées par la dissociation : l'ancrage et la commercialisation. S'ajoute également une nouvelle étape, qui n'existait pas, ou de manière très limitée dans la production d'accession aidée : la gestion. En effet, la dissociation entraîne une cohabitation de deux droits sur le logement BRS : celui de l'OFS et celui du ménage.

Nous allons examiner ici les effets de ce mécanisme de dissociation sur chacune de ces tâches, en poursuivant sur la forme de chronique, c'est-à-dire en présentant les questionnements successifs que les acteurs ont dû affronter en menant les premières expériences.

2.1. L'ancrage d'une opération en Bail réel solidaire

L'ancrage est le fait d'acquérir un terrain en vue de réaliser un projet immobilier. Alors que cette tâche revient habituellement au promoteur, dans le cas d'une opération en BRS, c'est à l'OFS d'acquérir le foncier. En effet, il est le seul habilité à créer un Bail réel solidaire. Il acquiert la pleine propriété, puis crée les droits réels par la dissociation.

L'ancrage commence par une étape de prospection foncière, c'est-à-dire la recherche du terrain sur lequel une opération de logements en accession abordable serait possible et pertinente. Trouver du foncier représente une des difficultés essentielles de toute opération de promotion en zone tendue. Or, les premiers OFS possèdent peu de moyens humains, matériels et financiers pour assurer leur propre prospection. À ce jour, aucun d'eux n'avait de poste salarié dédié à cette fonction, mis à part les organismes HLM directement agréés OFS qui auraient internalisé cette compétence, ce qui n'est pas commun parmi les pionniers. De ce fait, les Organismes de foncier solidaire pionniers sont contraints de passer par d'autres acteurs pour identifier et négocier des fonciers.

Deux types de partenaires sont en situation de les aider dans cette phase : les collectivités et les opérateurs ou promoteurs en charge de la construction des logements BRS. Cette dépendance à des tiers pour remplir sa mission met l'Organisme de foncier solidaire dans une situation complexe.

Certaines collectivités prévoient de soutenir la production de BRS en approvisionnant les OFS en terrains, comme elles le font avec le logement social par exemple. Les OFS proches d'acteurs publics s'appuient principalement sur elles pour accéder au foncier. Le terrain peut être apporté directement ou fléché par une collectivité lorsqu'il s'agit d'une zone aménagée ou d'un portage par un EPF(L). De plus, la loi 3DS permet aux pouvoirs publics locaux de déléguer leur droit de préemption urbain aux Organismes foncier solidaire. Néanmoins, dans beaucoup de territoires, l'accès aux fonciers publics peut se révéler relativement difficile pour les OFS, du fait d'une absence de politique foncière pour l'accession, de mauvaises relations aux collectivités, ou d'un simple manque de terrains publics.

L'autre grande voie d'accès au foncier pour les OFS passe par les opérateurs chargés de la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, dans la pratique, ce n'est pas l'OFS qui acquiert un foncier avant de choisir un

opérateur pour réaliser la maîtrise d'ouvrage. Au contraire, les promoteurs privés²⁹⁵ ou HLM²⁹⁶ réalisent la prospection foncière, puis « revendent » à l'Organisme foncier tout ou partie du terrain pour réaliser des logements BRS. Dans ce cas, l'opérateur choisit l'OFS avec lequel il souhaite travailler. Les rapports de force entre acteurs sont alors relativement différents (voir Partie III).

Retours des premières expériences

Sur 15 OFS pionniers qui m'ont donné des informations sur leurs sources de foncier, 9 utilisaient majoritairement des terrains publics pour réaliser du BRS. Il peut s'agir de terrains aménagés (ZAC) ou encore de bâtiments publics nécessitant une rénovation. 6 employaient de manière plus variée terrains publics et privés. Souvent, cela est lié à un manque de terrains publics. Les OFS ont alors principalement accès à du foncier privé « créé » par des promoteurs privés. Enfin, une autre source de foncier est la Vente HLM.

Le réseau Foncier solidaire France a interrogé ses adhérents, mi 2023, sur l'origine de leurs fonciers. Le résultat présenté lors des rencontres de novembre 2023 montre que les terrains proviennent à 24% des promoteurs privés, 14% des collectivités, 20% d'aménageurs et 8% des opérateurs de logement social²⁹⁷.

Alors que les toutes premières opérations étaient 100% en BRS, très rapidement des montages plus complexes apparaissent, découlant notamment des sources de foncier. Je vais détailler ici deux types d'ancrages qui peuvent ou pourraient accélérer le développement du nombre de logements en BRS.

Les clauses de mixité : gisement de foncier pour le logement abordable

Le code de l'urbanisme prévoit à l'article L 151-15, la possibilité de délimiter, dans les plans locaux d'urbanisme des clauses ou servitudes de mixité sociale, zones où le promoteur est obligé d'intégrer une part de logements sociaux dans son opération. Elles permettent à une collectivité de remplir ses obligations SRU et de mettre en pratique sa politique de peuplement. Le logement créé « en diffus » se distingue des opérations totalement sociales par une mixité « plus fine ». Cet instrument permet également de peser sur les marchés foncier et immobilier, en imposant une proportion de logements à prix abordables.

295 « Les promoteurs privés ne trouvent pas uniquement, voire relativement peu, leurs fonciers en démarchant des petits propriétaires terriens, En raison des fortes contraintes de ces négociations pour des terrains de tailles limitées, des règles d'urbanisme qui s'appliquent avec une marge de négociation faible, et des risques importants de recours du voisinage. Les promoteurs privés travaillent principalement à répondre à des appels d'offre auprès de collectivités et d'aménageurs, voire se positionnent eux-mêmes en tant qu'aménageurs. » (Citron, 2016).

296 Les bailleurs et opérateurs HLM sont traditionnellement approvisionnés en terrains par la puissance publique. Toutefois, l'évolution des politiques nationales et locales enjoignent les organismes HLM à diversifier leurs sources de foncier. Ils commencent à développer des pratiques de prospections, en s'appuyant sur un réseau : aménageurs, promoteurs privés et toujours les communes ou collectivités (Gimat, 2017, page 556). Avec le développement de la Véfa-HLM à partir de 2008, près de la moitié des logements sociaux sont aujourd'hui produit par des promoteurs privés, qui se chargent de la prospection foncière.

297 Les autres sources sont : 14% particuliers, 19,5% autres et 0,5% de l'État. Ce travail a été réalisé par Alexandre Couloudre, avec le réseau Foncier solidaire France.

Depuis la loi MOLLE de 2009, la collectivité peut détailler le type de logement attendu : un segment spécifique de locatif social (PLAI, PLUS, PLS), mais aussi de l’accession sociale, ou du logement intermédiaire, etc. Le BRS, encore très nouveau, a rarement été intégré dans les règlements d’urbanisme. Cependant de nombreuses collectivités réfléchissent à étendre les clauses de mixité au BRS. Les promoteurs se verraient contraints à produire une part de BRS et solliciteraient les OFS locaux.

La Vente HLM : autre source de foncier pour les OFS

Dès les premiers moments du dispositif, il est imaginé de combiner la Vente HLM au Bail réel solidaire. En effet, les clauses antispéculatives qui s’appliquent à la Vente HLM sont aussi fragiles que celles du PSLA. Céder les droits réels d’un logement locatif social via un BRS permet de conserver son accessibilité dans le temps²⁹⁸. Le financement public initial est ainsi pérennisé.

Si l’idée convainc nombre d’élus et de bailleurs, le mécanisme pour y parvenir a mis plus de temps à s’élaborer en raison de flous sur le régime juridique et fiscal. La loi Égalité et Citoyenneté de 2017 autorise les organismes HLM à céder des éléments de leur patrimoine à un OFS en vue de la vente de ces logements en BRS et la loi Elan leur donne la possibilité d’être agréés eux-mêmes OFS. Avec l’incitation à la Vente HLM à partir de 2018, les bailleurs sont de plus en plus intéressés par la Vente HLM en BRS. Le mécanisme est finalement sécurisé par la loi 3DS de 2022, qui prévoit la possibilité pour les organismes HLM agréés OFS de réaliser des ventes de logements anciens de leur parc via le BRS en assimilant cela à une Vente HLM.

En plus de conserver la vocation sociale du logement, la Vente HLM en BRS permet au bailleur de mieux accompagner les ménages et la gestion de copropriété. De plus, une fois agréé OFS, le bailleur qui réalise la Vente HLM via le BRS n’a plus à demander d’autorisation à la préfecture.

Trois OFS pionniers ont demandé leur agrément pour exercer la Vente HLM. Le premier a fait ce choix en raison de la pression économique de la RLS²⁹⁹, lui imposant d’augmenter ses ventes. Le BRS remplit le triple objectif de pouvoir reconstituer des fonds propres, permettre le parcours résidentiel des ménages et conserver l’objet social de long terme des logements. Le second bailleur agréé OFS associe deux évolutions réglementaires : la possibilité de Vente HLM en BRS, et la nouvelle politique des loyers. Son parc ancien est majoritairement constitué de PLUS. Pour accueillir des ménages à plus bas revenus, un logement PLUS est transformé en PLAI, et en contrepartie, un autre devient du PLS ou du BRS. Par ce mécanisme, au fur et à mesure des attributions, il espère parvenir à atteindre un niveau de 25% du parc en PLAI.

298 La vente HLM en BRS a été plusieurs fois évoquée lors de la présentation finale du programme de recherche « Vente HLM » organisé par l’USH, en décembre 2024.

299 La réduction de loyer de solidarité (RLS) s’impose aux bailleurs HLM, suite à la baisse des APL décidée en 2018.

2.2. Commercialisation de droits réels en état futur d'achèvement

La commercialisation d'une opération neuve se fait habituellement bien en amont de la livraison, souvent même avant le début du chantier, afin de sécuriser les opérateurs et les financeurs en mesurant si l'opération rencontre du succès. La vente de logements neufs passe le plus souvent par une VEFA – vente en état futur d'achèvement³⁰⁰. Elle s'oppose à la vente à terme, c'est-à-dire une cession après la livraison de l'immeuble (article 1601-2 du Code civil).

En créant le BRS, le législateur a cherché à simplifier le processus, en calquant la cession des droits réels sur le modèle de la VEFA. Cependant, dans le cas du BRS, l'expression que les notaires demandent d'utiliser est CLEFA pour « cession de logement en état futur d'achèvement ».

Qui commercialise le BRS ?

La responsabilité de la fonction de commercialisation est attribuée par le BRS initial. La plupart du temps c'est à l'opérateur-promoteur qu'en revient la charge. Ce dernier peut faire appel à un service interne ou à un prestataire externe³⁰¹.

Cependant, certains OFS ont souhaité prendre d'autres dispositions pour cette étape cruciale. Ils demandent à ce que les ménages soient informés par des spécialistes de l'accession abordable : l'ADIL par exemple sur l'aspect juridique ou un organisme HLM pour l'accompagnement social et financier. L'inquiétude qui conduit à ce choix est que certains promoteurs n'aient pas l'habitude des accédants sous plafond de ressources et que leurs pratiques soient donc moins adaptées.

Hésitations sur les effets de la vente

Le Bail réel solidaire initial porte sur l'ensemble des lots BRS d'une copropriété en devenir. Chaque fois que les droits réels sur un logement sont cédés, le Bail réel solidaire de l'opérateur va en quelque sorte « se décharger » de ce lot. À la fin de la commercialisation, si celle-ci est réussie, le Bail réel solidaire de l'opérateur « tombe ». Il ne possède plus aucun droit réel. L'opérateur-promoteur reste impliqué dans l'opération seulement par les contrats de CLEFA qu'il a signé avec les futurs occupants. Si la commercialisation n'est pas complète, à la livraison, l'opérateur-promoteur est toujours titulaire des droits réels, et va en faire usage comme un preneur de Bail réel solidaire. Il devra payer la redevance, s'acquitter de l'ensemble des charges pour le logement, ainsi qu'assurer

300 « La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. » Art. 1601-3 du Code civil.

301 Chaque solution a ses avantages et inconvénients (C. Topalov, 1974). Un service commercial peut contribuer à la phase de programmation en apportant sa connaissance des ménages cibles et du marché local. Cependant, pour que ce service soit utilisé à ses pleines capacités, il faut lui fournir suffisamment de logements à vendre. Ainsi, faire porter la commercialisation par un acteur extérieur protège contre le risque de ne pas « rentabiliser » le service interne, mais la maîtrise sur le processus est moins grande et les compétences ne sont pas disponibles à chaque étape du projet.

son bon entretien. Il s'agit là du risque principal pris par l'opérateur dans une opération de Bail réel solidaire.

Le chapitre 3 a montré que le dispositif s'est construit par tâtonnements. La phase de commercialisation a fait l'objet de nombreuses évolutions. En effet, le fait que le BRS initial « tombe » a fortement inquiété les juristes dans les premières années. Si l'opérateur-promoteur n'était plus tenu par le contrat BRS vis-à-vis de l'OFS au moment du chantier, allait-il rester engagé dans l'opération ? Risquait-il de partir avant la livraison ? Pour répondre à ces inquiétudes, les premiers contrats BRS ménages n'étaient activés qu'à la livraison. Le BRS initial courait pendant toute la phase de chantier, même après commercialisation. Finalement, il est apparu que l'acte juridique de la CLEFA était un engagement suffisant pour obliger l'opérateur à terminer son rôle de maître d'ouvrage. En effet, comme dans la VEFA, l'opérateur assure l'accédant d'une garantie d'achèvement. Pour cela, il est obligé de se rapprocher d'un garant, souvent une banque ou une compagnie d'assurance, qui finance la fin des travaux si le maître d'ouvrage fait faillite (article R.261-17 à 24 du CCH).

Simplification du déroulement des actes

Dorénavant, à chaque signature de CLEFA, le contrat BRS est transféré au nom du ménage. Dans les premières années du dispositif, cette étape nécessitait un agrément préalable du preneur par l'OFS. Pour fluidifier et rendre l'opération juridiquement plus conforme, la loi 3DS³⁰² de février 2022 propose une simplification³⁰³. Dans le BRS initial, l'OFS charge l'opérateur-promoteur de commercialiser à des ménages éligibles, lui déléguant la responsabilité :

« La cession des droits réels immobiliers par l'opérateur à chaque preneur crée un lien direct et individuel entre l'Organisme de foncier solidaire et chacun des preneurs et de solidarise les preneurs entre eux et chaque preneur de l'opération³⁰⁴. »

Si certains acteurs se félicitent de la cohérence de cette nouvelle manière de décrire les actes et de la simplification des relations entre organisme OFS, opérateur et ménages, d'autres s'en plaignent. Lors des rencontres du réseau Foncier solidaire France (FSF) de décembre 2022, à Paris, un OFS regrettait d'avoir ainsi perdu le lien dès l'origine avec le ménage (voir Partie III).

La livraison d'un logement « dissocié »

Enfin, les pionniers ont connu quelques hésitations concernant l'étape de la livraison. C'est le moment où l'opérateur-promoteur remet le bien au ménage qui en assure la réception, comme cela est prévu par le contrat de CLEFA. Ce point est un sujet délicat, qui s'est révélé dès les premières livraisons. En effet, les ménages sont réputés non-sachants, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas censés connaître le secteur du bâtiment et être en mesure d'exprimer un avis éclairé sur le bien qui leur est remis. Évidemment, avant la réception, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage auront vérifié

302 Loi n° 2022-217, du 21 février 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

303 Voir rédaction de l'article L.255-3 du code de la construction et de l'habitation.

304 Article L 255-3 du Code de la construction et de l'habitation.

que les entreprises ont bien réalisé le projet comme convenu. La qualité est donc présumée conforme et convenable.

Cependant, aucun acteur compétent ne contrôle la supervision effectuée par le promoteur-opérateur. Or, comme l'ont fait remarquer les premiers accédants, l'OFS partage avec les ménages la propriété du bien. S'il n'est, a priori, pas fondé juridiquement à intervenir car il n'est pas partie prenante de la CLEFA, il est néanmoins intéressé au bon résultat du chantier. En effet, il pourrait se trouver un jour pleinement propriétaire du bien. Comment peut-il intervenir pour vérifier le travail du promoteur-opérateur ? L'OFS dispose-t-il des compétences pour effectuer ce contrôle ? Il n'y a pas de réponse unique à ces questions à ce jour. Peu d'OFS se sont réellement interrogés pour le moment puisque le nombre de livraisons est encore relativement faible. Quelques pistes émergent chez les pionniers qui ont rencontré ces questions. L'OFS est fondé à vérifier la conformité au BRS opérateur. Ainsi, détailler les résultats attendus dans le contrat pourrait légitimer l'intervention de l'OFS, lors de visites de chantier. Autre type de solution pour maîtriser la qualité : l'OFS peut former les ménages à la réception de leur logement et aux rapports à entretenir avec le promoteur-opérateur, voire encourager une dynamique collective entre accédants pour soutenir les personnes dans ce moment.

2.3. Gestion du BRS

À l'issue de la commercialisation, l'opérateur-promoteur parvient à la reproduction de la part du capital qu'il a mobilisé. Il est dégagé de responsabilité sur l'opération, à l'exception des garanties classiques, et dans le cas des organismes HLM, de la sécurisation HLM. En revanche, l'OFS reste impliqué durablement. Il devient une sorte de gestionnaire d'un parc de logements en BRS, vérifiant qu'ils restent durablement abordables.

Le ménage titulaire d'un BRS doit respecter un certain nombre d'obligations stipulées dans le contrat. Une partie est décrite dans la loi et doit être précisée dans le bail, comme l'obligation de résidence principale, de paiement d'une redevance (Art. L.255-8 du CCH), de bon entretien (Art. L.255-7 du CCH), ou de prix de revente encadré (Art. R.255-3 du CCH)³⁰⁵. D'autres obligations sont purement contractuelles à l'initiative de l'OFS. Toutefois, le contrat BRS et la réglementation ne fixent pas uniquement des obligations au preneur, mais lui apportent aussi des droits et une sécurisation. En premier lieu, « Le Bail réel solidaire ne peut prévoir aucune faculté de résiliation unilatérale de la part du bailleur en dehors des cas prévus au présent chapitre, ni faire l'objet d'une tacite reconduction. » (Article L.255-6). Ainsi, l'OFS ne peut à aucun moment décider d'interrompre le BRS. Les droits accordés au ménage à la signature lui sont acquis pour toute la durée du contrat.

305 Les deux clauses principales qui affectent la manière dont l'accédant jouit du bien sont les obligations de bon entretien et de résidence principale. La première a pour vocation de protéger la copropriété et l'OFS, en obligeant le ménage à se soucier de la durabilité de la construction. L'usage en résidence principale permet d'éviter les locations touristiques notamment.

Si le preneur ne respecte pas ces engagements, il risque jusqu'à la résiliation du bail. Cela signifie qu'il perd ses droits réels. La pleine propriété revient à l'OFS qui indemnise le ménage selon les clauses du contrat (Art. R.255-5 du CCH). Il est de la responsabilité de l'OFS de vérifier que la réglementation et les clauses du BRS sont bien respectées. Il doit pouvoir prouver qu'il s'est donné les moyens de s'en assurer. Il est ainsi responsable d'un important travail de gestion :

- Quittancement des redevances,
- Encadrement de l'occupation du bien par l'OFS en autorisant ou non la location³⁰⁶
- Sécurisation ou indemnisation des ménages, dans des situations prévues par la réglementation et détaillées dans le contrat,
- Suivi des reventes, afin de conserver le caractère abordable des logements dans le temps. La vente doit être agréée par l'OFS. Il va contrôler l'éligibilité du nouveau preneur, le respect du prix de revente et la bonne information sur les spécificités du BRS. Si les conditions de la revente ne sont pas respectées, l'OFS est contraint de refuser l'agrément au ménage candidat. La réglementation prévoit que le vendeur peut alors lui demander de trouver un nouvel acquéreur dans les 6 mois. Si l'OFS n'y parvient pas, il doit indemniser le preneur. C'est à cette étape que l'Organisme de foncier solidaire prend le plus gros risque.

Les enjeux autour de la gestion par les OFS de ce parc durablement abordable seront détaillés dans la troisième partie. Je traiterai notamment la question des ensembles bâtis en BRS dans lesquels s'applique la loi de 1965 sur la copropriété.

306 Un des sujets de controverse concerne la possibilité ou non pour le ménage de mettre en location son logement BRS. Les lectures du texte ne sont pas toutes les mêmes. La location touristique pure est interdite. La réglementation prévoit la possible mise en location par des personnes morales titulaires du BRS (Art L255-3 du CCH), à condition que ce soit pour la résidence principale du locataire, et que soit respectés un plafond de ressources du locataire et un montant de loyer, équivalents au niveau du locatif social PLUS. Pour les particuliers titulaires d'un BRS, la loi ne prévoit pas explicitement d'interdiction de mise en location pour de la résidence principale : « le contrat de bail peut, en fonction de ses objectifs et des caractéristiques de chaque opération, prévoir que le preneur doit occuper le logement objet des droits réels sans pouvoir le louer » (L.255-2 du CCH). Pour autant, les pionniers sont très vigilants sur la mise en location par les preneurs particuliers. Le principal sujet d'inquiétude porte sur la fiscalité qui pourrait imposer à l'OFS de reverser une part de la TVA si les logements ne sont plus utilisés en accession au cours des 15 ans suivant l'acquisition par la personne qui occupe le logement. Devant l'interprétation très difficile des textes, les juristes de l'Union Sociale pour l'Habitat conseillent « par mesure de prudence, que les OFS excluent toute possibilité de mise en location, au moins pendant les 15 premières années de l'opération ». De plus, un membre de la Banque des territoires lors des Rencontres FSF de Paris en 2022, exprime sa réticence à voir les logements mis en location. « Si le logement a été financé avec un prêt Gaïa de 80 ans, c'est fait pour l'accession, donc ça ne peut pas être du locatif ». Il s'agit d'une interprétation, et la CDC n'a pas donné de consigne claire et uniforme en la matière.

Actualisation fin 2024 : Le décret du 16 juillet 2024 impose que le logement soit occupé par le preneur du BRS à titre de résidence principale. Il ne peut le mettre en location, en tout ou partie, que pour une période limitée, après accord de l'OFS (Article R255-1 du CCH). Cela durcit le cadre précédent.

II. Les effets économiques de la dissociation

Le terme de « dissociation » appartient au vocabulaire économique plutôt que juridique, et la thématique économique tient effectivement une part centrale dans la création du dispositif. Il ne s'agit pas seulement d'une préoccupation de court terme, liée au souci de produire un logement accessible aux ménages modestes, mais aussi de très long terme afin de pérenniser les aides publiques apportées et l'abordabilité des droits.

Le montant à financer pour construire une opération de logements en BRS est le même que dans la production classique : il faut additionner les sommes dépensées pour l'achat du foncier, le cout du chantier, les taxes et les études. Tels sont les grands postes d'une opération de promotion, auxquels s'ajoute la marge ou bénéfice de la promotion. Certains dispositifs, comme le PSLA et le BRS, permettent de diminuer une partie du cout grâce à une TVA réduite sur l'achat du terrain et la construction, et parfois de subventions des collectivités.

Le dispositif OFS-BRS apporte une nouveauté – la dissociation – qui a deux intérêts économiques. D'une part, ce mécanisme permet de diminuer la mensualité assumée par le ménage en faisant porter une fraction du cout de l'opération par un tiers sur une durée longue. D'autre part, il encadre dans le temps la revente, de manière à ce que le logement reste abordable. En revanche, rien de magique dans ce mécanisme qui ne change pas le montant total à financer, sauf à parvenir à convaincre des acteurs publics de subventionner plus.

Définir la dissociation comme une séparation franche entre foncier et bâti n'est exact ni sur le plan juridique (voir chapitre 3) ni au plan économique.

« le mécanisme du droit réel créé par les articles L. 255-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH) qui n'opère pas de dissociation foncier / bâti mais qui consiste à grever un immeuble d'un droit réel. (...) Les nombreuses incompréhensions que nous constatons de la part de nombreux acteurs du bail réel solidaire (BRS) viennent toutes de cette notion erronée de dissociation foncier / bâti laissant penser que le sol appartiendrait à l'OFS alors que le bâti appartiendrait au titulaire du BRS. Ceci est juridiquement faux et ne correspond pas du tout au mécanisme du droit réel. (...) L'article L. 255-1 CCH ne fait d'ailleurs pas référence aux notions de foncier et de bâti : il n'évoque que la constitution d'un droit réel donnant accession à la propriété d'un logement³⁰⁷. »

De fait, il est techniquement assez difficile de fixer une limite entre la part foncière et bâtie d'une opération. Dans quelle catégorie compter par exemple la viabilisation ou la démolition ? De plus, le dispositif présente une grande souplesse, qui permet aux parties prenantes, OFS et opérateurs-promoteurs d'inventer des montages économiques subtils. Je vais détailler ici les réflexions et expériences portées par les pionniers en matière de montage économique.

³⁰⁷ Lievre, Bernal-Thiebaut, 2021.

Définition de la charge foncière

Comme l'explique Thierry Vilmin, les professionnels parlent rarement du prix d'un foncier, mais emploient plutôt l'expression de « charge foncière » par mètre carré de surface à construire. En effet, au-delà de la négociation avec le propriétaire foncier, le cout du terrain peut comprendre aussi un certain nombre de dépenses pour le rendre utilisable et des taxes (Comby, 1993, p. 48). On parle de terrain viabilisé si les travaux ont été effectués, ou non viabilisés en cas contraire.

« La charge foncière ou la charge immobilière est définie par l'arrêté du 10 juin 1996 (...) Elle comprend :

- le prix et les frais d'acquisition du terrain ou de l'immeuble ;
- le cout des sondages éventuels ;
- les dépenses relatives aux travaux d'aménagement du terrain ;
- les démolitions, mouvement des terres, voirie, réseaux divers, éclairage public, aires de stationnement, les travaux relatifs à l'aménagement des abords des bâtiments et des espaces libres, aux plantations, au mobilier urbain, etc., dans la limite de 4 % du prix de revient du bâtiment ou du cout total des travaux ;
- la part du cout des fondations ;
- les participations prévues par le Code de l'urbanisme (art. L. 332-6) pour la réalisation d'équipements publics, notamment les participations pour raccordement à l'égout ou pour réalisation de parcs publics de stationnement ;
- les surcouts de construction résultant de l'adaptation de la structure ou du mode de construction de l'immeuble aux contraintes foncières du site ;
- toutes les taxes liées à la réalisation de l'opération, notamment, la taxe locale d'équipement ;
- la charge foncière peut, comprendre également le montant de la participation mise à la charge du constructeur au bilan d'une zone d'aménagement concerté, le rachat du fonds de commerce d'un hôtel meublé, les travaux d'accessibilité ou les dépenses relatives au relogement éventuel.

Elle est calculée en m² de Surface Utile³ (Su) ³⁰⁸. »

L'usage de la notion de charge foncière facilite la comparaison entre opérations et l'utilisation de références de prix dans les calculs. « Les promoteurs ramènent les postes principaux du bilan d'une opération à une unité de base qui est le mètre carré habitable. » (Massé, 1993, p.21). Il en est ainsi de tous les frais attachés au terrain au travers de la charge foncière.

1. Trois intérêts économiques à accorder

Le montage d'une opération en BRS découle d'une négociation entre l'OFS et l'opérateur, qui tient compte des attentes des ménages. Ainsi, il y a trois intérêts économiques différents qu'il va falloir accorder.

- Pour l'opérateur, il s'agit d'un projet de court terme. Il construit pour vendre, en prenant des risques opérationnels et de commercialisation. Il se finance sur des prêts courts et se rémunère sur sa marge.

308 CETE Méditerranée - Département DAT/PT, Estimation de la charge foncière applicable au logement social pour un bien appartenant à l'État et à ses EP, Mars 2009.

- Pour l'OFS, c'est une opération de très long terme. Il se finance de manière variable selon son modèle économique. Il porte des risques liés à la gestion : indemnisation aux ménages, pertes de valeur du bien, hausse du taux sur son financement, impayés, ...
- Pour le ménage, c'est un projet de vie qui peut s'inscrire dans le long terme ou dans une stratégie de parcours résidentiel.

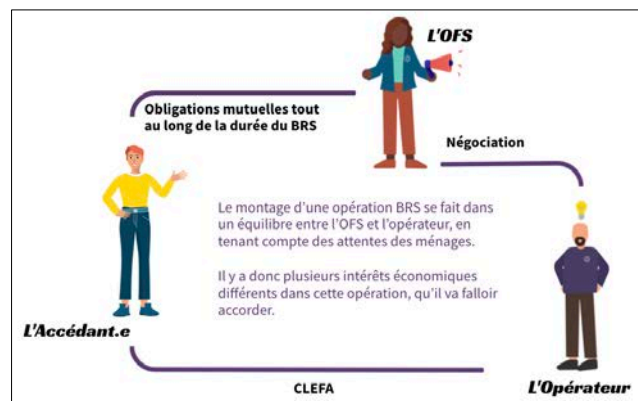


Figure 21 – Schéma issu de la formation en ligne sur le BRS créée par ARECOOP – Élaboration : J. Grenier et H. Morel

1.1. Le bilan de gestionnaire d'un Organisme foncier solidaire

L'Organisme de foncier solidaire réalise à la fois un bilan financier global de sa structure et un bilan par opération. Monter le bilan financier d'un Organisme de foncier solidaire est un exercice nouveau. Il comprend l'ensemble des opérations ainsi que le fonctionnement de la structure elle-même. Lorsque celle-ci réalise d'autres missions en dehors de son agrément OFS, la comptabilité doit être séparée, donc le bilan d'un OFS est toujours indépendant. Nous allons nous intéresser ici au bilan d'une opération vu par l'OFS.

La principale dépense à considérer dans le bilan d'opération du côté de l'OFS est l'acquisition du foncier, incluant une TVA à 5,5% le cas échéant mais aussi les frais de notaires et les frais financiers associés à l'achat, notamment les intérêts d'emprunts éventuels. Il peut également prendre en charge une partie des travaux, notamment des démolitions ou dépollutions à engager sur le terrain. Puisque l'OFS n'est pas assujéti à la TVA³⁰⁹, il ne va pas pouvoir déduire la taxe payée sur ces dépenses. Cependant, il peut en fin de chantier réaliser une livraison à soi-même³¹⁰ (LASM) qui lui permet de bénéficier d'un taux réduit de TVA de 5,5%. Enfin, l'OFS doit ajouter ses propres honoraires de montage et ceux de ses prestataires.

309 Dans les toutes premières années, la question se posait de savoir s'il était pertinent ou non économiquement que l'OFS fasse le choix d'être assujéti.

310 Cette disposition n'existait pas initialement. Cela « renchérisait » les frais engagés par les OFS, les conduisant à adopter des stratégies de minimisation de leurs interventions directes. « La livraison à soi-même est l'opération par laquelle une personne obtient, avec ou sans le concours de tiers, un bien meuble ou immeuble ou une prestation de services à partir de biens, d'éléments ou de moyens lui appartenant. » Impots.gouv.fr, TVA - Champ d'application et territorialité - Opérations imposables par disposition expresse de la loi - Livraisons à soi-même de biens et de services, BOI-TVA-CHAMP-10-20-20

L'organisme doit aussi anticiper des charges de gestion qui vont peser sur l'opération dans le temps très long. En cela, le bilan d'un OFS ressemble un peu à celui d'un bailleur social. Il doit par exemple tenir compte des frais occasionnés par les rotations entre preneurs à BRS (administratifs, de remise en état éventuelle, etc.). Puisque cette activité comporte de nombreux risques, le montage économique doit provisionner de quoi y faire face : impayés de redevances, indemnisation des ménages suite à une résiliation ou à un échec de cession, etc.

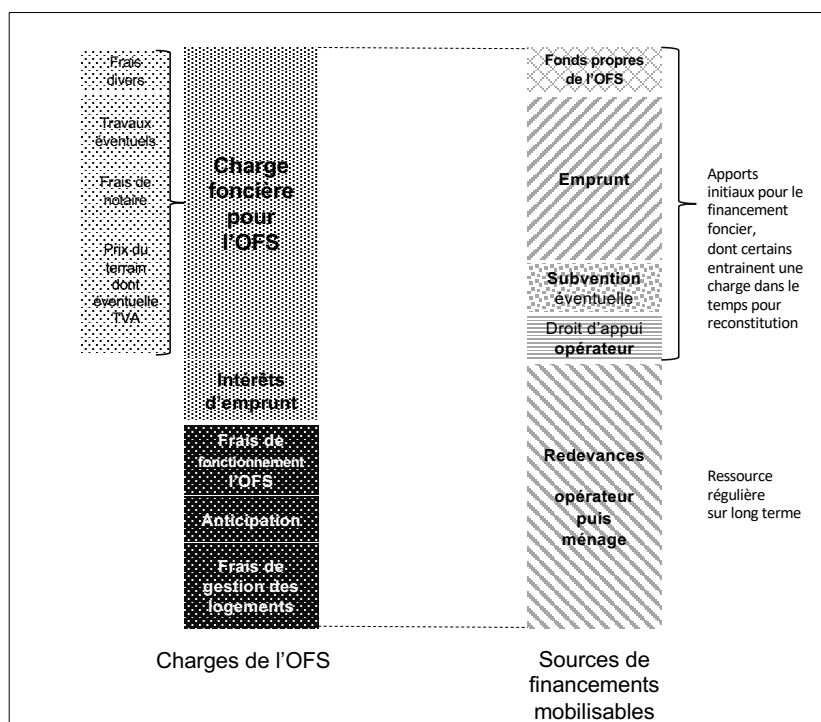


Figure 22 – Les composantes du bilan d'un OFS. Élaboration : H. Morel

Le capital mobilisé pour l'achat du foncier, ainsi que toutes les autres charges qui viennent d'être présentées, sont couverts par la seule ressource des OFS : la redevance. Dans les premiers temps, le preneur du BRS est l'opérateur-promoteur, qui va donc s'acquitter de la redevance, avant qu'elle ne repose sur les ménages. La redevance opérateur peut être capitalisée ou payée mensuellement. Son montant peut être équivalent à la somme des futures redevances acquéreurs sur la période de chantier ou bien fixée avec des critères différents. La redevance ménages est due à partir d'un fait déclencheur fixé au contrat de BRS : signature du contrat BRS, ou bien livraison du logement.

1.2. Un bilan à moindre risque pour l'opérateur-promoteur

Le bilan financier d'une opération de promotion « classique » est constitué de charges – dépenses engagées pour réaliser l'opération – et de recettes issues des ventes. Les charges se distinguent en plusieurs catégories, qui varient selon les pratiques des promoteurs mais que l'on peut classer en 4 types : charge foncière, charge travaux/construction, honoraires et frais divers (frais financiers et frais de commercialisation notamment). L'addition de ces postes définit un coût de revient, qui, augmenté de la marge du promoteur, devient le prix à couvrir par les ventes.

Dans le cas d'une accession aidée, la TVA est réduite, parfois des subventions sont accordées, ce qui diminue le montant du cout total de l'opération. Le BRS bénéficie de ces aides. De plus, grâce à la dissociation, l'opérateur-promoteur est allégé de tout ou partie du premier poste de dépense : la charge foncière. Il n'a pas à mobiliser de capital pour acheter le terrain dans sa totalité. Il est seulement contraint de payer une redevance à l'OFS en contrepartie du contrat BRS initial. Parfois, il peut lui être demandé une participation supplémentaire par exemple sous la forme d'un droit d'appui. Dans tous les cas, il inscrit dans son bilan financier une ligne « foncier » d'un montant bien moindre que celui qu'il aurait eu à assumer en promotion classique.

Dans une accession en CLEFA, comme en VEFA, le ménage paie le prix du logement au fur et à mesure de l'avancée du chantier. L'opérateur a besoin de moins investir de capital en amont. Ce financement échelonné est encadré par l'article R261-14³¹¹.

Ainsi, pour l'opérateur, la fonction de financement est fortement facilitée par les opérations en BRS. Ce mode de production lui est relativement favorable. Il prend très peu de risques financiers et les risques opérationnels sont couverts par des assurances³¹².

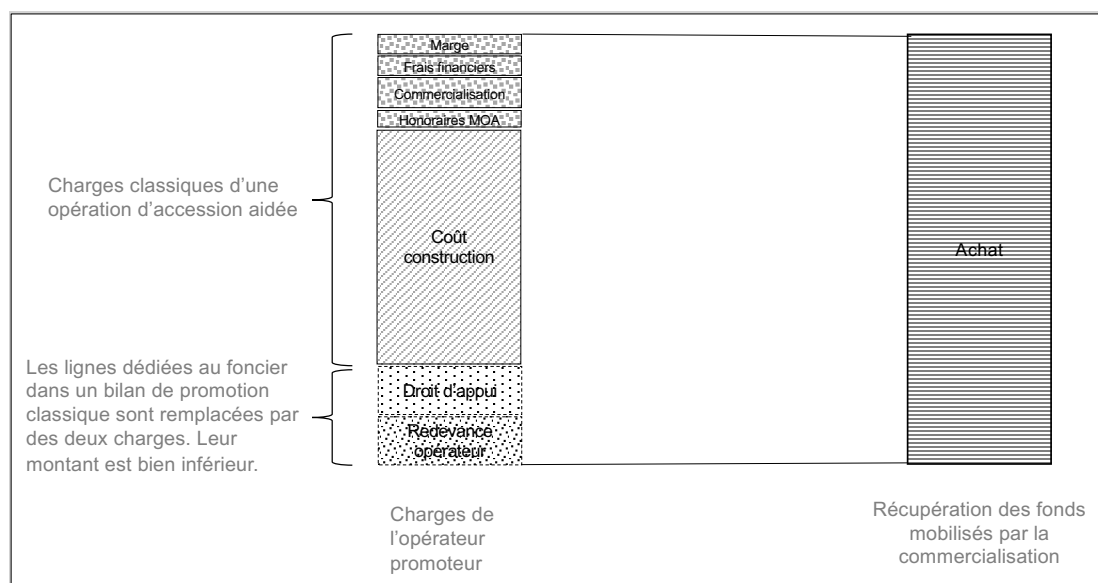


Figure 23- Éléments du bilan d'un opérateur-promoteur dans une opération BRS. Élaboration : H. Morel.

311 « Les paiements ou dépôts ne peuvent excéder au total : 35% du prix à l'achèvement des fondations ; 70% à la mise hors d'eau ; 95% à l'achèvement de l'immeuble. Le solde est payable lors de la mise du local à la disposition de l'acquéreur (...) Dans les limites ci-dessus, les sommes à payer ou à déposer en cours d'exécution des travaux sont exigibles : soit par versements périodiques constants ; soit par versements successifs dont le montant est déterminé en fonction de l'avancement des travaux.» Article R261-14 du Code de la construction et de l'habitation

312 La contractualisation VEFA permet de garantir l'achèvement de l'opération dans le délai annoncé, en imposant au promoteur de s'assurer d'une « garantie financière d'achèvement » appelée GFA qui sécurise le ménage mais va peser sur le cout de l'opération.

1.3. Une accession rendue abordable pour les ménages ?

Le ménage qui accède à la propriété d'un logement neuf en Bail réel solidaire, finance l'achat des droits réels par un emprunt et/ou par un apport. Il bénéficie des aides nationales « classiques » de l'accession sociale que sont les prêts aidés (PTZ, PAS) ainsi qu'une TVA à taux réduit de 5,5%. Des aides ponctuelles, comme celles d'Action Logement, et parfois des aides publiques locales peuvent le solvabiliser un peu plus. En cas d'emprunt, la banque demandera le paiement d'intérêts, de frais de dossier et la souscription d'une assurance. Il faut souligner qu'emprunter de l'argent en 2023 coûte beaucoup plus cher aux ménages qu'en 2014. Enfin, les actes de cession engendrent des frais notariés, qui sont réduits pour le premier accédant d'un logement BRS.

À la différence d'un achat en pleine propriété, l'accession via un BRS implique, en plus de l'achat des droits réels, le paiement d'une redevance. Elle est due par le ménage à l'OFS tous les mois (voire tous les ans si son montant est minime) sur la durée du contrat BRS. Le montant de redevance est « perdu » pour le ménage. En revanche, les fonds qui ont permis l'acquisition des droits réels vont être reconstitués à la revente, mis à part les intérêts d'emprunts et frais de notaires. Ainsi au fil des années, le ménage se constitue une épargne.

Il est plus intéressant pour un ménage d'acheter une pleine propriété qu'une propriété dissociée. En effet, avec le BRS, l'usage est encadré par les clauses du contrat et le prix de revente plafonné donc la possibilité de plus-value fortement limitée. Le ménage ne va donc passer par un BRS que lorsqu'il n'y a pas de solution alternative qui lui convienne en pleine propriété, soit du fait de la surface nécessaire, soit de l'emplacement choisi. L'accession dissociée lui permet de réaliser une épargne qu'il ne ferait pas dans la location. Plusieurs ménages rencontrés dans le cadre de l'étude pour l'OFS de la métropole lilloise avaient tenu ce raisonnement pour acheter dans l'opération Cosmopole. Ils refusaient de quitter l'hyper centre, pour ne pas renoncer aux équipements, à la vie de quartier ou à la proximité de leur travail. Certains pensaient rester locataires plutôt que s'éloigner, avant de connaître l'existence du BRS.

L'intérêt économique à valoriser le capital sur des temporalités différentes

L'accession via un BRS s'adresse aux ménages qui ne parviennent pas à financer une accession en pleine propriété avec un emprunt sur 20 ou 25 ans. En effet, la dissociation scinde en deux le coût de l'accession. Ils paient seulement une partie du prix total du logement au moment de l'acquisition. Le montant à emprunter est réduit d'autant, ce qui les solvabilise.

Le financement de la seconde partie du prix total est assuré par l'Organisme de foncier solidaire. Dans le cas le plus défavorable, où l'OFS doit emprunter la totalité de la somme, il bénéficie de modalités plus avantageuses que celles auxquelles peuvent avoir accès les ménages : plus longue durée, taux inférieur. Le coût de cette seconde partie pèse donc mensuellement moins sur les accédants que s'ils avaient dû l'inclure dans leur emprunt personnel. De plus, au lieu que chaque ménage finance la totalité de cette seconde partie, la redevance permet de faire porter l'effort par plusieurs générations de propriétaires successifs. En effet, il est probable que les accédants vont se

relayer sur la durée de l'emprunt foncier, faisant de la redevance une mutualisation pour créer un patrimoine collectif, administré par l'OFS qui sécurise durablement les accessions de ces ménages exclus par le marché. Lorsque des subventions sont ajoutées par les collectivités convaincues d'investir dans un parc pérenne, effet solvabilisateur est encore plus grand, puisque la redevance baisse.

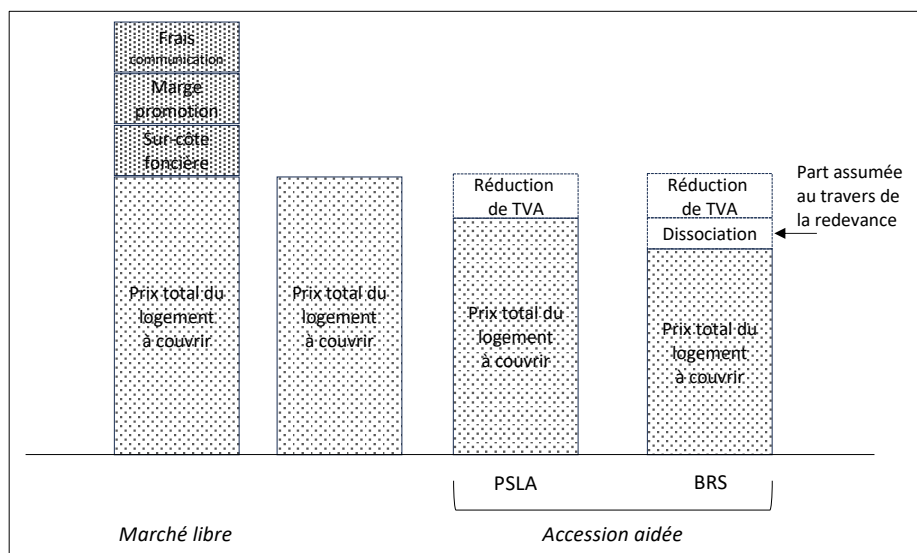


Figure 24 – Comparaison des effets économiques des modes de production. Élaboration : H. Morel.

Une redevance solvabilisatrice

Imaginons un logement T3 avec parking et balcon de 5m² dont le cout construction s'élève à 1900 €/m², dans une zone où la charge foncière est de 550€ /m² habitable.

Il est vendu en PSLA à 3 774 € / m² de surface habitable. Ce montant est compatible avec le prix plafond en zone B1 de 3 338 €/ m² de surface utile en 2023. Ce logement est donc commercialisé au prix TTC (TVA 5,5%) de 245 000 € en PSLA. En ajoutant les frais de notaires (droits de mutation réduits pour le logement neuf), le total à financer sera donc d'environ 251 000 € TTC. Pour financer ce bien à l'aide d'un prêt PAS sur 25 ans au Taux TAEG de 2,90% (moyenne retenue 2023) sur 25 ans, en incluant le PTZ, la mensualité que devra rembourser un ménage avec un enfant sera de 953 €. Pour être accepté par la banque, le ménage devra donc disposer d'un revenu de **2 859 €** mensuel.

En imaginant le même bien acquis via le dispositif BRS, avec un montage faisant porter à l'OFS la seule charge foncière dans l'opération, les droits réels sur le T3 de 65€ m² coutent 181 000 €. La redevance serait de 1,91 €/m²/mois comprenant le foncier et les frais de gestion de l'OFS. Selon les critères similaires au PSLA, pour ce bien, le ménage, qui devra financer un total de 185 500 € frais de notaires inclus, a besoin d'un revenu de **2 469 €** mensuels, avec un remboursement de crédit de 699 €/mois et une redevance de 124 €. (Mensualité totale emprunt + redevance BRS de 823 €).

Si jamais l'OFS porte, en plus, une part de l'opération de construction pour solvabiliser un peu plus les ménages, les droits réels pour le T3 de 65 € m² couleraient alors 146 000 € soit 149 700 € FNI. La redevance serait alors d'environ 2,90€/m²/mois soit 189 € mensuel. Pour voir son prêt accepté par la banque, le ménage doit alors disposer d'un revenu de **2 259 €** mensuels, avec un remboursement de crédit de 564 €/mois et une redevance de 189 €/mois (soit une mensualité totale de 753 €).

Ce calcul montre que plus l'OFS porte une part importante de l'opération, plus la mensualité baisse. Par ailleurs, la banque est plus susceptible d'accorder un emprunt puisque le niveau de revenus nécessaire baisse. En revanche, toute la part payée sous forme de redevance est perdue pour le ménage. Ainsi, il épargne moins dans le temps.

2. Souplesse de répartition du cout d'opération entre prix de vente et redevance

En présentant les principes du bilan d'opération selon les différents points de vue, j'ai glissé l'idée que l'opérateur-promoteur pouvait soutenir financièrement l'Organisme foncier solidaire, et qu'à l'inverse, ce dernier pouvait prendre en charge une partie des travaux. En effet, l'utilisation de l'image d'une dissociation « foncier – bâti » est un peu caricaturale. Redevance et prix de vente constituent un « couple » qui finance l'opération globale dans des temporalités différentes.

En plus de la redevance que l'opérateur-promoteur verse à l'OFS pendant la durée de son BRS initial, il peut contribuer au financement de l'achat du terrain par un « droit d'appui ». Le montant de cet apport est négocié. Il va se répercuter sur le prix de vente. Cette participation au financement du terrain amoindrit le besoin de reconstitution du capital par les redevances pour l'OFS.

À l'inverse, il est possible de transférer une partie du prix de vente sur la redevance, en faisant porter certains travaux par l'OFS. Par exemple, si l'OFS réalise la démolition, la dépollution ou la viabilisation du terrain, ces montants plutôt que renchérir le cout d'opération pour le promoteur vont gonfler le prix du foncier.

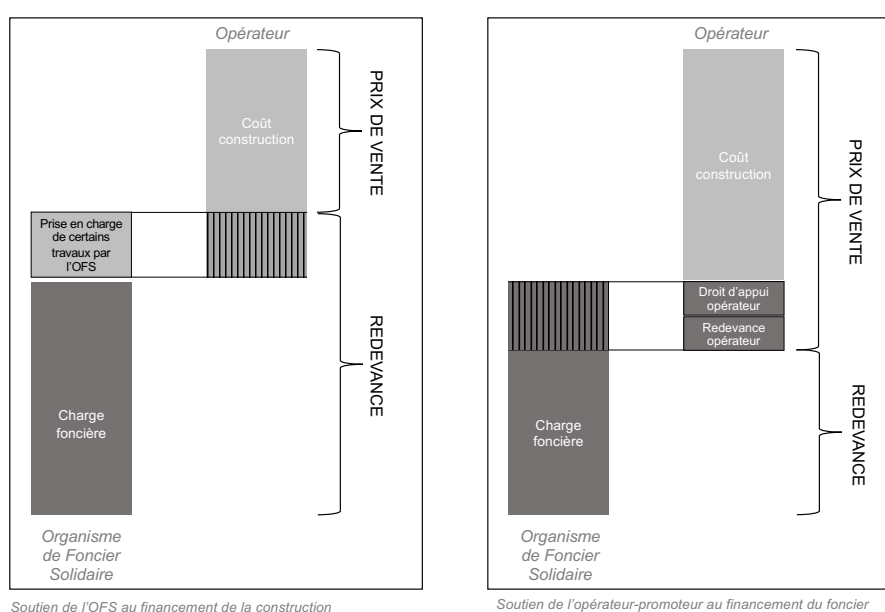


Figure 25- Illustration des possibles transferts de couts entre OFS et opérateurs. Élaboration : H. Morel.

Il n'y a pas d'étanchéité totale entre cout du foncier et cout d'opération, mais une fluidité au travers de transfert de fonds entre l'opérateur et l'OFS. Cette souplesse constitue un avantage économique. Elle permet de distribuer les montants à payer par le ménage entre prix de vente et redevance, pour obtenir la mensualité la plus pertinente possible. Ainsi, une négociation économique accompagne la phase de programmation présentée précédemment. Elle organise des transferts financiers entre opérateur-promoteur et OFS pour atteindre le meilleur équilibre possible et l'offre la plus pertinente économiquement à la première vente comme dans le temps. On ne parle pas de prix de vente ou de redevance seuls lorsque l'on compare des opérations en BRS. C'est la mensualité globale qui définit l'offre. L'objectif est de l'ajuster au plus près des ménages visés. Le choix de distribuer le cout global entre la redevance et le prix de vente, relève donc d'une stratégie propre à chaque OFS, qui peut même varier selon les opérations. Cette recherche d'équilibre tient compte de très nombreux paramètres que je vais développer en m'appuyant sur les entretiens réalisés auprès des pionniers³¹³.

Un équilibre demandé par les financeurs de l'OFS

Le droit d'appui versé par l'opérateur-promoteur à l'OFS correspond également aux demandes de certains financeurs, notamment la Banque des territoires qui accorde des prêts aux Organismes de foncier solidaires. En effet, l'emprunt de l'OFS ne peut pas couvrir 100% du prix de terrain. Le prêteur CDC demande un investissement minimum de 4 à 10% selon les territoires et situations. Or, nous l'avons vu, les OFS ne possèdent pas de capital important. Le mécanisme de droit d'appui va donc faire office de fonds propres pour « déclencher » l'emprunt.

Les OFS peuvent également demander un soutien sous forme de prise de participation, non plus pour l'opération mais pour la structure OFS, afin de l'assurer contre le risque d'indemnisation par exemple. Il ne s'agit pas d'une dépense, mais d'une immobilisation pour l'opérateur qui va durer quelques années. Cette contribution est hors bilan d'opération et n'est donc pas répercutée sur le prix de vente. Cela n'est possible que pour certains statuts d'OFS.

2.1. Stratégie de positionnement du prix de vente initial

Le prix de vente d'un logement en Bail réel solidaire est plafonné à un montant fixé par décret en Conseil d'État³¹⁴ selon un zonage (Abis, A, B1, B2, C). En 2022, il était compris entre 2 360 €/HT/m² SU en zone C et 5 096 € HT/m² SU en zone Abis. Le zonage fait l'objet de fortes critiques et de débats, comme nous l'avons vu précédemment.

Une réglementation locale peut contraindre l'accession à un plafond inférieur si la collectivité contribue au financement de cette accession abordable. Ainsi, la Métropole de Rennes encadre le prix de l'accession sociale qui bénéficie des fonciers décotés dans le PLH à 2 055 € en 2021. Lorsque les opérateurs souhaitent développer une offre sous le plafond de l'État mais au-dessus du plafond

313 Tous les chiffres ont été relevés en 2020-2021 lors de l'enquête. Ils peuvent avoir évolué.

314 Article L 255-2 du Code de la construction et de l'habitation, issu de l'ordonnance de 2016 sur le BRS.

fixé par la collectivité, l'opérateur ne doit alors pas compter sur les aides publiques locales. Les collectivités justifient le montant de ces prix plafond par leur connaissance des ressources des personnes qui souhaitent devenir propriétaires dans le territoire. Elles visent, plus précisément que l'État, une cible de ménages.

La hausse des coûts de construction en 2021/2022 a rendu les équilibres économiques d'opérations très difficiles à tenir, en particulier dans certains territoires « mal zonés ». En fin d'année 2022, plusieurs opérateurs HLM constataient que les coûts de construction s'approchaient ou dépassaient 1900€/m²³¹⁵. Ils peinent alors à commercialiser sous les plafonds, puisqu'à ce montant de travaux il faut ajouter le foncier, les honoraires et les taxes.

Lorsque la différence entre le coût de construction et le plafond laisse la possibilité de faire des arbitrages, les opérateurs-promoteurs et OFS doivent se mettre d'accord sur une stratégie commune quant au prix à afficher. Or, il n'y a pas à ce jour de prix de marché de référence en matière de BRS. Les premiers OFS et opérateurs doivent donc comparer leur offre avec divers secteurs comme le marché libre neuf mais aussi ancien, l'accession aidée en pleine propriété et le locatif privé. Le prix proposé doit rester attractif sur le marché local. Rien ne dit, en effet, que se positionner en dessous du plafond suffit à intéresser la clientèle puisqu'il existe une multitude de micro-marchés. Si le quartier est fortement dévalué par sa réputation, ou que l'opération se trouve à proximité d'un grand nombre de constructions neuves ou anciennes peu chères (zone ANRU par exemple), le plafond État peut se révéler complètement décalé. L'opérateur a le droit de vendre à ce prix, mais ne trouvera pas d'acquéreur. Par ailleurs, l'opérateur ou l'OFS peuvent chercher à produire du logement le moins cher possible par engagement « militant » ou pour pouvoir s'en revendiquer auprès de leurs partenaires publics.

Enfin, le prix initial d'un logement BRS neuf doit tenir compte des reventes à venir. Le logement va s'échanger à prix encadré et à destination de ménages modestes. L'offre doit donc rester cohérente sur le marché de l'ancien. L'OFS porte la responsabilité, dans sa négociation avec l'opérateur-promoteur lors de la programmation, de s'assurer de la pertinence du prix dans le temps. En cas d'erreur, le ménage échouera à revendre et se tournera vers l'OFS pour être indemnisé. Le risque porte donc sur l'OFS en dernier recours.

Analyse des prix de vente dans les premières opérations en BRS

Certains OFS déterminent un prix fixe pour toutes leurs opérations en BRS. C'est le cas en particulier des OFS associant des collectivités, qui mènent des politiques de l'habitat dans lesquelles le BRS s'adresse à un public particulier. Le prix est calculé en fonction des ressources de ces personnes. Il peut être imposé soit par le PLH, soit dans le règlement de l'OFS. Jusqu'en 2022³¹⁶, les prix étaient ainsi limités à 2 110€/m² à Lille, soit 55% du plafond PSLA pour cette zone A, et 2 055€ à Rennes, soit 66% du plafond PSLA zone B1.

315 « Le coût de construction hors taxe est plutôt autour de 2 200 € HT du m². » Intervention de Sandrine Guegan, directrice de la promotion immobilière de la coopérative Keredes, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat, du 7 décembre 2022.

316 Ces montants ont augmentés depuis, en raison de la hausse des coûts de la construction, qui ne permettaient plus d'équilibrer les bilans opérationnels.

D'autres OFS ont développé des méthodes de calcul des prix de vente, ou les ont plafonnés, pour une meilleure adéquation aux territoire, public cible et prix marché. Par exemple, un OFS développe une étude par micromarchés locaux avec pour objectif de plafonner le prix BRS à 50% du prix micro local. L'OFS s'assure ensuite que la cible de clientèle existe à ce niveau de prix dans le quartier visé. Autre exemple, un OFS définit ses prix de vente en fonction d'une stratégie sociale. En effet, le marché de son territoire d'action étant fortement tendu, les logements BRS trouveraient des acheteurs en nombre suffisant en restant au prix plafond réglementaire. Au contraire, cet OFS s'impose de définir une cible de ménages plus modestes, et s'efforce de baisser les prix de sortie.

Enfin, une partie des OFS ne fixent aucune règle particulière pour le calcul du prix de vente. Il est simplement déduit du montage de l'opération. L'opérateur en charge de la maîtrise d'ouvrage fait une addition ou un « compte à l'endroit ». Le cout de la construction, les honoraires et frais divers, dont l'éventuel droit d'appui à l'OFS, s'ajoutent pour former le prix de vente. L'OFS vérifie ensuite si le montant est compatible avec le marché local et s'inscrit dans le plafond PSLA.

2.2. Reformuler le capital sur long terme par la redevance

Le montant de la redevance est annoncé par l'OFS dans le contrat BRS. L'article L.255-8 du CCH en définit quelques modalités de calcul :

« le montant tient compte des conditions d'acquisition du patrimoine par l'Organisme de foncier solidaire et, le cas échéant, des conditions financières et techniques de l'opération de construction ou de réhabilitation des logements et des conditions d'occupation des logements, objet du Bail réel solidaire. »

Ces critères sont tellement larges qu'ils donnent en réalité à l'OFS une très grande liberté. Ainsi, les montants de redevance que j'ai pu observer varient de 0,15 à 3,5 €/m² de surface habitable environ. Ce montant peut évoluer au fil du temps en suivant un index identifié dans le contrat BRS, afin de s'adapter au contexte économique qui ne manquera pas de changer sur le très long terme.

La redevance incarne le lien entre ménages et OFS. Ces derniers ont donc rapidement pris conscience de sa charge symbolique. Certains souhaitent maintenir un montant non négligeable, par exemple 1€/m²/mois, pour que « psychologiquement » le ménage se souvienne qu'il n'est pas entièrement propriétaire. Au contraire, d'autres cherchent à se faire oublier. Cette composante symbolique, même si elle n'est pas évoquée systématiquement, existe dans plusieurs des OFS pionniers rencontrés.

Redevance fixée

Certains Organismes de foncier solidaire décident d'un montant de redevance unique qui s'applique à tout le parc des BRS qu'ils ont signés³¹⁷. Ce choix est pratique du point de vue de la gestion et de la communication.

317 Sur les 17 OFS qui ont répondu à cette question, 8 appliquent une redevance fixe.

Pour parvenir à annoncer un montant de redevance fixe, l'OFS doit disposer d'une visibilité importante sur son activité de long terme. En effet, il a besoin de connaître le prix auquel il va acheter le foncier afin de s'assurer que le montant de redevance va le couvrir. Pour cela il lui faut : soit connaître la source d'approvisionnement et être certain de sa stabilité, soit fixer le prix auquel il va acheter le terrain, quelle que soit sa provenance. Les organismes qui y parviennent s'appuient souvent sur une collectivité. Soit celle-ci fournit le foncier, soit elle garantit par le règlement d'urbanisme ou autres mesures de régulation, un approvisionnement régulier et une certaine force de négociation à l'OFS dans son rapport aux propriétaires foncier.

Des montants de redevances uniques assez divers

0,15 €/m2/mois : La redevance ne sert qu'à couvrir les frais de gestion. Le foncier provient le plus souvent d'opérations d'aménagement publiques. L'OFS l'achète à prix encadré par le PLH. Une partie de ce prix d'achat est compensé par une subvention de la Métropole à l'OFS. Le restant est financé par un droit d'appui versé par l'opérateur à l'OFS.

1 €/m2/mois : L'OFS s'oblige à acheter des charges foncières en dessous de 400€/m2, ce qui lui permet d'établir un montant de redevance unique. Néanmoins, puisque le modèle repose sur des prêts à taux variables de la Banque des territoires, la redevance est indexée sur l'IRL. Les opérations les plus récentes se mettent au niveau des anciennes revalorisées afin que le montant soit le même partout.

Le fait d'avoir une redevance fixe unique reflète également le souhait de se détacher complètement du marché. D'autres OFS pionniers ont fait le choix de déterminer 2 ou 3 niveaux de redevances différents en fonction de la localisation des opérations. C'est une manière de tenir compte de la réalité du marché, en demandant aux ménages, une forme de participation correspondant à l'attractivité de leur lieu de vie. Appliquer des redevances différentes entre les zones très valorisées et celles qui le sont moins permettrait de trouver une équité entre les ménages. Cette orientation est un tout petit peu moins simple à gérer et à communiquer, cependant, elle reste plus facile que des redevances définies à chaque opération. Ainsi, un OFS a défini deux niveaux de redevance : 1€/m2/mois dans les quartiers aisés et 0,60€/m2/mois dans les moins favorisés.

Redevance variable

La redevance peut aussi varier pour chaque opération du parc de l'OFS. Cela complique la gestion et la communication, mais facilite le montage économique. Une majorité des OFS créés à l'initiative d'opérateurs HLM a fait le choix d'une redevance variable. En effet, ils ne peuvent pas s'appuyer sur des financements ou approvisionnements en foncier stables. Chaque projet est monté sur une opportunité, dont les conditions varient systématiquement. Ainsi, il leur est impossible de s'engager sur le très long terme pour des montants fixes. Christian Chevé, président de la Coop Foncière Francilienne, détaille dans un article leur méthode de calcul de la redevance qu'il nomme « redevance facturée au prix coutant » :

« Composé des annuités de remboursement de l'emprunt Gaia, des frais de gestion de l'OFS (300 € par an par logement) et d'un autofinancement de 10 % de la redevance pour assumer les engagements à très long terme (rachat des logements, indemnisation des ménages, intervention sur copropriété en

difficulté). La redevance moyenne pratiquée par notre OFS est d'environ 2,50 €, pour un prix moyen de charge foncière dépassant 1000 € le m² de surface plancher ³¹⁸».

Plafonner la redevance variable ?

Bien qu'ayant fait le choix d'une redevance variable, certains OFS la plafonnent, s'interdisant des montants qu'ils considèrent trop élevés pour les ménages. D'autres, au contraire, jouent complètement l'intérêt de la dissociation pour le ménage en cherchant la meilleure mensualité globale. Pour autant, on peut penser que tous les OFS se fixent une limite maximale de ce qu'ils considèrent acceptable pour les ménages. Même si elle n'est pas plafonnée, la redevance est toujours surveillée par une multitude d'acteurs. Les commerciaux trouvent trop difficile de vendre un logement à redevance élevée car les ménages risquent d'être rebutés. Certains financeurs de l'OFS font pression pour plafonner la redevance.

Équilibrer le cout foncier à l'échelle du parc par la péréquation ?

Certains OFS cherchent à équilibrer chaque projet indépendamment, mais d'autres assument une péréquation entre opérations. Cette dernière situation peut être expliquée par exemple par une recherche d'équité entre accédants, malgré des sources de foncier diversifiées. Certains terrains sont fortement décotés par rapport au prix du marché car publics, tandis que d'autres, vendus par des privés, sont plus chers. Afin que la provenance du terrain n'affecte pas trop le cout du logement pour les ménages, la péréquation permet de répartir l'effort public sur l'ensemble du parc.

Les OFS issus d'un regroupement d'opérateurs, font en revanche plutôt le choix que chaque opération porte son foncier indépendamment. Lorsqu'un promoteur a réussi une bonne prospection et négociation, il s'en sert pour améliorer sa commercialisation, et non celle de ses collègues. Lorsque le terrain a été obtenu avec décote auprès d'une collectivité, celle-ci demande que son effort soit ciblé sur cette opération uniquement. Elle l'a fait pour les habitants de sa commune et n'entend que cela profite à d'autres que ses administrés.

Des redevances variables sur parc ancien

Enfin, certains OFS agissent sur des parcs anciens, et ils ne peuvent pas s'appuyer sur des couts réels pour déterminer les montants de prix de vente et de redevances, puisqu'il y a peu ou pas de travaux. L'affectation d'une part à la redevance et d'une autre part à la vente est forcément artificielle. Ainsi, un OFS a fait le choix de déterminer qu'un pourcentage du prix global (achat et rénovation) serait financé par la redevance, le restant étant porté par le prix de vente. Cela vise à créer une équité entre les accédants. Il a ainsi décidé que 30% du montant total serait payé sous forme de redevance et 70% en prix de vente. Un autre OFS, initié par un bailleur HLM directement agréé pour réaliser de la Vente HLM en BRS, déduit la redevance de la valeur foncière du marché local des terrains vendus pour le PSLA. Cette référence à un dispositif existant vise à créer une cohérence vis-à-vis des clients et du marché local.

318 Chevé, 2021.

Penser en termes de mensualité

Cette énumération de réponses apportées par les acteurs n'est pas exhaustive, mais permet d'illustrer combien la dissociation relève d'une vision politique : politique publique locale ou politique d'acteurs engagés sur le territoire. Le montant de la redevance, loin de remplir uniquement des objectifs économiques et de découler « naturellement » du montage, est bien l'objet d'arbitrages de la part des acteurs locaux. La diversité des choix faits dans les premières expériences nous permet de saisir la richesse des visions qui co-existent. On mesure également combien l'État a laissé de liberté dans l'application de ce dispositif.

La dissociation a représenté un bouleversement dans la manière de penser le prix du logement. Les pionniers ont mis du temps à construire des raisonnements logiques qu'ils puissent expliquer aux ménages et collectivités : « la redevance ça se construit ³¹⁹ ». Après quelques mois, certains OFS se sont mis à réfléchir en termes de mensualité globale. En effet, redevance et achat s'additionnent pour former une charge globale du logement dans le budget des ménages. C'est ainsi que les banques commerciales calculent la capacité d'endettement pour une accession BRS. Penser en termes de mensualité, a conduit certains OFS à se positionner en compétition avec le segment du locatif privé. L'objectif n'est plus d'obtenir le prix de vente ou la redevance la plus basse possible mais d'équilibrer les deux pour rentrer dans une enveloppe « compétitive » avec les loyers pratiqués sur le marché locatif, dont sont issus une part importante des potentiels clients du BRS.

319 Intervention de Christian Chevé, président de l'OFS Coop Foncière francilienne, lors d'un séminaire à la Maison des sciences de l'Homme de Paris Nord, décembre 2023.

III. Des sources de financement foncier relativement « classiques »

Le rôle des OFS étant de porter la propriété de fonciers sur le long terme, il leur fallait trouver des sources de financement pour soutenir leurs achats. Le Pass-Foncier, dispositif récent d'aide à l'accession des ménages modestes, reposait aussi sur un portage foncier. Il a échoué notamment en raison des difficultés à trouver des sources pour assurer le financement du portage, pourtant de courte durée en comparaison au BRS. La réussite du dispositif OFS-BRS reposait donc sur la capacité à mobiliser durablement des fonds pour tenir la propriété de ces terrains, afin que la dissociation ait un intérêt économique. Or, nous avons vu que les pionniers OFS étaient globalement peu capitalisés. Pour finir ce chapitre, je vais traiter des sources de financement des OFS.

Rapidement, tous les acteurs ont identifié l'intérêt économique de se tourner vers les financeurs classiques du logement locatif social que sont la Caisse des dépôts – Banque des territoires et Action Logement. Cependant, ces derniers n'étaient pas nécessairement spécialisés dans la production de biens destinés à l'accession. De plus, pour des financeurs, les risques découlant d'un dispositif aussi flou sont difficiles à prévenir. Ainsi, de longues discussions parfois virulentes se sont tenues pour parvenir à construire ces voies de financement du foncier. Parallèlement, du fait des illusions soulevées par le dispositif, et d'une époque marquée par une logique libérale, certains acteurs se sont mis à la recherche de financements alternatifs.

Pourtant, avant même de penser au financement, le premier enjeu pour les OFS est de bien négocier le prix auquel ils achètent le terrain.

1. Acheter des terrains le moins cher possible

Avant même de travailler sur le montage économique d'une opération et les sources de financement, la meilleure façon de réaliser un logement abordable est d'acheter le terrain le moins cher possible. L'encadrement des prix de vente et des ressources des clients limite le montant possible d'achat, ce qui place le BRS dans un marché foncier spécifique (M. Gimat, 2017).

Nous avons vu que les terrains sont souvent apportés à l'OFS par des acteurs tiers. Cette provenance a un effet sur le prix auquel le terrain est proposé. Les fonciers publics sont parfois décotés comme prévu à l'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques. Le fait que la revente soit encadrée encourage les collectivités à aider. Avec un apport ponctuel, elles soutiennent dans le temps de très nombreux ménages. C'est pour cela que certaines nomment cette aide un « investissement ». En revanche, d'autres collectivités ne souhaitent pas s'engager et prônent le recours à l'emprunt : « la mécanique ne doit pas marcher sur les aides de la collectivité mais plutôt être portée par un foncier amorti dans le temps, et notamment dans les secteurs tendus ». Nous reviendrons sur ce débat en Partie III.

Lorsque les OFS sont approvisionnés par un acteur de la production, ils affrontent plus directement le marché. Soit l'OFS entre en négociation avec l'opérateur-promoteur, soit il tente de lui imposer le prix auquel il est prêt à acheter le terrain, au risque de refuser les projets plus chers. La plupart des OFS approvisionnés par des opérateurs-promoteurs négocient le prix d'achat des terrains. Dans le cas d'opérations complexes, ils peuvent essayer d'obtenir une péréquation avec le reste des programmes. Ainsi, les logements BRS payent une proportion moins importante du coût du terrain que la surface qu'ils utilisent. Les autres fonctions du projet (logement libre, activité ...) supportent une charge foncière supérieure. Virgile Mamelie-Perrot, qui a travaillé en alternance au sein de l'OFS Coopérative Foncière Francilienne, a pu observer l'effet de ce mécanisme :

« Globalement, on observe que, dans le modèle de la Coop Foncière, dans lequel la redevance est le reflet d'une charge foncière, les opérations présentent des redevances plus faibles lorsque le foncier était maîtrisé (...) Il apparaît qu'en moyenne, les opérations 100% BRS ont une redevance plus élevée que les opérations avec possibilité de péréquation. Il en est de même pour la charge foncière. On observe même qu'aucune opération 100% BRS n'a une redevance inférieure à 2,50€, pourtant considéré comme un niveau élevé de redevance par la Caisse des dépôts. Ce mécanisme de péréquation est déjà utilisé dans le logement social, il permet de diminuer le coût de production des logements sociaux pour un bailleur, et c'est une des raisons de la multiplication des opérations mixtes LLS-accession libre (Jourdeuil, 2017)³²⁰. »

Une fois épuisée la possibilité de négocier le prix du terrain, l'OFS va mobiliser des emprunts. Dans ce cas, l'enjeu est d'étaler l'amortissement du foncier sur la durée la plus longue possible, supporté par plusieurs générations d'accédants. Pour cela l'accès à des prêts de longue durée est une condition essentielle de réussite et de développement des OFS. C'est pour cela que, spontanément, les pionniers se sont tournés vers les prêteurs traditionnels du logement locatif social.

2. Les prêteurs du logement social soutiennent les OFS

Les fonds des particuliers collectés par les banques sur les livrets d'épargne encadrés par l'État, comme le livret A, sont centralisés par la Caisse des dépôts et consignations³²¹, pour être utilisés dans des secteurs désignés comme prioritaires, notamment le logement social et le renouvellement urbain (Schpilberg-Katz, 2008). Cette source de financement est une des clés du modèle du logement social français (Hoorens, 2013). Elle permet à tous les organismes de bénéficier des mêmes conditions favorables d'emprunt, de très longue durée et à des taux souvent plus bas que ce que proposent les banques commerciales ou les marchés financiers.

Le rôle de la CDC est de sécuriser à la fois la rémunération de l'épargne des ménages et le circuit de financement du logement social. Pour y parvenir, elle veille à limiter structurellement les risques pris. En premier lieu, les fonds centralisés ne peuvent pas être inférieurs à 1,25 fois le stock de prêts accordés au logement social et à la politique de la ville (Thiveaud, 2016). De plus, la CDC exige que

320 Mamelie-Perrot, 2023.

321 A l'origine cette centralisation portait sur la totalité des fonds, aujourd'hui elle ne concerne plus que 65% environ.

les prêts soient assortis d'une garantie, soit gratuite de la part des collectivités locales³²², soit payante de la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)³²³. Par ailleurs, la CDC applique des taux variables³²⁴ aux prêts de longue durée qu'elle accorde aux bailleurs sociaux. Cela compense l'évolution imprévisible du taux du livret A³²⁵. Enfin, elle n'accorde pas de prêt automatiquement mais instruit les demandes en vérifiant la santé des organismes HLM et l'équilibre des projets³²⁶.

« Elle calcule maintenant le risque encouru, comme toute institution bancaire. Lorsque la santé financière d'un organisme ne s'avère pas assez solide, ses emprunts sont assortis d'une garantie complémentaire, apportée par la Caisse de garantie du logement social (CGLS) dont la Caisse des dépôts, à parité avec l'État et l'Union HLM, assure la gestion³²⁷. »

L'autre grand financeur du logement social en France est Action Logement, qui est en charge de gérer la PEEC : participation des employeurs à l'effort de construction³²⁸. L'affectation de ces fonds est encadrée par une convention entre Action Logement et l'État, puis mise en œuvre par Action Logement Service. Récemment, Action Logement fait appel à d'autres sources de financements pour mettre en œuvre le plan décidé avec l'État. Il a notamment recours « aux marchés financiers pour financer les deux tiers de son plan d'investissement volontaire³²⁹ ». Les discussions entre Action Logement et l'État sur l'affectation des fonds sont relativement tendues, et la convention 2023-2027 n'est toujours pas conclue en février 2023, ce qui va limiter la capacité des acteurs, notamment des OFS, à projeter leur activité.

322 « C'est un des moyens de s'assurer du suivi de la collectivité. On ne fait pas du logement social sans la collectivité ». Intervention de Pierre Laurent, directeur du développement, Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet.

323 Plus exceptionnellement les opérateurs font appel à une caution bancaire (Banque des territoires, Livret des prêts, juin 2021).

324 Par exemple le taux du prêt pour des logements locatifs PLUS s'élèvent à : Livret A + 60 pb³²⁴, ou pour les logements locatifs PLAI à : Livret A - 20 pb.

325 Ainsi, lorsque le taux de rémunération du livret A augmente, elle doit dégager plus de moyens vers les épargnants. Le taux du livret A est calculé selon les conditions prévues par l'arrêté du 27 janvier 2021. Il est fixé par le ministère en charge de l'économie, sur proposition du directeur général du Trésor, en fonction de l'inflation et du marché monétaire.

326 L'instruction des demandes par la CDC est relativement récente, puisque « jusqu'au milieu des années 1980, elle est en quelque sorte un « guichet » » (Thiveaud, 2016) chargé de financer tous les projets autorisés par l'État. A partir de la loi du 11 juillet 1985, la Caisse des dépôts est chargée d'examiner les demandes et d'arbitrer les risques.

327 Thiveaud, 2016.

328 « Si la PEEC ne constitue pas un impôt en tant que tel, elle en présente cependant les caractéristiques fondamentales de par son mode de calcul, son caractère obligatoire, ses modalités de perception et les possibilités d'affectation des fonds collectés. La PEEC s'apparente également à une ressource fiscale au regard des finalités qui lui ont été assignées historiquement³²⁸. » (Meunier, 2013).

329 Rapport d'information n° 731, Commission des Finances du Sénat, Dallier, 2019.

2.1. Le prêt GAÏA long terme

Les acteurs à l'initiative des premiers OFS (communes, départements, EPCI et surtout opérateurs HLM) sont familiers du circuit de financement du logement social³³⁰. Dès l'origine, le financement de la CDC est identifié comme une nécessité par le mouvement naissant des OFS. « S'il n'y a pas la Caisse des dépôts du côté des OFS, on aura du mal³³¹. » Toutefois, les Organismes de foncier solidaires ne sont éligibles³³² au financement de la Banque des territoires qu'à la condition que « les membres fondateurs de l'OFS soient éligibles à leurs financements avec la majorité dans la gouvernance³³³ ».

Adapter un prêt long terme existant à un dispositif d'accession

La Banque des territoires développe un prêt spécialisé dans le financement de la part foncière d'opérations (acquisition et viabilisation) sur une très longue durée, qui paraît rapidement adapté aux Organismes de foncier solidaire. Il s'intitule Gaia et existe depuis 2005. Avant la création du dispositif OFS-BRS, on trouve très peu de traces de son utilisation pour le logement. Il semble avoir servi plutôt aux aménageurs. Le prêt Gaia avait été évoqué dans les accessions de type Pass-foncier en 2006³³⁴, puis en 2010 pour le financement foncier dans les écoquartiers³³⁵, sans qu'il soit massivement mobilisé. On peut penser qu'il a trouvé dans les opérations BRS par les OFS un sens renouvelé, comme le suggère l'augmentation du nombre de prêts délivrés à partir de 2020³³⁶. De fait, le prêt Gaia est aujourd'hui décrit par la Banque des territoires comme remplissant deux objectifs principaux :

330 Chevé, 2021.

331 Intervention de Frédéric Roussel, notaire, lors de la plénière des premières rencontres des Organismes de foncier solidaire, en novembre 2018, à Lille (FSF, 2018, p.8).

332 Pour rappel, sont éligibles à l'emprunt Gaia : « - Un organisme de logement social (OPH, ESH, SEM ayant pour objet statutaire la réalisation de logements) ; Une entreprise publique locale (SEM, SPLA, SPL) ; Un établissement public foncier (EPF) ou d'aménagement (EPA) ; Un OFS à but non lucratif, porté par des organismes de logement social (OPH, ESH, coopérative HLM, SEM), une collectivité locale, un établissement public foncier...) ; Une collectivité territoriale et leurs groupements (EPCI et syndicats mixtes) ; Une structure associative et autre organisme à gestion désintéressée contribuant au logement des personnes défavorisées et agréées à cette fin par les autorités administratives compétentes ; Un autre établissement public (EPS, CCAS, CROUS, EPSMS...) ; Un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM) visés à l'article L. 411-2 du CCH ; Un organisme MOI bénéficiant de l'agrément de maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du CCH ; Une personne morale à but non lucratif (associations, fondations, mutuelles, etc.) ; Une personne morale dont tous les actionnaires, associés ou membres sont eux-mêmes des emprunteurs éligibles. » Site internet de la Banque des territoires.

333 Intervention de Pierre Laurent, directeur du développement, Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet.

334 « Jean-Louis Borloo lance l'achat de la maison «en deux temps» », *Batiactu*, 20 décembre 2006.

335 Convention du 28 septembre 2010 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action « ville de demain »)

336 Dans son rapport d'activité de 2021, la Caisse des dépôts, recense le nombre de contrats de prêts signés dans l'année, par secteurs et types d'intervention en le comparant aux années précédentes. On observe une forte augmentation du nombre de prêts Gaia accordés : 34 en 2019, 51 en 2020 et 87 en 2021. A Anglet, fin 2021, Pierre Laurent, directeur du développement de la Banque des territoires, annonçait qu'une cinquantaine d'offres fermes de financement avait été envoyée à des OFS.

- « - Acquérir des parcelles de terrain et/ou lancer des travaux d'aménagement pour une meilleure maîtrise du cout du foncier et un développement renforcé du logement social ;
- Financer l'acquisition du foncier en zones tendues en vue de réaliser des opérations en BRS Accession sociale »³³⁷.

La loi de finances rectificative de 2018, dans son article 131, ouvre la possibilité aux collectivités territoriales d'apporter leur garantie aux OFS qui mobilisent un emprunt auprès de la CDC pour acheter un foncier destiné à réaliser des opérations en BRS. À partir de ce texte, la réglementation n'est plus un frein à l'utilisation du Gaïa par les OFS, toutefois, la technique reste à inventer³³⁸.

En effet, le prêt Gaïa n'étant pas à l'origine pensé pour les OFS et la Banque des territoires n'étant pas spécialiste de l'accession mais plutôt du locatif³³⁹, cette utilisation a nécessité quelques ajustements respectifs de la part du prêteur et des emprunteurs au cours des premières années du dispositif. La CDC est responsable d'évaluer la sécurité des opérations qu'elle finance. Elle a donc eu besoin de développer une expertise dans ce domaine nouveau. Si la Banque des territoires soutient la démarche, notamment en raison de « valeurs communes » comme le fait de créer une « accession sécurisée permettant de pérenniser des aides publiques », ce type de financement est relativement atypique pour le prêteur. Il lui faut analyser où se situent les risques et trouver des moyens d'y parer. Dans un dispositif aussi souple, qui s'adapte à des territoires très différents, ce travail d'anticipation représente un défi énorme.

La prudence nécessaire du prêteur contraste fortement le caractère aventureux des emprunteurs, ce qui crée des incompréhensions et des conflits. L'offre de prêt Gaïa aux OFS va donc évoluer au cours des premières années du dispositif, en tenant compte à la fois des besoins des Organismes foncier et des impératifs de sécurité de la CDC. Le financement du dispositif par la CDC relève d'une « co-construction : la Banque des territoires accompagne ce domaine peu encadré par l'État donc on a dû construire ensemble des doctrines³⁴⁰ ». En effet, « les questions qui se posent ne sont pas les mêmes que LLS. Le montant de dette est extrêmement important. Sont attachées à cela des diligences. C'est différent mais ça ne doit pas être plus compliqué³⁴¹ ». Pour se garantir contre des

337 Site internet de la Caisse des dépôts – Banque des territoires, « Prêt Gaïa Habitat Social : favoriser l'implantation du logement social ».

338 La représentante de la Caisse des dépôts lors des rencontres des OFS à Lille en 2018, explique que le prêt Gaïa « Existait a priori de la création des OFS et a déjà notamment permis le financement de diverses opérations de démembrement (baux à construction, PASS-foncier, etc.). Elle a soulevé la nécessité qui a été celle de la CDC de bien comprendre le nouvel outil innovant qu'est le BRS afin de proposer une offre homogène et lisible pour les OFS, tout en sécurisant l'épargne collective du Livret A. En réponse aux attentes importantes exprimées par les OFS en constitution dans la salle, Mme N'Guyen a assuré que cette offre homogène serait désormais disponible partout en France via les directions régionales de la Banque des territoires. » (FSF, 2018)

339 Intervention de Najoua Benfella-Masson, directrice régionale adjointe du groupe Caisse des dépôts en Ile-de-France, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat, en décembre 2023, à Paris. Citation basée sur une prise de notes.

340 Intervention de Pierre Laurent, directeur du développement, Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet. Citation basée sur une prise de notes.

341 *Ibid*.

risques aussi diversifiés et mal identifiables, la Caisse des dépôts va élaborer des critères qui vont influencer sur le montage des opérations et sur la structuration des OFS. Toutefois, ces critères ont été élaborés à l'échelle nationale alors que les prêts sont instruits par les directions régionales. Il y a donc une part de négociation, ce qui aboutit à une certaine cacophonie dans les pratiques.

Les conditions proposées influent sur le montage des opérations

L'influence du prêteur dans la conception des opérations a été démontrée dans le secteur du logement social (Gimat, 2017). Elle se vérifie dans les premiers montages de BRS et a généré quelques conflits.

Les OFS empruntent à la Banque des territoires pour acheter un foncier, mais délèguent la construction. Pour autant, l'objectif final est la production de logements en BRS et le risque porté par l'OFS dépend de la qualité du bien et de la fluidité de ses reventes successives. Pour évaluer le risque sur le prêt foncier, la CDC demande donc des détails sur l'opération de logements. « On ne réfléchit pas le financement du foncier sans celui du bâti ³⁴² ». Elle a fixé des critères en vue d'évaluer si l'opération est pertinente. Elle est particulièrement attentive à la localisation du bien, aux typologies de logements et aux conditions du Bail réel solidaire. Voici quelques exemples :

Localisation

Sur son site internet la CDC affiche comme critère que les logements doivent se situer dans une zone tendue, définie par les zones A et B1. Une représentante de la CDC insistait à Lille en 2018 « sur le fait que la CDC se contenterait pour l'instant de financer les OFS sur les opérations en zone tendue où le foncier est en décrochage et où le public cible serait des ménages en dessous des plafonds PSLA ». Fin 2022, à Paris, une autre représentante réaffirme cette préoccupation : « On est très attentifs avec ces questions de zonage. »

Cependant, dans l'intervalle, la position de la CDC a évolué. Si la Banque reste toujours attentive à ne financer que des projets répondant à un fort besoin local, la tension n'est plus mesurée simplement selon le zonage A, B, C (fortement remis en cause par les acteurs) mais plus finement, à l'opération. « On était plutôt historiquement dans les zones tendues mais ça peut s'élargir à des opérations tendues où le modèle en BRS peut avoir du sens. (...) Il y a donc eu un basculement, de la « tension » du territoire à l'opération ³⁴³ ». Il s'agit d'un changement de doctrine majeur. Toutefois, déterminer la pertinence d'une opération et la tension microlocale va nécessiter de la part de la Banque une étude plus approfondie des dossiers, et donc un temps d'instruction allongé.

Clauses du BRS

La Banque des territoires a parfois annoncé un montant maximum de redevance autorisé pour bénéficier des prêts Gaïa. Cela n'est pas fixé et reste très discuté. Le financeur cherche notamment

342 Intervention de Dominique N'Guyen, responsable du service Habitat spécifique à la Caisse des Dépôts – Banque des territoires, lors de la matinée organisée par Espacité, octobre 2018, Paris. Citation basée sur une prise de notes.

343 Intervention de Pierre Laurent, directeur du développement, Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet. Citation basée sur une prise de notes.

à s'assurer que les ménages trouveront à se financer et que le bien restera pertinent sur le marché local à moyen terme :

« La Caisse des Dépôts et Consignations sait accepter des opérations avec une redevance supérieure à 2,5 euros le mètre carré et faire preuve de pragmatisme ; précisons que nous percevons la redevance comme une dette perpétuelle et nous devons assurer de la pérennité sur le terrain, avec un second marché et un troisième marché, dont nous devons appréhender le fonctionnement.³⁴⁴ »

2.2. Débats sur les critères de risques

Au-delà du produit et du contrat, la CDC fixe d'autres conditions à la délivrance du prêt, liées à l'appréhension du risque opérationnel. Pour parvenir à travailler ensemble, OFS et CDC doivent partager une même analyse de ces risques. Des décalages dans l'interprétation des facteurs ont parfois généré des débats, voire des conflits. Ils parviennent néanmoins au fil du temps à des solutions techniques qui permettent de débloquer la production, comme un taux de pré-commercialisation³⁴⁵. Voici les sujets de débats majeurs que j'ai identifiés dans ces premières années :

Durée d'emprunt et risque de taux

L'offre de prêt Gaïa fonctionne initialement sur une durée de 60 ans. Toutefois, en 2019, elle est portée à 80 ans, à titre expérimental jusque fin 2022, pour les opérations en BRS en zone tendue. « Transformer l'épargne en prêts sur 80 ans³⁴⁶ » constitue une prouesse selon un représentant de la CDC. Cette durée exceptionnellement longue facilite l'équilibre économique des opérations.

Pour sécuriser la Banque des territoires, le taux de cet emprunt est variable suivant une formule de calcul : taux du Livret A + 0,60%. En effet, il est impossible de projeter la situation économique à une telle échéance, sachant que la CDC doit garantir la rémunération de l'épargne du livret A.

Pour les premières opérations financées en 2019 / 2020, le taux du livret A au premier février 2020 est de 0,75%, ce qui monte le taux à 1,35%. Au premier août 2022, il passe à 2%, soit un taux du Gaïa à 2,60%. Sur une durée de 60 ou 80 ans, il est compliqué pour un OFS de projeter son bilan,

344 Intervention de Najoua Benfella-Masson, directrice régionale adjointe du groupe Caisse des dépôts en Ile-de-France, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat, en décembre 2023, à Paris. (FSF, 2022, p.25)

345 La Banque des territoires demande un taux de commercialisation minimal avant de délivrer un prêt à l'OFS pour acheter le terrain. Ce taux varie selon la structure en charge de la promotion. Il était en 2022 de 30% pour un opérateur HLM et de 50% pour un promoteur privé. Cette précaution vise à vérifier si l'opération correspond réellement aux besoins des ménages, qu'il existe un marché où elle est pertinente. Dans l'intervalle, il y a un problème opérationnel puisque l'OFS et l'opérateur-promoteurs doivent avoir élaboré le projet, sans maîtriser le terrain. Un prêt court terme a été imaginé par la CDC afin de « gagner du temps » pendant cette phase d'étude. « Le Gaïa court terme permettra de financer les OFS pour faire du pur portage foncier, avec une plus forte prise de risque. En effet, si l'opération ne se déroulait pas correctement, il faudrait imaginer d'autres formes de sortie (revente du foncier ou reconversion en logements locatifs, par exemple.) » (FSF, 2021, p.29)?

346 Intervention de Pierre Laurent, directeur du développement, Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet. Citation basée sur une prise de notes.

alors que sa principale dépense est si peu stable³⁴⁷. Pour limiter ce risque, la Banque des territoires demande à l'organisme de travailler avec un taux « projeté », c'est-à-dire calculé par la CDC en fonction de son expérience du temps très long, une sorte de taux moyen imaginé sur la durée d'emprunt. Cependant, le risque reste porté par l'OFS.

D'autres astuces sont utilisées par les OFS pour limiter encore ce risque. Certains empruntent sur une durée plus courte, de 60 ans, afin de pouvoir éventuellement allonger la durée d'emprunt pour baisser les mensualités en cas de montée de taux. D'autres intègrent, dans le contrat BRS, de possibles indexations du montant de la redevance pour ajuster leurs ressources aux besoins de remboursement. C'est une manière de rejeter le risque sur les ménages.

Fonds propres des OFS et partage du risque

Le site internet de la Banque des territoires annonce que l'emprunt peut couvrir 100% de l'acquisition foncière. Or, dans la mise en œuvre, la CDC s'y refuse. En 2018, à Lille, lors d'un atelier consacré au financement des fonciers, les raisons de ce refus sont exposées. Il s'agit principalement d'une inquiétude liée au manque de recul sur le dispositif :

« la CDC n'assurera pas seule le portage d'une l'opération, une politique déjà appliquée à l'ensemble de ses bénéficiaires. La justification étant qu'un recours important à l'emprunt serait impacté sur la redevance des ménages et que ce mode de financement n'optimise en aucun cas les frais financiers de l'opération. Le pourcentage de fonds propres devant être apporté par l'OFS sera cependant défini au cas par cas. Le Directeur Territorial de la CDC en Hauts-de-France a ajouté que cette modalité est due à l'absence d'historique et d'éléments rétrospectifs qui justifie une telle prise de position. Ce dernier a par la suite insisté sur les risques existants d'impayés de redevance de la part du ménage ainsi que sur le risque lié à la nécessité se prémunir en cas de rachat obligatoire de la part de l'OFS ³⁴⁸».

Quelques années plus tard, en 2021, à Anglet, le souhait que l'Organisme de foncier solidaire engage « un minimum de fonds propres pour équilibrer et pour alignement d'intérêts » est réaffirmé. Cette demande semble presque relever d'un enjeu symbolique d'engagement mutuel. Comme nous l'avons vu précédemment, les droits d'appuis payés par l'opérateur-promoteur lors de la signature du BRS initial permettent pour une majorité d'OFS de créer un apport.

Couvrir les risques de gestion par des réserves

Les risques de gestion, comme les impayés, la vacance, etc., sont difficiles à mesurer puisque le dispositif est complément nouveau. L'indemnisation lors de la revente parfois considérée comme un « rachat obligatoire des logements par l'OFS » est un risque inédit. Sa réalisation dépend très fortement de l'attractivité de l'opération et de l'accompagnement des ménages. Sa gravité pour les différentes parties prenantes varie selon le contenu du contrat. C'est le risque le plus inquiétant pour le prêteur de l'OFS, en raison de sa nouveauté et surtout des montants concernés.

347 Bien que les taux d'emprunt de la CDC étaient connus pour être historiquement bas en 2019-2021, tous les OFS n'avaient pas anticipé les variations récentes. Certaines opérations ont dû être revues fortement pour s'ajuster à la nouvelle réalité économique.

348 FSF, 2018, p.36.

La Banque des territoires demande donc aux OFS de disposer de « petites réserves de liquidité obligatoire pour faire face aux aléas dans la gestion des logements même s'il ne s'agit pas de locatif³⁴⁹ ». Plus précisément, elle impose souvent aux OFS de disposer d'un montant de fonds propres équivalent au prix d'un logement par tranche de vingt logements produits par opérations. Il s'agit de sommes importantes pour des OFS faiblement capitalisés.

Les opérateurs HLM arguent d'une mauvaise appréciation du risque pour demander à baisser ce ratio, en s'appuyant sur le taux de sinistralité du PSLA. Le rapport d'évaluation de la CGEDD sur le PSLA, de mars 2017, conclut effectivement que « Le nombre de défaillances est faible et les garanties sont peu mobilisées³⁵⁰ ». De même, ce rapport relève que « d'une façon générale, le taux de défaillance dans l'accession sociale est extrêmement faible (la Cour des comptes estime à 0,03 % le nombre de sinistres pris en charge par la SG FGAS au titre du PAS et du PTZ)³⁵¹. » Toutefois, la ressemblance entre la sinistralité observée du PSLA et celle à venir du BRS, où l'OFS va sécuriser sur très long terme, est difficile à mesurer.

Puisque ce montant de réserves théoriques attendu par la Caisse des dépôts était très élevé, chaque OFS a négocié des conditions spécifiques avec l'antenne locale de la Banque des territoires³⁵². Certains acteurs du réseau Foncier solidaire France souhaiteraient voir une unification des attentes, avec un modèle de calcul sur lequel les OFS pourraient s'appuyer. Ils ne dépendraient ainsi plus de l'arbitraire d'une négociation. Cette procédure est cependant difficile à rédiger, car elle devrait prendre en compte les multiples facteurs de risques (clauses de sécurisation dans le BRS, évaluation des droits à racheter, durée du portage, etc.) en s'appuyant également sur une évaluation de la sinistralité³⁵³.

2.3. Une tension durable entre CDC et mouvement des OFS

Dès les premières rencontres entre acteurs, fin 2018, à Lille, les tensions sont fortes entre OFS et CDC. L'atelier de travail sur le financement des fonciers auquel j'ai assisté, lors de ce premier évènement, était particulièrement houleux, avec des échanges très vifs. Au fil des rencontres du Réseau, les problèmes de financement des fonciers deviennent un sujet récurrent³⁵⁴.

349 Intervention de Pierre Laurent, directeur du développement, Caisse des Dépôts - Banque des Territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet.

350 CGEDD, 2017, p.42.

351 CGEDD, 2017, p.43.

352 Selon les informations recueillies en 2022, dans un territoire le taux est négocié à 10%, alors que les acteurs d'une autre région négocient en même temps, parvenant à limiter ce taux à 4%. Leur argument repose sur la différence de prix des terrains : pour acheter des fonciers bien plus élevés, le montant des fonds propres serait extrêmement élevé si le même taux était appliqué.

353 Observation du groupe de travail sur les provisions BRS, dans le cadre des activités du réseau FSF, avril 2022.

354 Lors de la conclusion des rencontres FSF de Rennes en 2019, les propositions du réseau portent notamment sur la nécessité d'« affirmer le rôle d'accompagnement de la Banque des territoires dans le développement du modèle OFS-

L'État sommé de prendre part au débat

Dans les premières années, faute de parvenir à régler seuls ces débats, les acteurs opérationnels s'adressent à l'État, pour faire pression sur la Caisse des dépôts. Celui-ci au travers des services de la DHUP ou directement par la voix du ministre Julien Denormandie, appelle à fluidifier le financement des OFS, comme en 2019 :

« L'État a également entrepris des échanges avec les banques pour faciliter leurs relations avec les OFS (la Banque des territoires pour l'accès au prêt Gaïa), mais aussi avec les ménages acquéreurs d'un logement en BRS (banques privées pour favoriser l'émergence d'une offre adaptée) ³⁵⁵. »

Faute de résultats rapides, les acteurs opérationnels poursuivent leur mobilisation. Ainsi, en décembre 2020, le député Jean-Luc Lagleize, présente une question écrite à Emmanuelle Wargon ministre déléguée en charge du logement sur ce sujet :

« Après six années d'existence, ce dispositif apparaît se déployer encore trop lentement au regard de son potentiel et des besoins sociaux du pays. Parmi les freins identifiés (...) figure la difficulté pour les Organismes de foncier solidaire (OFS) de se financer sur le long terme, tant par les acteurs bancaires traditionnels qu'au travers des prêts Gaïa octroyés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). (...) ces organismes sont confrontés à des procédures extrêmement longues et complexes et se voient imposer des ratios de fonds propres trop importants pour pouvoir accéder aisément à ces prêts, ce qui bride leur production de logements. La hiérarchisation des risques qu'il leur est demandé de provisionner ou de compenser en fonds propres, voire les garanties demandées, apparaissent bien supérieures à la réalité de ce que permet le statut juridique de Bail réel solidaire (BRS) ³⁵⁶. »

La commission pour la relance durable de la construction de logement, dite commission Rebsamen, dans son tome 2 remis à Emmanuelle Wargon ministre déléguée en charge du logement, en octobre 2021, développe le sujet, en reprenant la demande du réseau FSF :

« Il apparaît nécessaire de promouvoir davantage l'offre de prêts Gaïa de la Banque des territoires. Cette dernière s'est positionnée comme un financeur spécifique pour les OFS en ouvrant le prêt Gaïa au portage de la valeur foncière des projets en BRS, puis en adaptant la durée pour la porter à 80 ans. Toutefois, les membres de la commission se font l'écho de difficultés pratiques à mobiliser effectivement ces financements : même si aucun obstacle dirimant n'est reporté, l'obtention du prêt Gaïa reste une étape délicate pour les OFS, du fait de procédures non optimisées au regard du phasage d'un projet en BRS, de contraintes ou de validations longues imposées selon la situation géographique. Dans ce contexte, le réseau FSF appelle à conventionner avec la Banque des territoires un volume d'engagements annuels ou pluriannuels de ces prêts. Une telle mesure risquerait toutefois d'être difficilement conciliable avec la nécessité, pour un investisseur avisé, d'un examen au cas par cas des projets. Aussi la commission incite-t-elle plutôt la Banque des territoires

BRS ». Cela signifie : « Garantir des conditions d'accès équitable au prêt Gaïa sur tout le territoire (zonage, conditions d'accès...) ; Supprimer la clause de pré-commercialisation. » (FSF, 2019, p. 32).

³⁵⁵ FSF, 2019.

³⁵⁶ Question de M. Jean-Luc Lagleize, député, à la ministre déléguée en charge du logement, auprès de la ministre de la transition écologique, 22 décembre 2020.

à mieux faire connaître ses processus et sa doctrine d'attribution du prêt Gaïa. Dans ses rapports avec la Caisse des dépôts, l'État pourrait également encourager cette dernière à prioriser davantage le financement des OFS³⁵⁷. »

Malgré les demandes répétées de l'État de faciliter l'accès des OFS au prêt Gaïa, la Banque des territoires reste indépendante et seule responsable des risques qu'elle prend.

La CDC se positionne en « gardienne du temple » BRS

Une des difficultés principales vient du fait que la Banque des territoires ne se considère pas seulement comme financeur, mais aussi comme régulateur du dispositif. En effet, la souplesse du dispositif inquiète non seulement du fait de risques économiques mais aussi plus généralement de possibles mésusages. « La CDC va être gardien du temple s'il n'y a pas d'encadrement du dispositif d'une manière ou d'une autre ³⁵⁸ ». Puisque l'État permet une très grande souplesse et n'encadre le dispositif qu'*a posteriori*, la CDC se positionne comme une sorte d'arbitre en amont des opérations, s'inquiétant de possibles « mises en cause du modèle et de sa philosophie ».

« Nous finançons tout le monde dans des contextes très différents. Nous sommes un peu le gardien du temple de la philosophie du dispositif. On n'a pas de dogmatisme absolu sur le montant de la redevance. (...) Il nous faut pouvoir accompagner nos partenaires durant cette phase transitoire et nous porter garants de la pérennité du système³⁵⁹. »

Cette évolution du rôle joué par la CDC est confirmée par les pionniers OFS : La « CDC peut être un régulateur de fait », « Le seul acteur qui régule les OFS aujourd'hui c'est le secteur bancaire ».

2.4. Mobilisation tardive d'Action Logement

Les décrets d'application qui ont ouvert la possibilité de mise en œuvre des OFS et des premières opérations BRS sont publiés en mai 2017. Cependant, la convention quinquennale 2018-2022³⁶⁰ entre l'État et Action Logement³⁶¹ ne fait pas référence au dispositif. Ce n'est qu'en janvier 2019,

357 Commission pour la relance durable de la construction de logements dite Commission Rebsamen, *Tome II – Approfondissement du contrat local et autres mesures nationales*, 2021.

358 Intervention de Dominique N'Guyen, responsable du service Habitat spécifique à la Caisse des Dépôts – Banque des territoires, lors des Rencontres Foncier solidaire France de décembre 2022, à Paris. Citation basée sur une prise de notes.

359 FSF, 2022..

360 Convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement.

361 Action Logement est gestionnaire de la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction). L'affectation de ces fonds est encadrée par une convention entre Action Logement et l'État, puis mise en œuvre par Action Logement Service. Récemment, Action Logement fait appel à d'autres sources de financements pour mettre en œuvre le plan décidé avec l'État, notamment en ayant recours « aux marchés financiers pour financer les deux tiers de son plan d'investissement volontaire » (Gimat, Guironnet, Halbert, 2022). Les discussions sur l'affectation des fonds est relativement tendue, et la convention 2023-2027 n'est toujours pas conclue en février 2023, ce qui limite la capacité des acteurs, notamment des OFS, à projeter leur activité.

dans un avenant³⁶² relatif au Plan d'Investissement Volontaire que les OFS-BRS sont mentionnés. Parmi les mesures nouvelles figure le fait d'accompagner le déploiement des Organismes de foncier solidaire, notamment dans les zones tendues, sous la forme de dotation en fonds propres. En mars 2021 est finalement lancé un appel à projets pour soutenir les OFS dans l'acquisition de foncier. Selon le directeur de la stratégie patrimoniale d'Action Logement :

« Ce temps de gestation a permis de calibrer le produit pour qu'il réponde au mieux aux besoins exprimés par les OFS, tout en étant complémentaire à ce qui est déjà proposé par la CDC ou par les banques³⁶³. »

Une enveloppe de 200 millions d'euros est mobilisée pour des prêts et des apports en fonds propres aux OFS lauréats. Fin 2021, après presque une année d'existence, l'appel d'offres avait reçu 24 réponses, pour environ 5 600 logements en BRS et près de 80 millions d'euros empruntés³⁶⁴. Ces mesures courraient jusqu'à décembre 2022. Lors des rencontres de FSF à Paris en décembre 2022, le représentant d'Action Logement déclare que le bilan de cet accompagnement est très positif mais qu'à ce stade, sans visibilité sur la nouvelle convention 2023, il n'est pas encore possible d'annoncer de nouvelles mesures. Il souligne cependant que l'accession fait partie de l'ADN du groupe.

Action Logement propose également une aide aux salariés sous plafond de ressources³⁶⁵. Elle n'est pas spécifique au BRS, mais concerne toutes les opérations d'accession à prix maîtrisé c'est-à-dire sous plafond PSLA, d'une résidence principale. En aidant les accédants, Action Logement soutient indirectement le lancement des premières opérations BRS, et de ce fait les opérateurs et les OFS³⁶⁶.

Enfin, Action Logement a rejoint la gouvernance de nombreux Organismes de foncier solidaire. De plus, plusieurs organisme HLM qui appartiennent au groupe Action Logement ont été agréés directement (par exemple Logéo Seine Estuaire ou Clairienne) ou bien se sont impliqués dans des OFS collectifs (Seqens, Espacil, ...). Comme pour le financement foncier, Action Logement a pris un temps relativement long d'observation, mais la dynamique s'est ensuite accélérée.

Les critères d'Action Logement pour prêter à un OFS portent surtout sur la gouvernance

Arrivant plus tardivement, la régulation proposée par Action Logement est plus fine et ciblée que celle de la CDC. Elle prend non seulement en compte les risques financiers, mais aussi les risques de dévoiement, en fixant des conditions précises pour faire bénéficier les OFS de son financement.

362 Convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement.

363 FSF, 2022, p. 29.

364 Chiffres indiqués par Frédéric Lauprêtre, directeur de la stratégie patrimoniale, Action Logement, lors des Rencontres Foncier solidaire France de novembre 2021, à Anglet.

365 Salariés primo-accédants du secteur privé non agricole, que l'entreprise soit cotisante ou non, sous plafonds de ressources PSLA.

366 L'objectif est « d'aider à la commercialisation des logements et à la solvabilisation des ménages », FSF, 2022, pp. 17-18.

Action Logement a établi trois conditions à l'accompagnement financier aux OFS : associer d'une manière ou d'une autre les collectivités locales à leur activité, ne pas être entièrement dédié à l'activité de promotion d'un opérateur unique, associer Action Logement à sa gouvernance « par la mise en place a minima d'un droit à l'information³⁶⁷. » L'objectif affiché par Action Logement est d'éviter le dévoiement du dispositif par des acteurs de la production. Le constat, semblable à celui de la CDC, est que dans les premiers temps de ce dispositif, les financeurs ont l'impression d'être les seuls en position de poser un cadre. Convaincu de la pertinence du dispositif, le groupe Action Logement s'inquiète que les OFS fassent primer l'activité de promotion sur le sens du dispositif. Il vérifie que l'activité BRS n'est pas seulement un élément de la stratégie de développement d'un organisme de production, en s'assurant des liens avec le territoire.

Bien que l'aide d'Action Logement porte sur les OFS, qui ne produisent pas directement les logements, des critères supplémentaires sont posés sur l'offre BRS : L'offre économique du BRS (redevance et prix de vente) doit être en adéquation avec le marché local « en visant un cout mensuel global pour l'accédant, redevance comprise, inférieur à l'offre PSLA³⁶⁸ ». En termes de qualités constructives, Action Logement conditionne le prêt à l'OFS au fait que celui-ci fixe des objectifs notamment environnementaux aux opérateurs-promoteurs. De plus, les conditions du contrat BRS sont examinées par Action Logement qui analyse particulièrement les conditions de revente et d'indemnisation pour en vérifier la pertinence.

Enfin, Action Logement demande une « diffusion privilégiée de l'offre au travers des canaux de diffusion d'Action Logement vers les salariés et les entreprises exerçant sur la ville ou le territoire d'implantation du projet et en accord avec les collectivités³⁶⁹. » Cette demande est peu contraignante mais fait référence aux publics auxquels la PEEC s'adresse en premier lieu.

Un financement jugé efficace

Le prêt proposé par Action Logement ne couvre pas la totalité du montant nécessaire à l'acquisition foncière par l'OFS, mais se limite à 15 000 €/logements. Il doit donc être complété par un autre financement, notamment par exemple par le prêt Gaïa de la CDC. Il s'agit d'un prêt subordonné ce qui signifie que le prêteur se place au dernier rang des créanciers. « Si l'OFS est en difficulté, Action Logement sera remboursé après la CDC et les autres banques. »³⁷⁰. De ce fait, Action Logement qualifie cet emprunt de « quasi-fonds propres ».

Les conditions d'emprunt sont particulièrement intéressantes, bien que le montant soit limité. Le prêt est à taux fixe contrairement à celui de la CDC. A priori il serait de 0,5% mais la fiche

367 Action Logement, Directive prise en application de la convention relative au Plan d'investissement volontaire d'Action Logement portant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 entre l'Etat et Action Logement, 4 février 2021.

368 *Ibid.*

369 *Ibid.*

370 FSF, 2022, p. 29.

récapitulative annonce « à prix coutant » pour Action Logement Services³⁷¹ ». Un différé de 10 ans du remboursement du capital, assorti d'une franchise d'intérêt, peut favoriser les OFS qui ont recours à un emprunt CDC Gaia puisque les premières années sont souvent les plus difficiles. Plusieurs OFS témoignent de l'effet solvabilisateur de ce prêt complémentaire pour les OFS. La combinaison des deux prêts améliorerait leur compte d'exploitation.

Les objectifs annoncés de ces conditions particulièrement favorables sont « à la fois à réduire la redevance accédant et à renforcer la structure financière de l'OFS pour faciliter le recours à des financements tiers³⁷². »

3. Une douce illusion sur le financement dans les premières années du dispositif

« L'immobilier est un pays de mirages. Mais ce n'est pas le même pour tout le monde : mirage de la fortune vite acquise pour les uns, de la sécurité en vue des vieux jours pour les autres, du renouveau économique des zones paupérisées pour les autorités, de l'accumulation sans fin du capital pour les financiers³⁷³. »

Ce terme « mirage » me paraît extrêmement approprié pour décrire les premières années de développement des OFS-BRS. Dans les années 2010-2020, alors que les conditions de production de logements abordables se durcissent et que les budgets publics se tendent, la tentation est grande de voir dans ce nouveau dispositif un moyen de renouveler les modèles de financement, facilitant l'accès aux fonciers. On lui prête en quelque sorte des pouvoirs magiques.

Cette sous-section vise à éclairer l'enjeu financier sous-tendu par l'usage du terme innovation, associé à l'entrepreneuriat, l'investissement privé et, par extension, aux marchés financiers, avec une invisibilisation des institutions et acteurs publics (Galluzzo, 2023).

Cette sous-section s'éloigne un peu du cadre méthodologique de la thèse, puisqu'elle ne s'appuie pas sur la parole des acteurs. En effet, le sujet des sources de financement nouvelles n'est pas vraiment évoqué par les OFS pionniers au cours des entretiens et des observations. Pourtant, il me paraît important de l'aborder dans cette thèse. En effet, la recherche d'innovation dans les sources ou les montages financiers s'observe dans d'autres champs du logement ou dans l'économie sociale et solidaire (ESS), qui constituent le contexte dans lequel se développent les OFS-BRS au cours de ces premières années. C'est un phénomène d'échelle internationale, qui regarde du côté des investisseurs institutionnels ou d'une finance qualifiée de solidaire. Cette sous-section s'appuie sur la lecture de la littérature grise.

371 Action Logement, Directive prise en application de la convention relative au Plan d'investissement volontaire d'Action Logement portant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 entre l'Etat et Action Logement, 4 février 2021.

372 *Ibid.*

373 Topalov, 2020.

« L’imaginaire de l’innovation » convoqué dans un contexte de crise

L’origine états-unienne du modèle peut en partie expliquer la construction de cette illusion. Les représentations communes sur ce pays et son économie évoquent un espace où tout est possible (Ghorra-Gobin, 2006), où s’inventent spontanément de nouvelles technologies qui « assurent la fortune d’aventuriers »³⁷⁴ (Fligstein, 2001). Pourtant la plupart des CLT états-unis bénéficient de financements publics, ce qui est éloigné de l’imaginaire libéral.

Cette illusion sur le dispositif s’explique également par la qualification d’innovation, qui lui est accolée.

« La force de l’imaginaire de l’innovation c’est que, tout en se refusant à produire un récit ordonnateur des événements, il est toutefois capable de donner un sens au tourbillon du changement autrement que sous la figure du désordre ou du « bougisme » (...). Le constat phénoménologique du changement incessant devient, grâce à l’imaginaire de l’innovation, une théorisation du social – parfois, la seule théorisation possible³⁷⁵. »

La représentation de l’innovation est souvent œcuménique et dépolitisée (Aggeri, 2023). Pour autant, les théories économiques dominantes trouvent dans l’innovation un prétexte pour inviter les politiques publiques à se mettre au service des acteurs privés, supposés capables d’innover plus rapidement et moins cher que les acteurs publics (Saint-Martin, Quijoux, 2020³⁷⁶).

Les difficultés qu’éprouve le secteur du logement dans la période 2017-2020, notamment avec la baisse des APL et la réduction de loyer de solidarité, nourrissent le besoin de perspectives rassurantes. Les solutions qualifiées d’innovantes pullulent alors, appartenant à des domaines divers : nouvelles méthodes constructives (impression de maisons 3D par exemple), nouvelles façons d’habiter (co-living, habitat inclusif, *tiny houses*, BIMBY, etc.), nouvelles manières de concevoir (habitat participatif, BIM – Building Information Modeling / Maquettes numériques, etc.). Les OFS-BRS représentent, dans cette période, une innovation sur laquelle est projetée une capacité à contrebalancer la « mise en crise » du circuit de financement du logement social. Il pouvait être rassurant de croire que les OFS puiseraient dans de nouvelles sources de financement voire que, par un jeu complexe lié à la dissociation, le montant de l’opération totale allait soudainement diminuer. Ces illusions ont participé au développement du dispositif, en générant un enthousiasme permettant de lever les premiers freins juridiques et de mobiliser les acteurs, mais aussi en le faisant connaître largement. C’est ainsi que, pendant les élections municipales de l’année

374 « Partout de par le monde, on présente aujourd’hui l’économie des États-Unis comme un modèle de « libre entreprise » où la compétition est dynamique, les entreprises efficaces et les gouvernements des États et de l’Union aussi discrets que possible. (...) La réalité n’a pas grand-chose à voir avec cette vision (...) La révolution informatique menée dans la Silicon Valley durant les années 1980 et 1990 semble emblématique du capitalisme américain de la libre entreprise. Un examen attentif révèle toutefois que l’État américain est, depuis un demi-siècle, profondément impliqué dans le financement de la recherche et de l’enseignement que cette industrie requiert comme dans l’achat de ses produits. Il a également fourni les incitations fiscales et la législation sur les brevets capable de favoriser les investisseurs et les fabricants prêts à se risquer dans cette aventure technique et commerciale. » (Fligstein, 2001).

375 Martuccelli, 2016.

376 Saint-Martin, Quijoux, 2020.

2020, dans plusieurs métropoles, des candidats de partis très divers ont intégré le dispositif à leur discours sans avoir pour autant développé une politique publique avec moyens et objectifs. L'expression OFS-BRS est utilisée parce qu'elle véhicule l'idée d'une solution nouvelle à la crise ressentie. OFS et BRS sont investis de tous les espoirs³⁷⁷.

Pour autant, certains des pionniers essayent de dégonfler la part d'illusion contenue dans la communication sur le dispositif. Ils craignent que cet enthousiasme favorise le dévoiement du dispositif et décourage la régulation publique. « Le BRS n'est pas une baguette magique (...) il est nécessaire d'adopter préalablement une politique foncière ³⁷⁸ ».

L'illusion autour du dispositif s'appuie sur deux types de confusion

La première confusion concerne la mécanique économique nouvelle permise par la dissociation. Si la circulation du capital est différente dans le temps, rien n'indique que les sources de financement se renouvelleront par rapport à celles qui alimentent le logement social de manière classique. Les discours sur le financement innovant des OFS-BRS, créent un amalgame entre mécanisme et sources. Or, les premières expériences sont financées avec de l'argent public et des prêts de la Banque des territoires, comme nous venons de le voir.

La seconde confusion s'appuie sur l'exemple des *Community Land Trust* états-uniens et belges. Plusieurs d'entre eux cherchent à aider les ménages à financer leur logement en organisant des systèmes d'épargne individuels, voire collectifs, s'apparentant à des tontines ou des microcrédit (Simonneau, 2019). Or ces financements de particuliers mis en commun sont destinés d'abord à l'accession des ménages très modestes. Ils n'ont pas vocation, en tout cas à Bruxelles, à financer le foncier. Ce dernier est majoritairement payé par une subvention de la Région. Une erreur de compréhension conduit à s'appuyer sur ces exemples étrangers, pour soutenir l'idée que les particuliers représentent une source de financement des terrains de l'OFS. Cela introduit une confusion entre les modèles alternatifs et militants belges ou états-uniens destinés aux ménages très modestes éloignés des banques commerciales, et les produits de la finance solidaire, notamment l'épargne salariale. Il ne s'agit pourtant pas de financer les mêmes acteurs (ménages d'une part, OFS de l'autre), ni avec les mêmes fonds (solidarité entre personnes très modestes d'une part, outils financiers visant la défiscalisation ou la rentabilité de l'autre).

À la recherche d'un financement alternatif vertueux

Cette seconde confusion s'inscrit dans une recherche de « financements innovants », importante dans les années 2010-2020. Cette expression est définie par l'OCDE comme « des initiatives qui visent à lever de nouveaux fonds (...) ou à optimiser l'utilisation des sources de financement traditionnelles³⁷⁹. »

377 « Lorsque des groupes se trouvent pris dans des contradictions entre les idées auxquelles ils désirent croire et leurs comportements au jour le jour, faut-il absolument interpréter leurs rafistolages idéologiques de manière ironique, cynique et méprisante ? » (Berger, *The survival of counterculture*, 1981, cité par Becker, 2004, p.71)

378 Intervention de Barbara Belle, directrice de l'OFS de la métropole lyonnaise, lors des Rencontres Foncier solidaire France, décembre 2022, Paris. Citation basée sur une prise de notes.

379 Définition issue du site internet de l'OCDE.

Dans le cadre du projet européen SHICC³⁸⁰ visant à diffuser le modèle des CLT en Europe du nord-ouest, le fonds mondial pour le développement des villes³⁸¹ (FMDV) a entrepris une étude comparative des différents modèles de financement de CLT et OFS. Elle devait déboucher sur l'identification de modèles financiers durables « permettant de systématiser le concept³⁸² ». Dans tous les projets analysés, le rapport souligne l'importance des financements publics qu'ils soient européens, nationaux, régionaux ou locaux. Or, le FMDV va préconiser de sortir de ce qu'il nomme « dépendance » au financement public pour y associer des instruments innovants qui pourraient attirer des investissements privés et de particuliers³⁸³. Il s'appuie pour établir cette recommandation sur un rapport de 2018³⁸⁴ intitulé « Stimuler l'investissement dans les infrastructures sociales en Europe » commandée conjointement par la direction générale de l'économie et des finances de la Commission européenne et l'association européenne des investisseurs à long terme (ELTI). Cette étude repose sur l'idée suivante :

« Dans un contexte de diminution des subventions publiques, le secteur du logement abordable, compris comme une infrastructure sociale (Commission européenne et European Long-Term Investors Association 2018, p. 28), doit diversifier ses sources de financement et ses dispositifs financiers en établissant des liens plus étroits avec les investisseurs privés et institutionnels comme avec les citoyens³⁸⁵ »

Il s'agit bien d'ouvrir au marché des secteurs jusque-là majoritairement publics, comme la santé, l'éducation ou le logement. Cette orientation politique est intégrée dans le rapport du FMDV sans être discutée. En complément des financements publics, le rapport du FMDV propose de généraliser ou d'expérimenter un certain nombre de dispositifs : financement participatif / crowdfunding, banques éthiques, prêts revolving, crédit renouvelable, émission d'actions ou d'obligations à impact social, groupes d'épargne collective, incitations fiscales, etc³⁸⁶.

380 Projet SHICC (Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities) financé par l'Europe entre 2017 et 2021.

381 « Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV) est une ONG qui permet aux collectivités locales émergentes et en développement d'accéder aux ressources financières extérieures nécessaires au financement de leurs projets de développement urbain. Il est un instrument d'assistance technique et d'ingénierie financière. » (Site internet de l'organisation mondiale de cités et gouvernements locaux unis - UCLG)

382 FMDV, 2020.

383 *Ibid.*

384 Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne, Association européenne des investisseurs à long terme (ELTI), 2018. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe, Rapport.

385 FMDV, 2019, p. 6.

386 « Les acteurs de la philanthropie, de la banque éthique ou les autorités locales et régionales pourraient être davantage engagés dans le processus (...) Cet écosystème pourrait permettre de fournir les millions d'euros d'investissements nécessaires dans les années à venir et contribuer à combler un manque d'investissement de près de 57 milliards par an dans le logement social, comme estimé par le groupe de travail européen sur les infrastructures sociales. » (Site internet des actualités du FMDV, lors de la diffusion du rapport de 2020)

Cette recherche de nouvelles sources « innovantes » est reprise en France, comme l'illustre l'exemple d'un appel d'offres lancé par la Région Île-de-France au printemps 2021³⁸⁷ pour créer un Office Foncier Citoyen. Cette invention prend pour modèles les OFS mais y intègre des financements privés, notamment de particuliers. On peut supposer que l'objectif est de trouver les financeurs institutionnels qui sont aussi convoités dans le LLS. Or, la limite de cette idée est la non lucrativité des OFS. Impossible d'intégrer à la gouvernance des financeurs qui souhaitent recevoir une rémunération en contrepartie. L'appel d'offres ne semblait pas avoir été jusqu'au bout, et la Région avait annoncé finalement soutenir la production de logements en BRS par des subventions aux OFS et aux opérateurs à partir de février 2022³⁸⁸. Finalement, en 2024, j'apprends que la seconde phase de l'étude est lancée.

« Ce que le projet d'Office Citoyen propose aux partenaires financeurs, publics et privés (...) Diversifier les portefeuilles d'investissement avec des projets immobiliers variés répondant aux besoins des ménages (qualité, confort, proximité aux équipements, services, commerces et emplois)³⁸⁹. »

L'Office Foncier Citoyen semble toujours chercher à être agréé OFS et à employer le BRS. Il s'agit bien d'attirer les investisseurs institutionnels, en plus des particuliers. Pour éviter l'écueil de la non lucrativité pour les membres de l'OFS, l'OFC mobiliserait des emprunts, auprès d'une plateforme de financement participatif à impact pour les particuliers ou un fonds d'investissement alternatif pour les institutionnels. Ce modèle par prêt permettrait de rémunérer les financeurs, sans qu'ils entrent dans l'OFC. Pour autant, l'Office étant dépendant de ces voies de financement, ceux-ci pourraient certainement avoir un regard sur l'usage des fonds. On peut alors s'interroger sur l'intérêt pour cet organisme de passer par ces financeurs plutôt que par la CDC, qui a priori proposerait des taux plus intéressants.

Application limitée de ces financements aux OFS

Suite à la loi 3DS de février 2022, l'ordonnance du 8 février 2023³⁹⁰ crée un Bail réel solidaire d'activité (BRSA), dotant les Organismes de foncier solidaire d'un nouvel instrument. Par ce contrat, il consent des droits réels sur des locaux à usage professionnel ou commercial³⁹¹. Alors que la logique économique du dispositif OFS-BRS est liée intrinsèquement aux modes de financement du logement social en France, l'arrivée du BRSA fait entrevoir d'autres modèles possibles, ceux de

387 « Étude d'opportunité et de potentialité d'un modèle inédit d'office foncier permettant des prises de participation par tous les citoyens ».

388 Lina Trabelsi, « Le Conseil régional d'Île-de-France lance un dispositif de soutien au développement du Bail réel solidaire », AEF, 17 février 2022.

389 Extrait de la présentation du lancement de la seconde phase de l'étude mené notamment par Espacité.

390 Ordonnance n° 2023-80 du 8 février 2023 relative au bail réel solidaire d'activité.

391 Les preneurs peuvent être :

- Directement « une microentreprise, au sens de la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 »
- Un opérateurs type SEM locales, SPL, SEM à opération unique, « qui, le cas échéant, construit ou réhabilite des locaux à usage professionnel ou commercial et qui s'engage à les mettre en location à une microentreprise »

La sous-location par les micro-entreprises est interdite. La revente est également encadrée mais les décrets définissant les modalités de fixation du prix ne paraîtront que mi 2023.

l'activité ESS³⁹² comme la finance solidaire³⁹³ ou le crowdfunding³⁹⁴. Or, ces sources de financement reposent sur des investisseurs qui recherchent une contrepartie à leur participation, sous forme de défiscalisation ou de rémunération. Il s'agit rarement de dons.

Fanny Cottet, doctorante à l'université Paris I Panthéon Sorbonne travaille sur ces nouveaux instruments mis en œuvre dans le secteur immobilier : « en un sens, c'est un nouveau marché qui a été créé, celui du foncier solidaire, et les acteurs traditionnels du secteur immobilier veulent l'investir, au risque de le dénaturer³⁹⁵ ». Des instruments commencent à se développer pour l'immobilier de logement (comme la plateforme de crowdfunding Lymo). Quelques acteurs traditionnels de la production urbaine se rapprochent de ces plateformes, promoteurs immobiliers privés ou collectivités³⁹⁶. Imaginer financer des projets sociaux avec des fonds dont on espère un rendement contient une contradiction : soit la rémunération des financeurs provient des usagers, auquel cas le projet manquera une partie de son objectif social, soit elle repose sur de l'argent public, accordé pour l'aspect social du projet, mais qui servira à terme à rémunérer le capital. L'argent public géré par des agents publics coûte moins cher que les fonds d'investisseurs qui attendent une rémunération, et / ou mobilisent une ingénierie à rémunérer.

Dans le cas des OFS, à but non lucratif, la rémunération des investisseurs n'est pas possible. La défiscalisation ne l'est qu'à condition que les statuts de l'organisme le permettent. L'inspiration de ces modèles est donc limitée par la réglementation, qui protège l'accession BRS des tentations d'enrichissement d'investisseurs, et par là même d'une partie de l'application des logiques financières. De plus, le modèle de financement public du logement est suffisamment efficace pour rendre peu opérant les modèles « alternatifs ». Pour autant, le rapport du FMDV témoigne de l'inscription du dispositif dans une logique internationale libérale, qui enjoint à s'appuyer sur des investissements privés plutôt que sur des financements publics, tout en permettant à ces investisseurs de défiscaliser, donc en limitant les ressources publiques (Duvoux, 2020). C'est un affrontement ancien entre redistribution et philanthropie.

392 CRESS Nouvelle Aquitaine, 2022.

393 La finance solidaire ressemble dans son rôle comme dans son fonctionnement à la finance traditionnelle, banques et fonds d'investissement, cependant, elle ajoute des objectifs sociaux ou environnementaux aux critères classiques (et des pratiques plus transparentes en matière de relations entre prêteurs et emprunteurs (Artis 2013). Il s'agit d'orienter l'épargne de particuliers ou les fonds d'institutions, vers des projets qui se revendiquent de valeurs et engagements dans le champs social ou environnemental.

394 Le financement participatif, aussi nommé crowdfunding, s'est développé avec le numérique, qui facilite la mise en relation entre porteurs de projets et d'investisseurs, de prêteurs ou de donateurs au travers d'une plateforme..

395 Benoît, 2022.

396 Dantas, Le Bon-Vuylsteke, Le Moigne, Mazetto, Thomas, 2019.

IV. Modélisation d'opérations BRS illustrant la souplesse du dispositif

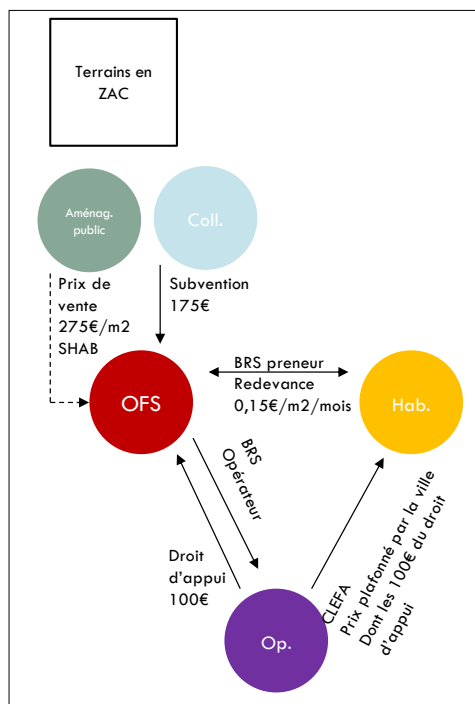
Il est difficile de comparer des modèles si différents d'OFS. Pour y parvenir, j'ai schématisé (en les simplifiant) d'une part le circuit d'approvisionnement foncier et d'autre part le modèle économique.

Voici quelques exemples d'opérations permettant d'exposer la diversité des modèles : collectivités / coopératives HLM, fonciers public / foncier privé, ancien / neuf, etc. Ils montrent la plasticité du modèle et certaines récurrences.

Les données ont été recueillies en 2021 et 2022, certaines au cours des phases d'études, ce qui ne correspond pas nécessairement aux projets réalisés ni aux conditions actuelles de production. Elles proviennent de présentations lors des rencontres Foncier Solidaire France ou autres évènements, de documents d'urbanisme, de sites internet des OFS ou de leurs partenaires ou d'articles de journaux. Elles n'ont pas pu être vérifiées auprès des structures citées.

FONCIER SOLIDAIRE RENNES METROPOLE

Exemple de l'opération Le Plessis à Rennes



Opérateur : Kéredes

Nombre de logements BRS : 28 appartements du T2 au T4

Opération globale : 100% BRS

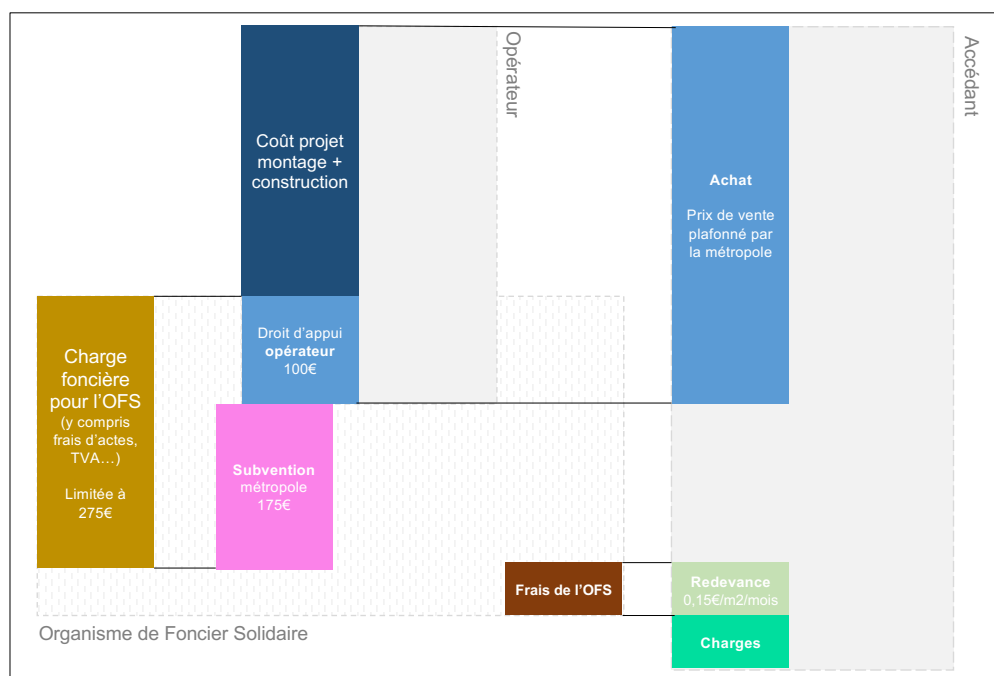
Prix de vente BRS : T2 (à partir de 104 000€), **des T3** (à partir de 148 000€) et **des T4** (177 000€)

Le prix de vente du bâti est fixé par la Métropole à 2 055 € TTC hors stationnement

Redevance : 0,15€/m2/mois – couvre les frais de fonctionnement de l'OFS

Foncier : Aménagement public, charge foncière administrée + subvention de la Métropole + droit d'appui de l'opérateur

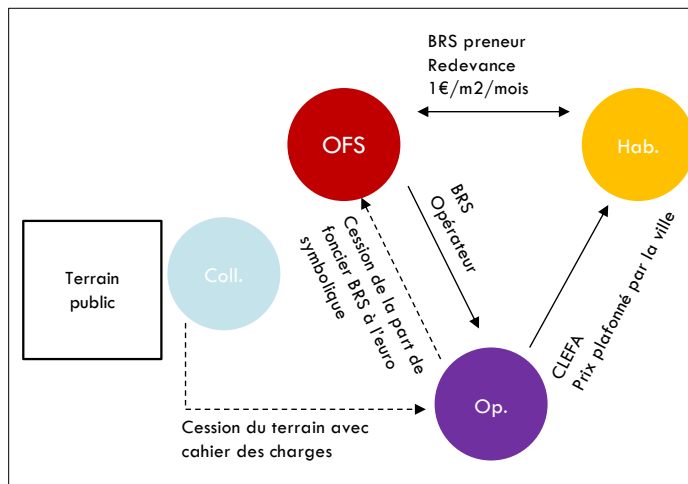
Schéma des parties prenantes et conditions économiques de l'acquisition foncière. H.Morel.



Bilans schématisés des 3 parties économiques au projet. H.Morel.

OFS DE LA METROPOLE LILLOISE

Exemple de l'opération de Cosmopole, à Lille.



Opérateur : FINAPAR

Nbre de logements BRS : 15, du T2 au T5

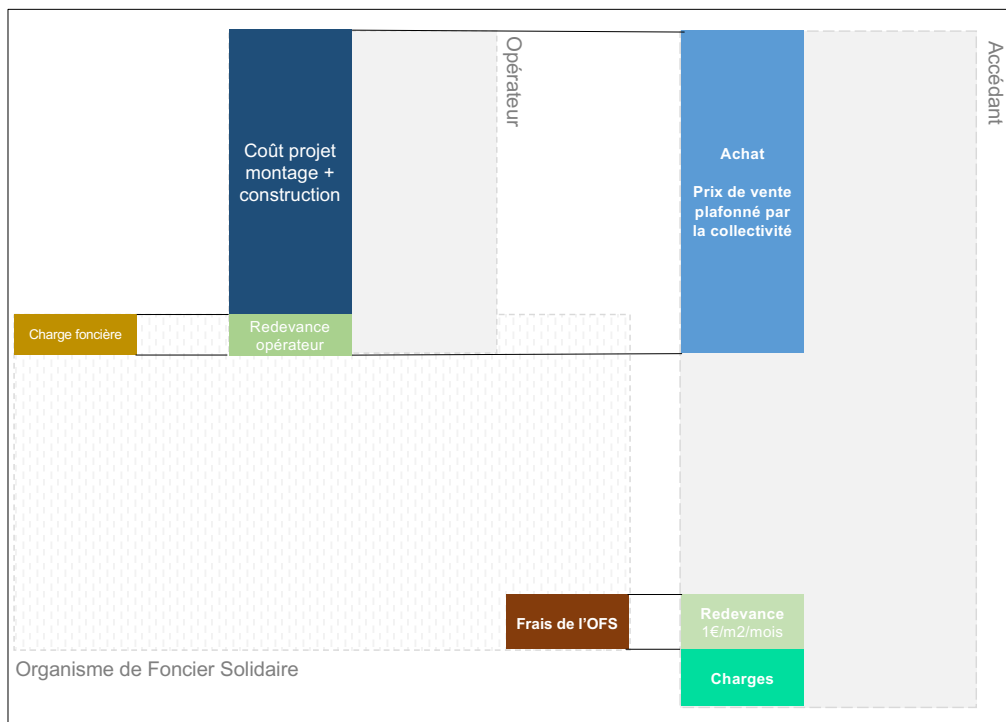
Opération globale : Un hôtel, une galerie d'art, et 210 logements

Prix de vente BRS : 2110€ TTC / m. de surface habitable (hors stationnement). Prix moyens des logements neufs en accession libre entre 4 500 € et 4 700 €/m². Prix de l'ancien entre 3 500 € et 3 700 €/m².

Redevance : 1€ /m²/ mois

Foncier : Terrain acheté à l'euro symbolique par l'OFS, en raison d'une vente de terrain public au promoteur global.

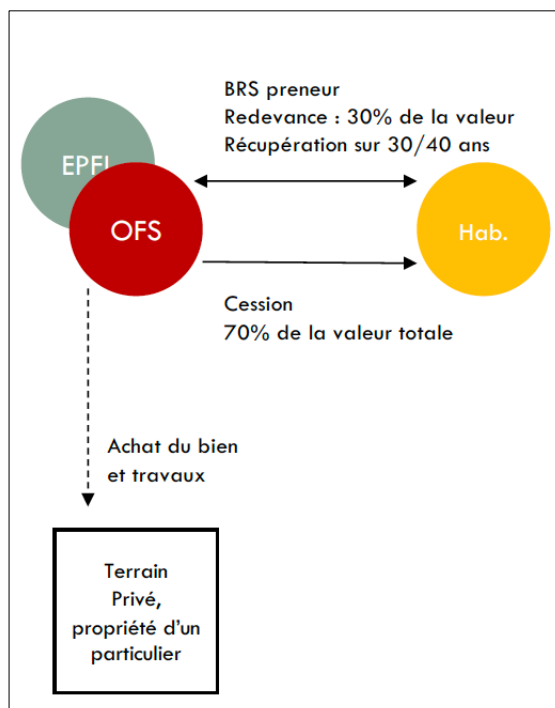
Schéma des parties prenantes et conditions économiques de l'acquisition foncière. H.Morel.



Bilans schématisés des 3 parties économiques au projet. H.Morel.

BIZITEGIA – EPFL DU PAYS BASQUE AGREE OFS

Exemple de l'opération du village de Banca



Opérateur : pas d'opérateur – MOA assurée par l'EPFL

Nombre de logements BRS : 1 maison

Opération globale : -

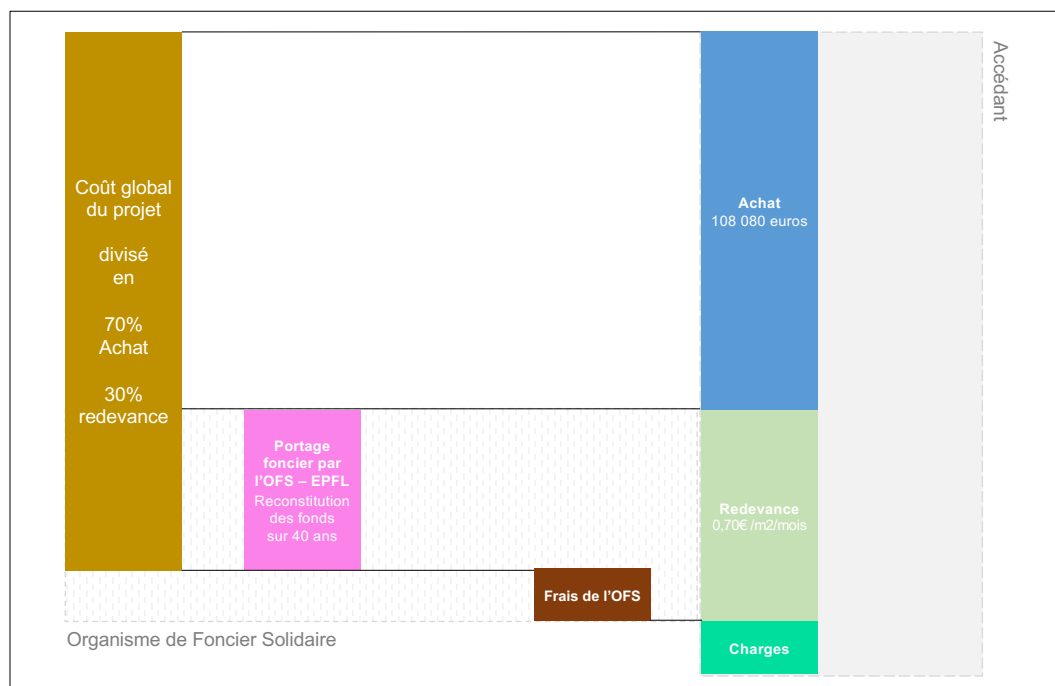
Principe économique : Le prix total de l'opération (114 400 euros d'acquisition + 40 000 € de travaux) est divisé en 2 parties. Le ménage couvre par son achat 70% du montant et l'OFS 30%. Les ménages vont couvrir cette somme sur 40 ans environ.

Prix de vente BRS prévisionnel : 108 080 euros pour 130 m² (soit environ 830€/m²)

Redevance : 0,70€ /m²/mois

Foncier : Maison achetée par l'OFS à un particulier après mise en relation par la mairie.

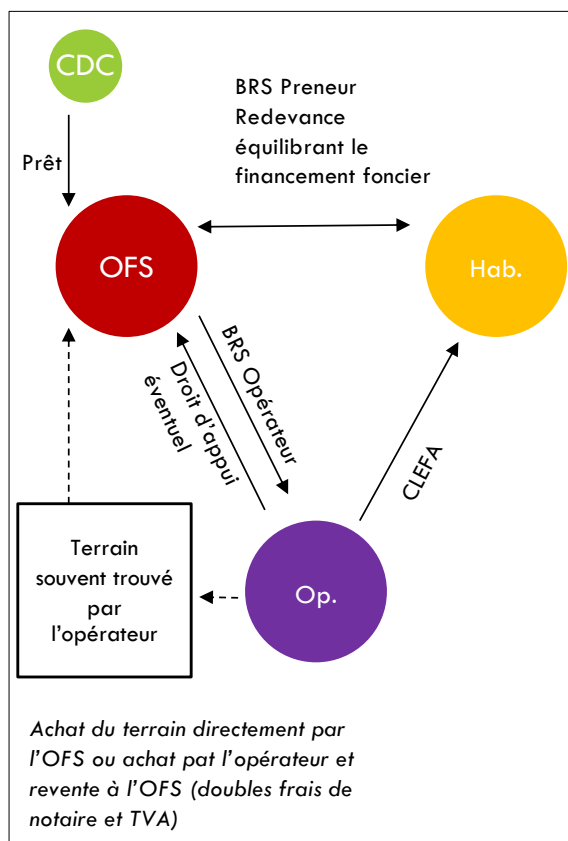
Schéma des parties prenantes et conditions économiques de l'acquisition foncière. H.Morel.



Bilans schématisés des 3 parties économiques au projet. H.Morel.

MODELE GENERIQUE DES OFS INITIES PAR DES COOPERATIVES HLM

Associé à un prêt foncier de la Caisse des dépôts



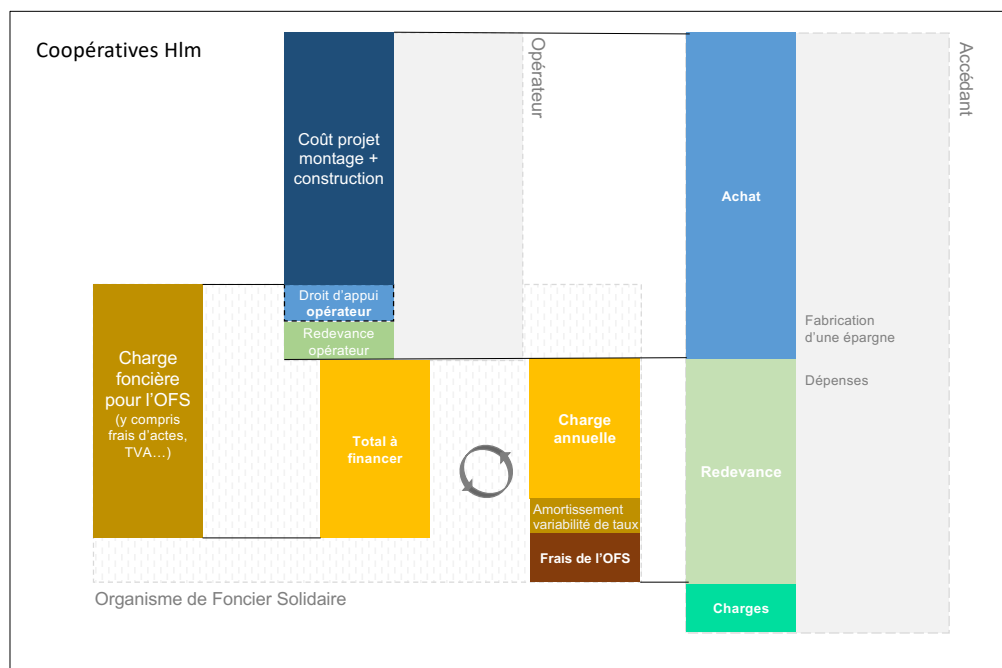
La Coopérative Foncière Francilienne, un modèle d'OFS francilien.

Tribune de C. Chev , Coop Foncière Francilienne
News tank cities, 2021.

« Notre modèle économique est d'inspiration HLM.

- Un financement construit autour du prêt GAIA de la CDC 80 ans (sur fonds d'épargne), avec garantie des collectivités locales
 - Un apport en fonds propres pour chaque terrain allant de 5 %   20 % (en fonction du prix d'achat) obtenu par la souscription de nos opérateurs au capital social de notre coopérative
 - Un achat des terrains au prix de marché (...)
 - Une maîtrise d'ouvrage HLM
 - Une sécurisation HLM apportées par nos opérateurs auprès des ménages BRS
 - Une redevance facturée au prix coutant, composé des annuités de remboursement de l'emprunt Gaia, des frais de gestion de l'OFS (300 à par an par logement) et d'un autofinancement de 10 % de la redevance pour assumer les engagements à très long terme (rachat des logements, indemnisation des ménages, intervention sur copropriété en difficulté).
- (...)»

S ma des parties prenantes et conditions économiques de l'acquisition foncière. H.Morel.



Bilans sch matiss s des 3 parties économiques au projet. H.Morel.

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre visait à identifier les effets du mécanisme de dissociation sur la production du logement abordable. Il apparaît que les fonctions de la production changent peu de celles que Christian Topalov avait identifiées en 1974. Toutefois, certaines tâches comme l'ancrage, la programmation ou la commercialisation, qui relevaient précédemment du promoteur, se trouvent redistribuées du fait de l'arrivée du nouvel acteur OFS. Cette répartition est le fruit d'une négociation menée dans le cadre du BRS initial. De plus, la dissociation fait apparaître une phase de gestion nouvelle. Du point de vue économique, elle permet à l'OFS de reformer peu à peu le capital initial en collectant la redevance. Cette phase de gestion, réglée par le contrat BRS, implique également que l'OFS s'assure du respect, par les preneurs, des clauses notamment celles liées aux obligations réglementaires (résidence principale, entretien, etc.). En cas de défaut, le BRS risque être résilié et l'OFS peut être amené à indemniser les ménages, ce qui constitue un risque économique potentiellement important. Au contraire, en réalisant des logements BRS, les opérateurs-promoteurs voient leur investissement financier initial limité donc leurs risques amoindris. Ainsi, la dissociation conduit à une nouvelle répartition des rôles, donc des responsabilités, et par là même à une redistribution des risques. Elle les augmente même, du fait de la phase de gestion. Ces risques sont d'autant moins faciles à prévenir, que la nouveauté et la souplesse du dispositif les rendent difficiles à identifier et mesurer.

Le montage économique des opérations BRS et les sources de financements varient selon les Organismes fonciers solidaires. La dissociation a montré son efficacité à permettre une accession abordable. Elle l'est d'autant plus que le montage économique des opérations use de la souplesse laissée par la réglementation pour répartir au mieux le coût d'opérations entre une part vendue, qui permet l'épargne des ménages, et une part, portée par l'OFS et recomposée au fil du paiement des redevances, qui les solvabilise. L'observation des premières opérations en BRS montre que les sources de financement changent relativement peu des montages classiques du logement locatif social. Cependant, les financeurs que sont la CDC et Action Logement, n'étaient pas nécessairement spécialisés dans la production de logement en accession. Ce manque d'expérience, associé à la souplesse du dispositif qui rend les risques financiers difficile à identifier, provoquent des tensions entre prêteurs et OFS. Les financeurs se font régulateurs, chose nouvelle, pour veiller à ce que leur conception du dispositif s'applique dans les projets qu'ils financent. Des pratiques ont fini par émerger, souvent différentes selon les localisations.

A l'international le modèle économique des OFS français est reconnu. Comme dans le secteur du locatif social, la Caisse des dépôts et Action Logement constituent de puissants atouts à la production de logements abordables. Leur gouvernance relativement indépendante de l'État et de la finance, garantissent la prise en compte d'un intérêt général, en discussion avec les partenaires locaux. L'espoir de trouver des ressources nouvelles grâce à l'ingéniosité du dispositif est rapidement retombé. Cependant, la tension des budgets publics et la dynamique de « financiarisation à petit pas » continue de préoccuper les pionniers.

Conclusion de la Partie II.

Cette deuxième partie a établi la succession des événements qui ont permis la création du dispositif OFS-BRS, en montrant à la fois les grandes orientations prises et les tâtonnements. On peut identifier deux phases qui se succèdent, correspondant à deux moments des politiques nationales en matière de logement.

Dans un premier temps, autour des années 2010, les acteurs locaux que sont les collectivités et opérateurs HLM identifient l'absence de pérennité des aides publiques à l'accès abordable. Leurs ambitions en matière d'habitat se heurtent au droit de propriété et à la dynamique haussière du marché.

La solution couplée à ce problème est la transposition d'un instrument étranger, les *Community Land Trusts*, qui présente le double avantage de permettre l'encadrement de la revente, que les acteurs ne parvenaient pas à résoudre dans le cadre juridique existant, et une plasticité favorisant l'adaptation aux territoires. Ainsi, la construction du dispositif répond également aux souhaits d'évolution de l'organisation institutionnelle de certaines collectivités qui aspirent à une plus grande liberté d'action dans leurs politiques locales. Dans un contexte favorable aux alternatives, transposer en droit français le modèle CLT permet de résoudre deux problèmes avec une solution.

Le dispositif est ainsi créé dans la réglementation, entre 2013 et 2017, de manière relativement silencieuse car sans débat ni politique publique nationale associée. Il est construit pour et par des acteurs locaux, soutenus par les ministères successifs. Il n'est pas dirigé à l'origine vers la réponse à un besoin des habitants. Cela va influencer sur la manière dont il se développera.

À partir de 2017, les premiers organismes agréés et logements BRS engagés prouvent la souplesse du dispositif : montages économiques d'opérations qui s'adaptent mieux aux besoins et contextes identifiés, grande variété des acteurs impliqués qui ajustent leurs organisations en fonction de rapports de forces et de relations locales particulières.

La dissociation foncier-bâti et l'arrivée du nouvel OFS, ne changent pas les fonctions de la production mais modifient profondément la répartition des rôles et des risques entre les acteurs. Les acteurs classiques de financement du logement social que sont la Caisse des dépôts et consignations et Action Logement, sont mobilisés car ces deux institutions sont adaptées à un mode de récupération du capital de très long terme, ce qu'est en partie le BRS. Ils ont également l'avantage de permettre une redistribution de fonds perçus à l'échelle nationale, dans une solidarité entre territoires, et visant l'intérêt général. Ces deux grands financeurs fixent des critères aux OFS, comme des zones de production ou des montants de redevances, ce qui n'est pas sans créer quelques tensions et débats. Les pionniers font remonter leurs observations et besoins auprès du ministère, contribuant à une évolution régulière de la réglementation. Cette dynamique permet de qualifier la création du dispositif d'itérative.

Toutefois, le contexte évolue, ce qui conduit à identifier une seconde période dans cette Partie II, à partir de 2018. Le renouvellement politique à l'échelle nationale en matière de logement engendre de grands changements dans le secteur HLM. Le contexte économique se durcit pour la production neuve.

Dans cette seconde période, le dispositif OFS-BRS se voit investi de nouveaux espoirs. Il serait en capacité de trouver des sources de financements nouvelles. Il permettrait de réguler à lui seul le marché foncier. Ces illusions vont rapidement disparaître. Toutefois, l'enthousiasme initial va favoriser la diffusion large du dispositif. Cela lui assure également la préservation de sa souplesse. L'amélioration du dispositif parvient ainsi à se poursuivre.

Pourtant, depuis la période de création des OFS en 2014, les tensions s'accroissent entre les acteurs locaux et nationaux sur la question des moyens alloués : dotations versées par l'État, suppression de la taxe d'habitation, etc. Les orientations des financements de la CDC et Action Logement sont de plus en plus pilotées par l'État. Le modèle financier imaginé par les acteurs locaux est ainsi mis en péril. Bien que l'instrument OFS-BRS reste adaptable sur le plan opérationnel et juridique, percutés par la dynamique de reprise en main par l'État des structures de financement indépendantes et redistributives, les acteurs locaux ne jouissent plus de la liberté imaginée à l'origine. Dans le même temps, la dynamique de financiarisation du logement, prônant l'entrée dans le tour de table d'investisseurs, est encouragée à l'échelle nationale. Bien que la non lucrativité des Organismes de foncier solidaire décourage les éventuels investisseurs en recherche de rentabilité, on assiste à quelques tentatives qui peuvent inquiéter quant au développement du dispositif. L'indépendance souhaitée par les acteurs locaux, se verrait menacée par les attentes de financeurs éloignés de l'intérêt général et en attente de retours sur leurs participations. Ces indices récents et les effets de ces éventuels changements pourraient faire l'objet d'une recherche future.

PARTIE III. LE DISPOSITIF À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES

« L'apparition d'un nouvel agent efficient modifie la structure du champ. De même que l'adoption d'une nouvelle technologie, l'acquisition d'une part plus grande de marché modifie les positions relatives et le rendement de toutes les espèces de capital détenues par les autres firmes³⁹⁷. »

Cette dernière partie de la thèse aborde le troisième temps observé dans le cadre du travail de terrain : le moment de la massification du dispositif, à partir de l'année 2021. Or, dans cette période où se diffuse un nouvel instrument modifiant la structure du champ de l'accession abordable, tout le secteur du logement, voire l'immobilier en général, subit plusieurs changements majeurs. Les acteurs sont mis en difficulté dans leur activité principale en même temps qu'ils prennent connaissance de l'innovation OFS-BRS.

Comment évolue le dispositif sous les effets combinés de sa massification et du changement de contexte ? Quelles sont les réactions des pionniers à l'arrivée de nouveaux acteurs ? Qui sont ces nouveaux acteurs et quelles sont leurs attentes vis-à-vis du dispositif ?

Pour répondre à ces questions, cette troisième partie commencera par examiner les enjeux de la production de logements en Bail réel solidaire avant de s'intéresser à ceux de la régulation du dispositif.

Le chapitre 5 analyse des changements que les OFS-BRS génèrent sur les modes de production, les acteurs et le circuit de financement, dans les années de généralisation du dispositif. Nombre d'acteurs se saisissent de cet instrument innovant par opportunité dans un contexte très difficile aussi bien pour la promotion privée que pour les bailleurs HLM, ou les collectivités. Les enjeux de la production neuve vont alors prendre une place importante dans le développement du dispositif. La réalisation de l'objectif principal des OFS, la gestion d'un parc de logements durablement abordables, restera-t-elle possible ? Comment limiter les risques opérationnels (de production et de gestion) avec la massification et les nouveaux intérêts à utiliser le dispositif ?

Le chapitre 6 se penche sur les autres effets possibles de la massification du dispositif, notamment son articulation avec les autres segments du secteur du logement. Quel rôle jouent les nouveaux Organismes de foncier solidaire dans le paysage des acteurs existants ? Faut-il craindre des mésusages du dispositif, qui entraveraient l'objectif de l'intérêt général ? Les pionniers en appellent à une meilleure régulation du dispositif, mais s'interrogent sur la manière de l'encadrer tout en conservant sa souplesse. Pour peser sur l'évolution de la réglementation et des pratiques, les pionniers se fédèrent en réseau. Mais au-delà de leurs propres capacités d'action, plusieurs vont solliciter les collectivités locales, faisant en même temps changer les modes de gestion de l'action publique dans certains territoires.

397 Bourdieu, 2000, p.309.

CHAPITRE 5. Le BRS, enjeu stratégique pour les acteurs de production

« La scission de plus en plus nette entre les producteurs et futurs gestionnaires de la ville augmente encore le risque d'une approche court-termiste de la production urbaine ³⁹⁸. »

Le dispositif OFS-BRS a été créé dans l'objectif de développer un parc de logement en accession durablement abordable, faisant de sa gestion le centre du dispositif. Or, nous allons voir dans ce chapitre que, dans les premières années, les préoccupations de production sont tellement fortes qu'elles deviennent le sujet principal. Pourtant, ne pas suffisamment anticiper la gestion au cours de la production peut engendrer des risques. De même, la méconnaissance de cet objectif initial peut conduire à des usages du dispositif ou des stratégies, que les pionniers considèrent comme des dévoiements.

Si le dispositif a été présenté jusque-là dans la thèse comme un couple OFS-BRS, il est temps de les envisager séparément, car l'intérêt qu'ils suscitent est différent.

Le Bail réel solidaire relève de la production. Après 2016, le secteur de la production de logements connaît un fort ralentissement³⁹⁹. L'instrument Bail réel solidaire, qualifié d'innovant et présenté comme un « couteau suisse », capable de répondre à tous les besoins, suscite alors un intérêt grandissant de la part des opérateurs HLM comme des promoteurs privés. Ils espèrent alimenter leur carnet de commandes, maintenir leur chiffre d'affaires et sauver leurs emplois en s'aventurant dans son utilisation. Les collectivités comptent également sur cette forme de production neuve pour répondre aux attentes des habitants dans une période de crises.

Au contraire, les Organismes de foncier solidaire n'existaient pas auparavant. Ils n'ont pas de postes salariés à conserver ou de secteurs géographiques d'activité à protéger. Leur but premier est la gestion, sans lucrativité possible et avec des risques importants vus précédemment notamment dans les moments clés de la commercialisation initiale, puis des reventes et indemnisations.

De ce fait, les stratégies des acteurs diffèrent entre OFS et BRS. Leur rapport au risque change selon qu'ils sont producteurs de BRS ou gestionnaires d'OFS. Ce phénomène est accentué avec la généralisation du dispositif.

La première section porte sur la manière dont les pionniers essayent de limiter les risques opérationnels liés à l'activité de production pour favoriser le développement du dispositif.

La deuxième traite des rapports que les acteurs des productions HLM et privées entretiennent avec le dispositif OFS-BRS. Pour quelles stratégies ont-ils mobilisé le dispositif ? Qui construit ces logements ? Qui gère les OFS ? Enfin, le chapitre se termine par une analyse de la place des enjeux économiques de la production dans le circuit de financement. Pensé pour être fermé afin de pérenniser les aides publiques, il serait finalement susceptible de favoriser l'enrichissement de certains acteurs en amont et aval de la livraison.

398 Citron, 2017.

399 Selon l'INSEE, en 2016, 152 300 logements individuels et 217 700 logements collectifs ont été mis en chantier. En 2023, ce ne sont plus que 125 100 logements individuels et 173 000 Logements collectifs.

I. Des risques opérationnels difficiles à anticiper

Dans les premières années de création, jusqu'aux décrets d'applications de 2017, les pionniers sont si concentrés sur la définition et le fonctionnement juridiques des droits réels et sur le modèle économique des OFS, que les aspects opérationnels, de promotion et de gestion, sont mis de côté.

Or, dès lancement des premiers projets, le montage soulève de nombreuses difficultés, notamment sur les aspects juridiques de la promotion, mais aussi sur la typologie des programmes commercialisables, ainsi que sur l'encadrement du promoteur par l'OFS. Une partie du travail d'élaboration du processus de production du BRS a été accompli collectivement par les pionniers. Les erreurs des premiers ont aidé les suivants. Ils ont traité les problèmes au moment où ils se présentaient.

Du fait de cette méthode de travail, pour la majorité des OFS, la gestion n'est devenue une préoccupation que tardivement. Si les professionnels HLM avaient leur vision des risques de gestion liés à l'activité de syndic et à leurs expériences de bailleurs, les risques spécifiques aux OFS ont mis du temps à être identifiés. L'État a également peiné à anticiper cette phase de gestion du parc BRS par les OFS et les ménages. Ainsi, le rapport d'activité que les OFS doivent communiquer annuellement aux préfets de Région ne comportait au départ presque que des questions sur la production neuve et les premiers acquéreurs⁴⁰⁰. Manquaient des questions sur le parc de logements BRS : son état, son occupation, les conditions des reventes successives, etc. Autre signe du manque d'anticipation de la part de l'État, les aides à l'accession⁴⁰¹ ne sont pensées que pour le premier acquéreur, les suivants ne bénéficient pas de ces soutiens. Cela témoigne du fait que l'infrastructure du dispositif n'a pas été complètement pensée initialement pour la longue durée, alors que c'est précisément son objet.

De manière générale, la gestion est un domaine fréquemment moins considéré dans le secteur de l'habitat. Ses enjeux sont minimisés, voire oubliés, éclipsés par le sujet très valorisé de la production neuve (Bonneti, 2007). La gestion est constituée de tâches considérées comme répétitives et peu valorisantes, car « apparemment simples » et peu créatives (Bonneti, 2007). Ainsi, il est plus facile de trouver des financements pour lancer des investissements que pour assurer la gestion et l'entretien des constructions existantes.

« Ces processus sont aggravés par le fait que l'État finance généreusement des investissements, et rarement les dépenses de fonctionnement. (...) Nous fonctionnons dans un régime économique fondé sur des représentations symboliques qui limitent les budgets d'entretien et qui favorisent le financement des investissements⁴⁰². »

400 Ce sujet est néanmoins devenu une priorité comme le montre la conclusion du premier bilan réalisé par la DHUP au titre de l'année 2021 : « Enfin, ce premier bilan national souligne la nécessité de faire évoluer et consolider le système de suivi du parc de logement en routine, robuste, avec des mécanismes de contrôle de l'activité » (DHUP, 2023).

401 PTZ, PAS, TVA réduite, aides d'Action Logement, frais de notaires réduit, etc

402 Bonetti, Bouvier, 2007.

Cette logique existe au sein même des organismes HLM, où Alice Collet observe la séparation des organisations en directions différentes témoignant d'un « clivage culturel entre les métiers de la conception et ceux de la gestion ⁴⁰³ ». Le manque de communication entre ces mondes professionnels réduit la capacité d'anticiper correctement la gestion en phase de conception : durabilité des produits, accès facilité pour entretien et démontages, etc. Cela entraîne des risques de désordres dans le temps. Dans une période de préoccupation environnementale, et de rigueur économique, ce sujet commence néanmoins à être mieux anticipé (Mille, 2015 ; Grudet, Macaire, Roudil, 2017).

Les premières années de mises en œuvre du dispositif OFS-BRS semblent confirmer ce phénomène de manque de prise en compte de la gestion en amont des projets. Pourtant, du fait de la dissociation, la gestion peut être anticipée par deux voies : dans la rédaction des termes du contrat BRS et dans la programmation opérationnelle.

1. Un contexte économique en évolution : fortes tensions sur la construction neuve

Les OFS-BRS sont créés entre 2012-2016, à la suite de multiples crises dans le secteur du logement. Or, le contexte ne va pas s'apaiser. Les tensions persistent, voire s'intensifient, pendant la période où le dispositif se développe. Le constat initial des participants au Conseil national de la refondation sur le logement informe sur cette situation :

« Les contributeurs font part de constats sans appel sur la situation actuelle du logement. Un vocabulaire de crise s'exprime autour de 4 grandes tensions : prix, offre, habitabilité (qualité du logement) et bilan énergétique. Les contributeurs font spontanément le diagnostic d'un parc immobilier trop cher, devenu inaccessible financièrement, notamment pour les primo-accédants et les populations en difficulté. Le verdict d'une offre de mauvaise qualité, souvent qualifiée d'insalubre et de vieillissante, est tranché. La question des passoires thermiques est centrale, ainsi que celle de la pénurie de logements et de leur mauvaise répartition sur le territoire⁴⁰⁴. »

La situation de la construction neuve est un des éléments les plus influents sur le développement du dispositif OFS-BRS. Détaillons ici quelques-uns des facteurs qui alimentent cette crise.

Le changement politique à la suite des élections présidentielles et législatives du printemps 2017, entraîne l'annonce au début de l'été d'un bouleversement dans le financement du logement social. La loi de finances pour 2018 institue une baisse des APL. Les bailleurs sociaux sont chargés de la compenser auprès de leurs locataires par une réduction de loyer de solidarité (RLS). Par ailleurs, la TVA augmente de 5,5 à 10% pour la construction de nouveaux logements sociaux (sauf pour les

403 Collet, 2017.

404 Conseil national de la refondation, Synthèse de la première consultation, 21 novembre 2022.

logements PLAI). Pour aider les bailleurs à faire face, l'État propose d'une part des renégociations des prêts de la CDC, et impose d'autre part une réorganisation par la fusion d'organismes HLM visant des économies de fonctionnement. Depuis ces décisions, le champ du locatif social et les acteurs qui y agissent connaissent de grandes incertitudes⁴⁰⁵.

À compter de mars 2020, l'épidémie de Coronavirus déclenche une série de confinements et génère de fortes inquiétudes sur le plan économique et de l'emploi. Les locataires HLM ont tendance à moins déménager. Les primo-accessions se font plus rares. Pour les ménages plus favorisés, les transactions s'accroissent en extension des villes, voire dans les espaces ruraux déstabilisant certains marchés moins tendus (A. Delage, M. Rousseaux, 2022). Les élections municipales sont ralenties par la crise sanitaire. Cette période, souvent marquée par une baisse des permis de construire accordés, est allongée de manière imprévue, ce qui bouleverse le secteur de la construction. Du côté des chantiers, la crise sanitaire va entraîner des pénuries de certains matériaux et la hausse des prix de certaines matières.

La situation géopolitique autour de la guerre en Ukraine à partir de février 2022 va se répercuter sur l'économie. La hausse du prix de l'énergie entraîne une inflation en France comme dans de nombreux pays, qui se reflète notamment sur le prix de la construction. À cela s'ajoute la réalisation de profits exceptionnels d'un certain nombre d'entreprises, en particulier dans le secteur des matériaux. L'augmentation des coûts de construction accentue la hausse précédente des prix liée aux fonciers, rendant le montage des opérations beaucoup plus incertain⁴⁰⁶.

En 2022 et 2023, l'augmentation des taux d'intérêt des banques commerciales et leur frilosité à délivrer des prêts immobiliers aux ménages vont complexifier la commercialisation de logements⁴⁰⁷. Ainsi, les opérations qui parviennent à être achevées sont plus difficilement vendues. Ce ralentissement touche principalement les ventes aux investisseurs, puisque l'attrait économique de l'immobilier locatif diminue, les apports demandés par les banques et les hausses de taux n'étant pas répercutés sur les loyers⁴⁰⁸. Les promoteurs privés sont les premiers à voir leur clientèle se réduire.

405 La Banque des territoires introduit sa note « Perspectives : L'étude sur le logement social » de 2023 ainsi : « Le secteur du logement social a su faire face aux bouleversements qu'il a connus au cours des dernières années, tant au niveau organisationnel que financier. (...) Cette année encore, la prévision est réalisée dans un contexte d'incertitudes élevées en lien, entre autres, avec les tensions géopolitiques et leurs répercussions économiques, mais aussi en raison des changements de paradigmes en cours. Or, la projection de long terme est très sensible aux hypothèses retenues. »

406 « La hausse des coûts du bâtiment, liée à l'inflation et particulièrement à celle des matières premières, aux nouvelles normes environnementales, à la raréfaction du foncier poussée par la Zéro artificialisation Nette (ZAN) fixée pour 2050, sans compter la perte progressive d'attractivité du dispositif Pinel, entraînent le marché du neuf dans une impasse économique. » (Notaires de France, 2023).

407 « Au mois de décembre, le taux moyen aurait atteint 2,34 % selon les chiffres de l'Observatoire CSA-Crédit Logement, soit une hausse de l'ordre de 130 points de base depuis le début de l'année 2022. (...) À l'arrivée, des taux compris entre 3,5 et 4 % en moyenne paraissent probables (soit entre -25 et -30 % de capacité d'endettement en moins, environ, par rapport à 2021) » (Banque des territoires, 2023).

408 Par la suite, le manque d'intérêt économique pour l'investissement dans l'immobilier va être renforcé par la disparition du dispositif Pinel au 31 décembre 2024.

Avec la hausse du livret A, à deux reprises en 2022, les taux de la Banque des territoires se mettent eux aussi à monter ce qui représente un nouveau risque pour les montages économiques du secteur HLM et des OFS.

Ces différents événements et phénomènes ont des effets sur les chiffres de la production neuve. À partir des données de Sit@del2, les ministères des Territoires, de l'Écologie et du Logement annoncent périodiquement les chiffres des logements autorisés à la construction et des mises en chantier. Pour l'année 2017, où sont publiés les décrets d'application des OFS-BRS, « 497 000 logements (en données brutes) ont été autorisés à la construction et 418 900 logements ont été mis en chantier⁴⁰⁹ », tandis que de décembre 2022 à novembre 2023, après les événements décrits plus hauts, seulement 372 500 logements ont été autorisés à la construction et les ouvertures de chantier concernent 294 700 logements⁴¹⁰.

La production neuve est particulièrement sensible aux évolutions de contexte, souvent difficiles à anticiper. Cela s'ajoute aux risques déjà importants de l'activité de promotion. La période de développement du dispositif OFS est particulièrement troublée comme nous venons de le voir. Ainsi, alors que la gestion aurait dû concentrer l'attention des pionniers, la construction neuve continue de nécessiter un travail important, au détriment des autres questions, que nous allons présenter ici. De plus, l'innovation du dispositif soulève les espoirs des acteurs du secteur du logement concernés par la crise de la production. Les OFS sont présentés comme les nouveaux acteurs contra-cycliques dont il est attendu un soutien au marché.

2. Mesures d'anticipation de la gestion chez les pionniers dans le contrat BRS

Les relations entre l'OFS et les accédants sont réglées par le contrat BRS. Sa rédaction a lieu tôt dans le processus (Partie II). Dans les premières expériences, ce fut une étape difficile.

« On a pris le temps, presque deux ans. Les clauses dans le BRS ont été rédigées avec des réserves sur ce qu'on ne sait pas gérer aujourd'hui et qu'on verra plus tard : par exemple on gèle la question de la location⁴¹¹. »

Pour évaluer l'engagement global des OFS en termes de gestion, j'ai étudié les clauses mises en place par les pionniers. Puisque les contrats sont élaborés par des notaires, soucieux de leur propriété intellectuelle, je n'ai pas pu consulter les textes proprement dits. Cette section s'appuie sur les entretiens réalisés en 2020 et 2021, où les acteurs résumaient le contenu de leurs BRS.

409 Source : SDES, Sit@del2, estimations à fin novembre 2023.

410 *Ibid.*

411 Entretien 61 – Direction de service, Aménagement. Citation sur la base d'une prise de note.

Certaines clauses du contrat BRS sont « obligatoires », car elles sont mentionnées dans la réglementation. C'est le cas des clauses concernant la possibilité ou non de louer, le mode de perception de la redevance, les moyens de vérification que le ménage remplit ses obligations, etc. J'ai cherché à déterminer le degré d'élaboration d'écriture de ces clauses obligatoires, qui témoigne de l'anticipation des acteurs.

Par ailleurs, certains OFS se préoccupent de sujets qui ne sont pas abordés par la réglementation mais constituent pour autant un risque pour la bonne gestion : le lien de l'OFS à la copropriété, l'accompagnement à la revente, le financement des gros travaux dans le temps, etc. Leur prise en compte dans le contrat témoigne de la projection dont ces acteurs ont été capables.

Appel de redevance

L'OFS doit trouver une solution de quittance des redevances et de suivi des paiements. Pourtant, aucun d'entre eux n'a en 2023 (dans l'état de mes connaissances) de service de quittance, sauf les organismes HLM directement agréés qui s'appuient sur leur service locatif. En 2020-2021, neuf OFS pionniers ont répondu sur la manière dont ils prévoyaient d'appeler les redevances :

- Trois ne savaient pas encore qui s'en chargerait.
- Les six autres avaient mis en œuvre une solution : trois chargeaient le syndic de cette mission (certains parce qu'ils étaient dotés de la compétence) ; un seul OFS disposait d'un travailleur détaché par un partenaire au sein de l'OFS qui ferait ce travail de facturation ; enfin, deux autres avaient contractualisé avec un partenaire pour remplir cette mission.

Cet exemple montre que, sur ce sujet essentiel pour recouvrer les capitaux investis par l'OFS, la gestion n'a pas été complètement anticipée par tous les OFS.

De plus, le non-paiement de la redevance est un indicateur important des éventuelles difficultés rencontrées par les ménages accédants. L'OFS pourrait alors leur apporter un accompagnement.

Les effets du calcul du prix de revente sur la gestion

La réglementation ne fixe pas elle-même les conditions de la revente, mais laisse le contrat déterminer une méthode de calcul du prix tenant compte de l'évolution entre l'achat initial et la revente, au travers d'un indice au choix de l'OFS, mais aussi la valorisation éventuelle des travaux⁴¹² (article R255-3). Cette méthode doit permettre de maintenir le caractère abordable du logement dans le temps. Néanmoins, dans tous les cas, ce prix doit rester sous le plafond réglementaire de

⁴¹² La réglementation prévoit que le prix d'achat par le ménage soit revalorisé en fonction d'un indice, au choix de l'OFS, de manière à prendre en compte l'évolution économique générale, notamment l'inflation.

l'année de la revente. Or, en combinant prix initial, indice de revalorisation⁴¹³ et travaux⁴¹⁴, les ménages peuvent rapidement atteindre le plafond réglementaire. Dans ce cas, le mécanisme ne sert plus à rien et le ménage ne verra son bien valorisé qu'en fonction de l'évolution du plafond PSLA, fixé par décret tous les ans. Ainsi, même si les conditions de montages diffèrent d'un territoire à l'autre, un OFS qui affiche un prix de vente initial proche du plafond PSLA, avec un indice de valorisation important, fait une promesse dont la réalisation est très incertaine sur le long terme.

Plus complexe encore, quelques OFS ont mentionné avoir pris conscience des risques que pourraient causer la cohabitation entre un parc BRS neuf à prix bas et un parc plus ancien revalorisé au fil des reventes donc à un prix supérieur tout en étant dans un état moins bon. Ils cherchent des manières de répondre à ce paradoxe, alors que la situation est encore loin de se présenter. Cela témoigne d'un degré d'anticipation élevé.

L'accompagnement à la revente

Selon les textes, le ménage semble devoir commercialiser lui-même son logement, à des personnes qui sont également éligibles. Il peut confier cette tâche à un tiers, comme une agence immobilière.

Quelques rares OFS, pour soulager le ménage et s'assurer de la rotation du parc, proposent un accompagnement dans cette revente. Ceux qui l'ont fait sont principalement des acteurs liés à une collectivité, auxquels s'ajoutent des OFS initiés par des coopératives HLM très investies dans l'activité de syndic. Certains OFS envisagent de confier une mission d'accompagnement à la revente à leurs partenaires, notamment HLM ou promoteurs.

Un OFS imagine constituer une liste d'attente des ménages intéressés par le BRS et qu'un des opérateurs partenaires soit désigné « commercialisateur » pour les reventes. Les propriétaires de BRS pourraient ainsi faire appel à lui lorsqu'ils souhaitent céder leurs droits réels.

Je n'ai pas trouvé de lien établi entre l'anticipation de l'accompagnement à la revente et la tension du territoire.

413 Les deux principaux indices de revalorisation du prix choisis sur la période sont l'indice du coût de la construction (ICC) et l'indice de référence des loyers (IRL). Le premier augmente plus vite que le second. Il est donc plus « favorable » au ménage vendeur, tandis que l'IRL assure une stabilité plus importante et un parc plus abordable dans le temps. Les OFS liés à des coopératives HLM ont plutôt tendance à choisir l'ICC, puisque c'est une donnée à laquelle ils sont confrontés. L'IRL est plutôt choisi par des OFS liés à des collectivités ou des bailleurs HLM spécialisés dans le locatif. Cela découle de leur pratique de cet indice dans leur activité courante. Avec l'augmentation récente du coût de la construction, la plupart des OFS, sont passés à l'indice IRL.

414 Là encore le contrat peut être rédigé de manière plus ou moins élaborée : le type d'intervention pris en compte, un montant maximum, une décote au fil du temps, etc. Souvent les organismes choisissent d'amortir le montant de l'investissement dans le temps, avec une perte de 10 ou 12% par an, à partir de la facture. Certains OFS imposent de valider en amont les travaux envisagés et/ou limitent la typologie des travaux qui peuvent être valorisés. Par exemple : l'installation de la cuisine est pour certains un meuble, non valorisable, pour d'autres elle fait partie du logement donc valorisable

La relation entre l'OFS et les ménages

Un des facteurs d'une gestion efficace pourrait être la qualité de relation entre l'OFS et les ménages. Or, rien n'est dit sur ce thème dans la réglementation, au-delà de la description des obligations mutuelles. Le dispositif lui-même rend l'interconnaissance difficile. En effet, lors de la première commercialisation, les accédants ne sont en relation pratiquement qu'avec l'opérateur ou le commercialisateur qui leur vend les droits réels. La loi « 3DS » renforce ce phénomène en changeant le processus d'agrément lors de la première vente, qui conduit à ce que l'OFS n'ait plus de lien direct avec le premier acheteur⁴¹⁵. Un représentant d'OFS déplorait lors des rencontres FSF de Paris en 2022 « l'absence de relation contractuelle avec nos preneurs, la rupture du lien direct alors que c'est celui qui va exister dans le temps⁴¹⁶. »

Dans les premières années, le manque de personnel dans les OFS limite aussi les interactions. Malgré tout, la relation entre les accédants et l'OFS importe à plusieurs pionniers, qui ont pris des mesures pour établir un lien direct. Certains OFS pionniers ont imaginé mettre en place des formations destinées aux accédants pour que le dispositif soit approprié. Ils espèrent ainsi clarifier le rôle de chacun des acteurs, et poser les bases des relations à venir entre OFS et accédants. D'autres canaux de communication sont également imaginés :

« Il semble nécessaire de mettre en place un canal d'échanges régulier avec les accédants. Cela veut dire que l'on doit réfléchir à la manière de le faire : « Comment on répond à leur demande ? Accueil physique ? Espace dédié sur le site Internet ? ». L'OFSML a cherché à avoir le plus de contact possible avec les accédants, que ce soit lors d'événements, de manifestations, et lors de temps de rencontres "plus classiques"⁴¹⁷. »

Malgré ces recherches plusieurs pionniers expriment leur difficulté à définir précisément la relation qui va se dérouler : « La relation aux acquéreurs en train d'être définie aujourd'hui. (...) C'est encore compliqué à expliquer aux ménages⁴¹⁸. »

415 Alors que l'OFS devait initialement agréer les accédants lors de la première commercialisation, la loi 3DS simplifie le processus par l'article L. 255-3 du CCH sur le Bail réel solidaire « opérateur » qui devient : « La cession des droits réels immobiliers par l'opérateur à chaque preneur crée un lien direct et individuel entre l'Organisme de foncier solidaire et chacun des preneurs et désolidarise les preneurs entre eux et chaque preneur de l'opérateur. À l'issue de cette cession, le preneur est réputé être titulaire d'un Bail réel solidaire portant sur son logement avec une date de prise d'effet au jour de la cession qui lui est propre ». Ainsi, l'OFS ne connaît potentiellement pas l'acheteur lors de la première cession des droits réels. Il n'est consulté pour agréments que lors des reventes.

416 Intervention d'un directeur général de coopératives HLM lors de l'atelier sur les rapports entre OFS et opérateurs, lors des Rencontres Foncier solidaire France, décembre 2022, Paris. Citation basée sur une prise de notes.

417 Atelier : Les OFS et la gestion dans le temps des BRS (FSF, 2021) - Avec Jean-Baptiste Debrandt, Responsable du service Habitat de la Ville de Lille et détaché à l'OFSML, Quentin Gross, Géomètre-expert à Premier Plan, Carole Camus, Juriste à Foncier Solidaire Malouin, Modération : Cyrille Poy, Président de LesCityZens.

418 Entretien 65 – Chargé.e de missions - d'opérations, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

3. Le principal risque de gestion porte sur la copropriété

La gestion des copropriétés est devenue un objet de préoccupation des politiques publiques après des événements dramatiques dans plusieurs villes de France. Pour tenter d'apporter des réponses à ce problème d'ampleur, la loi Alur prévoit des mesures en faveur de la prévention et du redressement des ensembles dégradés. Elle rend par exemple obligatoire l'immatriculation de chaque copropriété ainsi que la création d'un fonds travaux. Cette actualité du sujet explique en partie le temps et les débats consacrés aux modes de gestion des ensembles bâtis en BRS⁴¹⁹. Au cours de l'élaboration du dispositif, notamment en 2016-2017, le sujet est fortement discuté. Certains acteurs souhaitaient voir le dispositif rapproché du droit commun (la loi de 1965 sur la copropriété), tandis que d'autres espéraient un mode de gestion plus administré pour sécuriser les ensembles bâtis (voir encadré ci-dessous).

Exemple imaginé d'une gestion différente de la copropriété

Vincent Le Rouzic indique, dans sa thèse, que certains pionniers, notamment des collectivités, ont envisagé d'utiliser ce dispositif comme une alternative à la loi sur la copropriété de 1965. Ils souhaitaient ainsi que la gestion soit plus administrée pour éviter les copropriétés dégradées du futur. Cela est lié au fait que ces acteurs envisagent le BRS comme un moyen de favoriser l'accèsion de ménages très modestes, pour lesquels ils veulent assurer une sécurisation de l'ensemble bâti.

« La solution imaginée prévoit de recourir au dispositif OFS-BRS pour ne pas créer de parties communes. Une note réalisée par le cabinet Delsol Avocats arrive à la conclusion que si au départ la propriété des immeubles concernées demeure la propriété exclusive de l'Organisme de foncier solidaire (sans allotissement, sans présence d'une autre personne propriétaire), alors l'application du régime de copropriété est sans objet. Par voie de conséquence, en s'appuyant sur la fameuse jurisprudence Maison de Poésie, le cabinet d'avocat conclue que dans ce cas précis : « Les droits réels consentis par l'OFS dans le cadre de baux d'une durée maximale de 99 ans confèrent au preneur le bénéfice de jouissance du bien appartenant à l'OFS, lequel se limite à l'habitation privative. L'OFS demeure donc le propriétaire exclusif de la totalité du terrain et du bâti relatif à l'immeuble, de sorte qu'aucun lot des bâtis n'est attribué en pleine propriété à une autre personne (physique ou morale) que l'OFS, écartant ainsi le régime de copropriété. Dans ces conditions, et à notre sens, l'OFS a la charge et la responsabilité, en tant qu'unique propriétaire, des parties communes de l'immeuble (parties non grevées d'un Bail réel solidaire). » » (Le Rouzic, 2019, p.361)

Cette lecture du texte n'est finalement pas retenue. La loi Elan⁴²⁰, promulguée en novembre 2018, va trancher pour appliquer la loi de 1965⁴²¹. La réglementation identifie le rôle de chacun au sein de l'assemblée générale à laquelle les deux parties, OFS et preneur, peuvent participer :

« Le preneur dispose du droit de vote pour toutes les décisions de l'assemblée générale des copropriétaires, à l'exception de décisions prises en application des d et n de l'article 25 et des a et b de l'article 26 de la même loi ou de décisions concernant la modification du règlement de copropriété, dans la mesure où il concerne les spécificités du Bail réel solidaire. » (Article L.255-7-1 du CCH)

Ceci répond à la vision d'autres OFS qui considèrent les accédants comme des propriétaires à part entière, capables d'assumer les responsabilités qui en découlent : assister aux assemblées de copropriété et prendre les

419 La copropriété et le BRS suscitent de nombreuses discussions dans le réseau à partir des rencontres FSF de Rennes en 2019. Cette thématique fait par exemple l'objet d'une réunion de travail du réseau en mars 2022.

420 Loi Elan, n° 2018-1021, du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

421 Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

décisions concernant la vie de la copropriété. Cependant, tous les droits qui n'ont pas été transmis par l'OFS au travers du BRS n'entrent pas dans les parties communes de la copropriété, restant de la compétence de l'Organisme de foncier solidaire. Cela concerne les obligations légales et réglementaires notamment liées aux servitudes, les actes d'acquisition, les concessions de droits réels, et les modifications substantielles du règlement de copropriété, son périmètre ou la répartition des tantièmes. Selon l'alinéa « n » de l'article 25 de la loi de 1965, l'OFS porte également les décisions concernant l'ensemble des travaux comportant transformation, addition ou amélioration. Ce dernier point nécessite encore des clarifications.

Les partenaires des OFS pionniers ont souvent eu à traiter de la gestion de copropriétés dans leurs autres activités. Certains organismes HLM ont la compétence de syndics. Les acteurs publics ont parfois accompagné des immeubles vieillissants, voire dégradés⁴²². Les EPFL ont dû intervenir dans le rachat de bâtis lourdement abimés. Ces expériences les ont renseignés sur les processus qui peuvent conduire au vieillissement, voire à la dégradation des copropriétés. Ils sont notamment conscients des risques de manque d'entretien régulier et des difficultés des collectifs à voter des travaux importants. Dans le cas des ensembles comprenant des BRS, une partie des pionniers s'inquiètent particulièrement, qu'en l'absence de perspective de plus-value, les ménages soient encore moins enclins à investir dans le maintien ou la remise en état des immeubles. De plus, là où les reventes en PSLA sont susceptibles d'entraîner un changement de peuplement dans l'immeuble, avec une plus grande solvabilité des acheteurs au fil du temps, les ménages qui accèdent en BRS seront pour très long terme modestes. Lorsque la copropriété vieillira, il ne sera pas possible, comme dans le libre, de financer les travaux en s'appuyant sur des ménages plus riches.

Pour prévenir ces difficultés, les mesures adoptées diffèrent selon les OFS. Certains inscrivent des mesures dans leurs premiers contrats BRS. D'autres OFS, par manque d'anticipation, ne s'en préoccupent que tardivement, après les lancements de leurs premiers chantiers. Quelques questions sur la manière de gérer les ensembles bâtis en BRS, qui vont être présentées maintenant, ont mobilisé l'attention des pionniers dans ces premières années.

Bon entretien des copropriétés BRS

Le code de la construction et de l'habitation à l'article L255-7 prévoit que le preneur d'un contrat Bail réel solidaire doit « maintenir en bon état d'entretien et de réparations les constructions existantes lors de la conclusion du bail et celles qu'il réalise pendant la durée de celui-ci. » Cette obligation est reportée dans le contrat BRS du ménage. Un peu désarmés par la difficulté à transcrire concrètement cette obligation, les OFS ont rédigé ces clauses en intégrant des mesures diverses selon les acteurs.

422 « Le BRS pour les copropriétés dégradées ? » : Parallèlement aux réflexions sur la gestion des copropriétés neuves créées en BRS, certains pionniers et observateurs s'interrogent sur la possibilité d'employer le dispositif pour résoudre les difficultés de copropriétés déjà en situation dégradée. En juillet 2019, la DREAL PACA missionne le bureau d'étude Espacité pour un travail sur les « opportunités d'intervention d'un Organisme de foncier solidaire sur le parc de copropriété fragile ou dégradées ». Des coopératives HLM étudient parallèlement l'opportunité de désigner les OFS comme tiers financeur et accompagnateur de travaux dans les copropriétés vieillissantes.

Certains ont choisi de s'autoriser dans le contrat à vérifier le bon entretien par des visites de l'immeuble, voire des logements. Parmi ceux qui ont fait ce choix, une majorité affirme qu'ils ne l'utiliseront pas à moins de dérangements importants du voisinage. Ils sont relativement gênés par cette clause, mais l'écrivent néanmoins, ne sachant pas trop quelle autre solution adopter.

« C'est assez intrusif. On s'est posé la question de jusqu'où aller par rapport au droit de propriété. On se donne la possibilité de faire. Mais, dans les faits, on ne fera que s'il y a un doute⁴²³. »

À l'inverse, certains OFS ont fait le choix de ne pas intégrer la possibilité de visite, afin de laisser les personnes en situation de propriétaire, quitte à prendre le risque de devoir financer exceptionnellement la réparation d'un appartement fortement abîmé. Sur 7 OFS ayant directement répondu à une question sur les visites, 5 ont intégré cette possibilité dans le contrat. 3 parmi eux assurent qu'ils ne la mettront pas en œuvre. 2 OFS n'ont pas évoqué cette possibilité, l'un par choix et l'autre faute d'y avoir pensé.

Autre solution pour assurer ce bon entretien, certains OFS ont rédigé le contrat en y intégrant des éléments incitatifs pour les ménages. Positivement, le BRS permet au ménage d'ajouter les travaux réalisés sur la copropriété dans le calcul du prix de revente. Négativement, l'immeuble est évalué par l'OFS et le prix de revente peut être diminué en fonction de l'état général de la copropriété. Le syndic peut également accompagner la copropriété pour mettre en œuvre cet entretien :

« Le législateur a mis une obligation individuelle pour chaque ménage d'entretenir le bâti du logement et des parties communes. Lorsque l'on est en copropriété, cette obligation peut difficilement être remplie de façon individuelle, puisqu'elle relève des obligations du syndicat des copropriétaires. Il ne faut pas oublier que, quand on acquiert un logement, on acquiert 80 % de parties communes. C'est pourquoi, dans cette obligation d'entretien, une part importante est confiée au syndicat des copropriétaires qui est représenté par le syndic⁴²⁴. »

Autre idée, un OFS a chargé l'ADIL d'initier les accédants BRS au fonctionnement des copropriétés⁴²⁵. En effet, nombre d'entre eux sont des primo-accédants, qui n'ont jamais eu à agir sur ces sujets.

Gérer les copropriétés mixtes

Les premières opérations de logements en BRS sont 100% en BRS, mais très vite les pionniers créent des immeubles mixtes. Cela s'inscrit dans une dynamique ancienne d'injonction à la mixité qu'accompagne la transformation de la production par la Vefa HLM. Au fur et à mesure, la mixité se développe « au palier » c'est-à-dire que des logements voisins n'ont pas les mêmes statuts

423 Entretien 57 – Direction générale, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

424 Atelier : Les OFS et la gestion dans le temps des BRS (FSF, 2021).

425 « Ces temps de formation ont été bénéfiques pour la structuration de la copropriété et de la vie de l'immeuble. Il peut être pertinent de se dire que ce temps d'échange, de compréhension et de mobilisation des copropriétaires sur le sujet de leur rôle, pourrait éviter des problématiques de dégradation et de mauvaise gestion sur le long terme. La pédagogie à mettre en place avec les accédants est donc un élément clé. » (Les OFS et la gestion dans le temps des BRS – Actes des rencontres FSF d'Anglet, 2021)

d'occupations. Anne-Laure Jourdeuil (2019) explique ce phénomène par la mise en œuvre de la mixité dans des opérations de petites tailles, qui impose cette proximité.

En incluant du BRS dans des opérations mixtes, s'ajoutent, aux risques précédemment détaillés concernant la gestion des copropriétés, les problèmes éventuels liés à la cohabitation de différents statuts. Les copropriétés mêlant BRS et LLS ne sont pas un sujet d'inquiétude pour les acteurs, car l'OFS peut traiter avec les accédants tandis que le bailleur HLM assume sa part d'entretien. En revanche, les copropriétés mélangeant des logements libres et BRS leur semblent plus difficiles à gérer. Cette mixité peut être construite délibérément ou découler simplement des clauses de mixités sociales prévues au PLU. Dans le premier cas, le BRS peut être majoritaire et donc peser dans les votes, mais dans le second cas, ils le seront rarement. Que va-t-il se passer dans une copropriété où des investisseurs en défiscalisation voudraient rentabiliser leur placement en limitant les dépenses de travaux, bloquant le bon entretien de l'immeuble⁴²⁶ ? À l'inverse, comment les ménages en BRS arriveraient-ils à suivre financièrement une copropriété où la majorité des ménages sont très aisés et souhaitent un niveau d'entretien très poussé ? En effet, les charges d'ascenseurs ou de jardinage peuvent renchérir le coût de l'accession et fragiliser des ménages qui les anticipent rarement. Ces problèmes de gestion étaient déjà évoqués par les bailleurs sociaux dans leur pratique de la Vefa (Jourdeuil, 2019).

Certains acteurs en viennent à se demander si ce dogme de la mixité « au palier » n'est pas en fait dangereux : « On nous pousse à aller à la mixité au lot. Est-ce pertinent ? Il faut faire attention aux charges et aux travaux⁴²⁷. » D'autres montages sont ainsi explorés :

« L'enjeu est de ne pas les rendre trop minoritaires dans les décisions. Il faut se donner des outils pour ne pas fabriquer de l'insolvabilité : division en volume, ASL⁴²⁸ (même s'il ne faut pas démultiplier les coûts). Il y a des solutions pour optimiser les coûts de gestion très en amont. Il faut réfléchir à toute la chaîne : fiscalité, notaire... Pour loger les personnes à moindre coût, il faut être attentif aux coûts de gestion⁴²⁹. »

À l'inverse, certains acteurs s'inquiètent des copropriétés 100% BRS, qui ne rassembleraient que des ménages modestes, qui auraient davantage de difficulté, dans le temps, à financer les travaux sur les parties communes de l'immeuble.

Les rapports entre OFS et copropriété

Des partenaires de 12 OFS ont été interrogés sur la relation qu'ils souhaitent voir s'établir entre OFS et copropriété, ainsi que sur les moyens qu'ils mettent en œuvre pour y parvenir. Il en ressort que⁴³⁰ :

426 Depuis la période où se posait cette question, le dispositif de défiscalisation Pinel a disparu et les investisseurs sont moins nombreux.

427 Entretien 54 – Direction générale, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

428 ASL : association syndicale libre, rassemblant des propriétaires pour gérer un ensemble immobilier.

429 Entretien 61 – Direction de service, Aménagement. Citation sur la base d'une prise de note.

430 Les trois premières positions ne sont pas toujours exclusives.

- 2 organismes considèrent qu'il n'est pas de leur ressort d'agir sur la copropriété, mais ils forment les ménages pour qu'ils puissent tenir leur place dans la gestion.
- 4 OFS s'appuient sur un de leurs partenaires qui dispose de la compétence de syndic pour accompagner les copropriétés. Le rôle du syndic est particulièrement investi par les opérateurs HLM qui disposent de cette compétence. Ils insistent sur la responsabilité des ménages accédants. Pour autant, ils affirment la nécessité que l'OFS assume son rôle, notamment, et en premier lieu, en s'informant des décisions prises par la copropriété en Assemblée générale.
- 4 OFS insistent sur la nécessité d'anticipation des enjeux de gestion dès la conception de l'opération afin d'en faciliter la mise en œuvre et de limiter les risques. Il s'agit notamment des OFS initiés par des EPFL.
- Enfin, un des OFS assume n'avoir rien prévu, et ne pas vouloir s'impliquer dans la copropriété. Il s'agit d'un opérateur agréé directement OFS, qui envisage d'abord son rôle dans la partie production.

Deux exemples de projets construits par des pionniers pour accompagner les copropriétés comprenant des logements en BRS.

Formation au syndic bénévole

La résidence Lakanal, livrée par l'opérateur HLM Les Habitations Populaires, est une copropriété entièrement en BRS. Un article de la fédération des coopératives HLM explique la démarche particulière mise en place pour la gestion de la copropriété :

« A Pantin, à proximité de Paris, la résidence Lakanal offre une nouvelle vie à une ancienne gendarmerie. Avec ses 8 appartements réhabilités et ses 3 nouvelles maisons de villes construites en fond de parcelle, ce programme en Bail réel solidaire propose des biens à 40 ou 50 % en dessous du prix du marché.

Le Bail réel solidaire permet d'inscrire ce projet dans un dispositif d'accession sociale en ouvrant des avantages fiscaux et économiques au ménage mais aussi un modèle de l'habitat anti spéculatif durablement abordable dans un secteur immobilier très recherché.

Pour accompagner la vie de la copropriété, la coopérative, en partenariat avec un consultant spécialisé, a formé les accédants au syndic bénévole et les accompagne pendant deux ans. Les copropriétaires ont ainsi pu choisir ce qu'ils souhaitaient gérer eux-mêmes et réduire leurs charges de copropriété.»

(Site internet des Coop'HLM, *Les opérations remarquables 2021*, <https://www.HLM.coop/contenu/les-operations-remarquables-2021>)

Anticipation des gros travaux

Certains OFS ont jugé que les gros travaux de la copropriété, au-delà du bon entretien, ne pourraient pas reposer uniquement sur les ménages. Ce raisonnement pragmatique s'appuie sur leurs expériences avec les copropriétés dégradées. Ils prévoient que l'OFS puisse intervenir à terme dans le financement de gros travaux. La redevance est calibrée en ce sens. Ainsi, plusieurs OFS pionniers ont prévu de reconstituer le capital investi dans le foncier dans une durée maximale de 30 ou 40 ans afin de reprendre un emprunt à cette période charnière où les gros travaux sont nécessaires⁴³¹. « Trente ans, c'est le cycle de travaux sur les immeubles. Il sera alors possible de réinvestir grâce à la redevance, de donner un coup de pouce⁴³². »

431 Certains de ces OFS considèrent cela comme une mission d'intérêt général supplémentaire vis-à-vis des preneurs, qui permet de résoudre de manière structurelle le risque de copropriétés dégradées.

432 Entretien 17 – Chargé.e de missions – d'opérations, EPFL. Citation sur la base d'une prise de note.

4. Anticiper la gestion par le montage d'opération

L'anticipation des risques peut déboucher aussi sur des prescriptions architecturales ou de montage d'opérations afin de s'assurer, lors de la construction, que l'opération restera attractive dans le temps. Cela vise également à faciliter la gestion future. Lors des rencontres FSF de Paris en 2022, Emmanuelle Cosse insistait sur la responsabilité du montage et de la production dans la gestion, en rappelant que les OFS conçoivent les opérations pour un siècle et que la qualité est donc très importante.

Certains OFS recherchent de belles localisations ou des signatures architecturales. L'objectif est d'aboutir à des produits assez « léchés comme ce que font les promoteurs ⁴³³ ». Le montage financier de l'opération a aussi de l'importance pour anticiper la gestion. Cela concerne la fixation du prix de vente, de revente et de la redevance, comme nous l'avons vu. Ainsi, la manière de positionner le logement BRS sur le marché a nécessité une évolution des pratiques de montage et de commercialisation.

4.1. *État des lieux des préoccupations concernant la commercialisation*

L'arrivée du nouveau dispositif OFS-BRS dans des marchés déjà constitués engendre des phénomènes de concurrence et impose aux OFS de réfléchir à leur positionnement relativement à la diversité des offres existantes, notamment dans le secteur de l'accession aidée ⁴³⁴. Plutôt que de considérer le nouveau dispositif comme un outil providentiel remplaçant tous les instruments utilisés jusque-là, les pionniers insistent sur la complémentarité des offres, de manière relativement unanime. Le choix entre plusieurs instruments impose de déterminer quand le BRS est le plus adapté. Si un ménage a la possibilité d'acheter un logement qui lui convient en pleine propriété, il a tout intérêt à le choisir. Pouvoir disposer de son bien sans être contraint par un contrat et revendre au prix de son choix offrent des perspectives plus intéressantes ⁴³⁵.

Une concurrence particulièrement forte avec le dispositif PSLA

Les stratégies des OFS vis-à-vis du PSLA sont relativement diversifiées ⁴³⁶. La part la plus importante des pionniers juge les deux dispositifs complémentaires. Pour cette raison, ils ne les emploient pas simultanément sur

433 Entretien 26 – Direction générale, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

434 PSLA, ANRU, SCIAPP, Vente HLM, etc. : Tous permettent de devenir propriétaire pour un prix inférieur au marché neuf libre. Les plafonds de ressources sont souvent les mêmes, donc ces dispositifs s'adressent aux mêmes ménages.

435 Mis à part les personnes qui refusent la propriété individuelle par conviction politique, peu de gens feraient le choix du BRS comparé à la pleine propriété.

436 Plusieurs OFS ont indiqué ne pas avoir de position arrêtée sur la cohabitation entre PSLA et OFS. D'autres refusent complètement de poursuivre ou soutenir la production de logements PSLA, au regard de l'urgence qu'ils identifient sur leur territoire. Toutefois, la part la plus importante des OFS considèrent les deux dispositifs comme complémentaires. Enfin, certains opérateurs HLM, à l'origine d'OFS, m'ont expliqué préférer faire du PSLA dont ils ont l'habitude et qui n'implique pas autant de gestion et de sécurisation dans le temps. Ils ne réalisent des logements

le même territoire : chaque instrument correspond à une problématique. Une répartition par zones est parfois clairement établie. Si ce n'est pas le cas, les acteurs intègrent dans leur étude de marché, une analyse des opérations voisines pour vérifier la non-concurrence.

Le principal intérêt pour l'opérateur à réaliser du BRS vient de la décote du prix de vente liée à la dissociation qui permet de rentrer dans le plafond de prix, là où le PSLA n'y parvenait plus⁴³⁷. Toutefois, si le prix affiché peut sembler attractif, la prise en compte du coût global pour le ménage peut être défavorable au BRS. En effet, il arrive que la taxe foncière, à la charge du preneur du bail (article 1400 du CGI, II)⁴³⁸, annule le résultat de la dissociation face au PSLA (dont les accédants bénéficient « automatiquement » d'une exonération totale pendant 15 ans⁴³⁹.) Les lois de finances pour 2017 puis pour 2021 autorisent les collectivités territoriales à accorder un abattement de 30% à 100% sur la taxe foncière des logements BRS. Arguant de leurs difficultés économiques, rares sont celles qui adoptent cette mesure.

« J'y vois encore cette croyance, à laquelle je ne souscris absolument pas, selon laquelle le BRS devrait devenir l'alpha et l'oméga de la politique du logement. Les détracteurs du PSLA lui reprochent notamment de permettre aux acquéreurs de réaliser une plus-value sur le dos du contribuable. Ce n'est pas entièrement faux, mais ce dysfonctionnement se produit uniquement dans les zones les plus tendues. Dans les zones de marchés secondaires ou détendus, les plus-values n'existent pas ou sont très faibles, et il n'y a donc pas de crainte à avoir de ce côté-là. Inversement, le BRS est beaucoup moins attractif pour les ménages quand ils peuvent acheter un logement en pleine propriété en PSLA. » (Interview de Simon Goudiard, directeur de l'Office Foncier Solidaire (OFS) des Yvelines, Bazard, 2023.)

Le logement en BRS ne doit pas seulement être pertinent sur le marché du neuf, mais aussi sur celui de la transaction. Si, lors de la première commercialisation, le bien en BRS est très attractif économiquement par rapport au neuf, ce ne sera peut-être pas autant le cas dans le marché de l'ancien au fil des reventes successives. Par ailleurs, même en première commercialisation, si le logement BRS est souvent comparé au marché libre neuf, il est toujours mis en concurrence par les acheteurs avec le marché de l'ancien⁴⁴⁰.

La question complexe du public cible

Au lancement des premières opérations, les pionniers et leurs relais institutionnels redoutent la réaction des ménages à cette nouvelle forme de propriété limitée. Cette peur est à rapprocher de

en BRS que sous la pression des collectivités ou bien lorsque l'équation économique n'est pas résolue en PSLA. Anecdote intrigante, il m'a été rapporté à plusieurs reprises qu'une préfecture refusait les opérations PSLA, poussant les opérateurs à réaliser l'accession en BRS.

437 Depuis longtemps en Ile-de-France le coût de production du PSLA ne permettait plus de respecter les plafonds, comme l'expliquait Christian Chevé dès octobre 2018 lors de la matinée organisée par Espacité à Paris : « On n'arrive plus à faire du PSLA en Ile de France. Le modèle qu'on se fixe on est monté à 3,5€/m²/mois de redevance (...) on est sur un foncier acquis au prix du marché 900 voire 1000€/m² ». Avec la hausse des coûts de construction en 2022, la difficulté à équilibrer des opérations en restant sous les plafonds PSLA s'est étendue à certaines zones B1.

438 Le dispositif BRS entre dans le droit commun des baux de longue durée.

439 A l'époque où est créé le dispositif BRS, les relations entre l'État et les collectivités sont relativement compliquées du fait d'une baisse de la dotation globale de fonctionnement. Il paraissait donc difficile que l'État impose une baisse supplémentaire de la fiscalité perçue par les collectivités. La suppression de la taxe d'habitation, en 2020, a encore renforcé les tensions. Ainsi, bien que le BRS soit plus pérenne que le PSLA, la fiscalité foncière est moins avantageuse.

440 « La construction neuve ne représente que 1% du parc existant. 80% de ce qui existera en 2050 est déjà-là. » (Conseil National de la Refondation Logement, 2023)

l'hypothèse présentée dans la Partie II, qui postule que le dispositif est pensé par et pour les acteurs locaux, élus et HLM, et non élaboré en fonction des besoins des ménages.

Dans la période 2018-2020, il est fréquent d'entendre comme argument en défaveur du dispositif que cela peut marcher à l'étranger, mais qu'en France les gens sont trop attachés à la propriété de la terre. Au fil du temps, cette petite musique se transforme, suggérant que cela peut marcher à Paris, mais que d'autres territoires, les gens sont trop attachés à la propriété de la terre, convoquant diverses représentations régionales en appui à ces affirmations, avec un accent mis sur la culture rurale locale. Cette inquiétude est rapidement balayée par les premiers témoignages.

« À la lumière des premières analyses menées, le regard que portent les acquéreurs dépendrait tout particulièrement des contextes de marché dans lequel les logements en Bail réel solidaire sont proposés. Lorsque le Bail réel solidaire est proposé dans des secteurs où l'accession sociale est rare, ou se situe à des niveaux de prix nettement moins attractifs que le BRS, les contraintes ou « contreparties » sociales seraient ainsi jugées plutôt secondaires, voire dans certains cas légitimes⁴⁴¹. »

La logique économique des habitants n'est pas le thème central de cette thèse, et nécessitera des travaux lorsque le nombre de personnes sera suffisamment représentatif⁴⁴². Toutefois, j'ai eu la possibilité de rencontrer huit personnes habitant dans la première opération en BRS de l'OFS de la métropole lilloise⁴⁴³, Cosmopole. Les raisonnements qu'ils tenaient m'ont semblé relativement éloignés des projections des commerciaux et recoupent les analyses d'Espaceité. Les personnes interrogées témoignent de leur déchirement entre le désir de rester dans leur quartier et celui de devenir propriétaire, impossibles à concilier en raison du niveau de prix du marché local. La proposition BRS leur apparaît comme une exception, ce qui les convainc de se lancer dans une démarche où elles sont pionnières.

Le financement des particuliers : frein récurrent de l'accession

Enfin, l'acceptabilité du dispositif par les ménages doit être analysée en lien avec la réaction des professionnels de l'immobilier. En effet, l'environnement des ménages au moment de la commercialisation pourrait les décourager d'acheter (promoteurs et commerciaux, notaires, banques, etc.)

Le financement des ménages constitue, au dire de nombreux acteurs rencontrés, le plus gros frein à la commercialisation au cours des cinq premières années, en raison de la frilosité des banques commerciales⁴⁴⁴. Cela s'inscrit dans une histoire longue des difficultés de financement des ménages

441 Espaceité, 2018.

442 Certaines chercheuses ont commencé à mener des études en ce sens, notamment Estelle Gourvennec ou Claire Carriou.

443 En tant que prestataire, en 2021, j'ai réalisé avec Cyrille Poy, des CityZens, une mission d'étude et de définition des possibilités et modalités de participation des habitants à l'OFSML pour l'OFS de la métropole lilloise. Ce travail nous a conduit à interroger individuellement les habitants volontaires de la première opération livrée. 8 propriétaires ont participé sur les 16 logements BRS. Nous avons également animé un focus group avec eux.

444 D'abord, les banques s'inquiètent de voir des personnes fragiles ou pauvres, attirés par des prix bas, acheter en BRS sans parvenir à soutenir le coût de l'accession dans le temps. La complexité du dispositif les effraie également :

modestes, présentée en Partie I. Les pionniers en ont fait une priorité d'action afin de ne pas enrayer le développement du dispositif. Pour mobiliser les acteurs bancaires, certains OFS les ont intégrés dans leur gouvernance afin de sceller le partenariat et favoriser l'étude des dossiers. Certaines équipes de commercialisation font du porte-à-porte dans les agences bancaires à proximité du site de projet, pour s'assurer que les gens ne se verront pas dissuadés dans leur démarche.

Ce sujet du financement, en l'état des dispositifs qui l'accompagnent, va se révéler encore plus complexe pour les reventes. En effet, le prix aura légèrement augmenté du fait de l'application de la formule de revente. Or, les aides publiques (frais de notaire et TVA réduits, ainsi que PTZ) ne s'appliquent plus dans l'achat en ancien. La marche est donc plus haute à franchir et les aides moins importantes.

4.2. L'adoption de solutions misant sur l'adaptation aux contextes

Face à ces risques, les pionniers ont mis en œuvre des solutions de manière collaborative. Il ne s'agit pas de techniques universelles, mais de réflexions sur l'adaptation des pratiques aux spécificités du dispositif et des territoires, notamment par le développement des études de marché.

La construction d'une expertise à partir des expériences pionnières

L'État et les acteurs pionniers ont ressenti le besoin de mieux comprendre comment le dispositif allait s'inscrire dans le paysage de l'accession en France. Ils souhaitaient notamment disposer des éléments d'analyses pour déterminer à qui pouvait s'adresser le BRS, dans quelle localisation et selon quelles conditions il était pertinent de choisir ce type de montage. Plusieurs études sont menées dans les premières années pour identifier quelques critères vérifiant l'opportunité de lancer une opération en BRS⁴⁴⁵. Ce savoir-faire est diffusé pour limiter le risque d'échecs et ainsi sécuriser

saisir des droits réels, en cas de non remboursement d'emprunt, n'est pas une pratique habituelle. Elles veulent également savoir ce qu'il se passera en cas de résiliation des BRS pour non-paiement des redevances. Enfin, la faible quantité d'opérations lancées n'encourage pas les banques à s'impliquer. Pour ne pas investir en vain dans la mise à jour de leur logiciel, la plupart font les études de financement à la main. Certaines banques promettaient de lancer le logiciel dès 2019, mais finalement ce n'est le cas qu'en 2022. L'ensemble de ces inquiétudes débouchent sur un renchérissement des emprunts concédés aux accédants en BRS : hausse des frais de dossiers, surprime et taux élevés en comparaison aux standards très bas de l'époque. Puis, en 2022, alors que le dispositif commençait à être connu des prêteurs, la hausse des taux de prêts aux particuliers ajoute une difficulté supplémentaire.

445 A la demande du Ministère de la cohésion des territoires, le CEREMA - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - réalise en juillet 2018, une analyse de huit « retours d'expériences ». Il rédige ensuite une « fiche outils » en août 2019, revue en octobre 2019 qui propose une liste d'éléments à vérifier avant de constituer un OFS. Il souligne l'importance de réaliser une « analyse du besoin (nature de la difficulté de certains publics à se loger ou à acquérir un bien, limite de l'investissement public...) » et d'identifier un « public cible (en fonction de la réalité du marché immobilier, jusqu'à une approche « régionale ») ». Les auteurs alertent sur certains risques identifiés comme les préoccupations exprimées par les ménages lors des premières commercialisations ou la concurrence avec le PSLA. Cette note n'est pas prescriptive mais informative.

Le ministère va également commander un travail au cabinet de conseil Espacité. Leur « Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordable » de 2018 s'attache à analyser « la réceptivité des ménages à l'offre de logements en Bail réel solidaire » et à explorer « le modèle économique des Organismes de foncier

le développement du dispositif. Ces travaux ont aussi servi à faire avancer la conception du dispositif sur le plan réglementaire.

Contrairement à des dispositifs figés, les OFS-BRS s'adaptent aux différents contextes. Les structures d'accompagnement de la démarche ne peuvent donc pas donner de ratios, d'écarts de prix à respecter ou d'indications certaines sur ce qui fonctionnera ou non. Les acteurs locaux sont les seuls à pouvoir déterminer ce qui est pertinent dans leur territoire et la manière dont il leur faut construire leur offre. Les conseils apportés reflètent cette complexité. Ils visent à informer sur les enjeux plus qu'à donner un protocole à suivre à la lettre.

Au cours des cinq premières années est donc apparue la nécessité de réaliser pour chaque contexte une analyse approfondie du marché local et de la cible de clientèle, pour adapter le projet. Ce nouveau dispositif a conduit à diffuser la pratique de l'étude de marché, déjà employée par certains opérateurs HLM spécialistes de l'accession mais pas par tous les acteurs engagés dans la démarche OFS-BRS (bailleurs HLM, collectivités, EPFL, etc.).

Des études de marché pour déterminer les premières stratégies d'OFS

En marketing, l'étude de marché est définie comme une analyse de la structure du marché (offre et acteurs concurrents, niveaux de prix, etc.) couplée à celle de la demande : établir un public cible, connaître ses attentes et ses moyens (Chevalier, Dubois, 2009). Dans le domaine immobilier, ce travail doit être effectué de manière très localisée. Cette pratique se développe dans les premières années de mise en œuvre du dispositif, y compris de la part d'acteurs qui n'en avait pas la culture précédemment.

Dans le cas d'un logement en BRS, deux études parallèles sont nécessaires, du fait des intérêts différents des deux parties en action. L'opérateur-promoteur va réaliser une étude de marché pour le périmètre qui le concerne : la première vente neuve. La responsabilité du devenir du logement dans le temps long reposant sur l'OFS, ce dernier doit donc réaliser de son côté une étude avec des critères différents, comprenant l'ensemble des segments de logements disponibles et les perspectives économiques de moyen terme sur le quartier ou dans le territoire.

Si l'offre BRS s'avère économiquement opportune au regard du marché, les OFS et opérateurs-promoteurs vérifient alors la clientèle potentielle, à la fois solvable et éligible. Ces deux variables produisent un effet de ciseau. L'offre déployée par l'OFS et l'opérateur doit s'adapter à l'ampleur de la « cible ».

solidaire ». Plus tard, en 2019, Espacité va réaliser une autre étude pour le ministère sur l'opportunité d'utiliser les OFS pour répondre aux problèmes des copropriétés fragiles ou dégradées.

La fédération des coopérative HLM réalise également des rapports sur le développement du dispositif. Elle présente des modèles de montages expérimentés par les organismes qu'elle soutient. Sur le plan de la diversification, elle travaille notamment sur la mobilisation du Bail réel solidaire dans le cadre de la vente du patrimoine HLM. Au travers des formations qu'elle dispense aux opérateurs, la fédération propose un procédé d'analyse de l'opportunité à développer une opération en Bail réel solidaire. Cette méthodologie rappelle que la pertinence d'un projet s'évalue en fonction du « marché local » et de la cible commerciale.

« Une simulation de la charge mensuelle pour le ménage accédant est calculée (remboursement d'emprunt + redevance + charges) et est comparée à la charge mensuelle nécessaire pour se loger sur le territoire en question, en location, en promotion immobilière ou avec d'autres dispositifs d'accès social. Cette charge mensuelle est également croisée avec les revenus et sociotypes sur le territoire pour déterminer les déciles de population que le projet permet de toucher⁴⁴⁶. »

Exemples d'utilisation des études de marché pour le BRS

Exemple 1 : Un OFS a développé un protocole de programmation qui inclut la réalisation d'études de marché. Avant chaque opération, il fait appel à un prestataire pour une étude « flash ». L'OFS travaille avec différents cabinets spécialisés. Cette étude permet à l'OFS d'apprécier 3 éléments :

- Connaissance du micromarché immobilier où se situe l'opération potentielle,
- Appréhension des besoins et capacités des ménages, et leur incidence sur la typologie du programme et la redevance possible,
- Évaluation de la gestion que cette opération va nécessiter de la part de l'OFS et de son coût.

Exemple 2 : Un autre OFS explique s'être appuyé à l'origine sur une étude globale réalisée par un cabinet de conseil pour identifier le nombre de personnes susceptibles d'acheter en BRS sur son territoire d'action. Ce travail lui a permis de se rendre compte que la clientèle locale est relativement réduite. L'OFS s'est servi de ce résultat pour programmer ses premières années d'activité. Le BRS ne va donc pas devenir massif sur le territoire, mais sera ciblé sur les besoins du segment de population identifié comme étant la clientèle cible.

Exemple 3 : Un bailleur HLM s'est fait directement agréer OFS pour réaliser des ventes HLM en BRS. Il a lancé une étude de marché pour mesurer la réceptivité de l'offre sur le territoire. Cette démarche a permis de déterminer que le montant maximal de la redevance et que la cible de ménage s'élargissait de 10% grâce à la réduction de prix permise par la dissociation.

En outre, l'étude de marché incite les opérateurs-promoteurs et les OFS à se mettre à la place des ménages et à comprendre les différentes stratégies qui s'offrent à eux. Ils vérifient ainsi la pertinence de leur proposition.

Pour résumer l'ensemble de ces enjeux, la fédération des coopératives HLM présente un schéma récapitulatif, en formations sur le BRS :

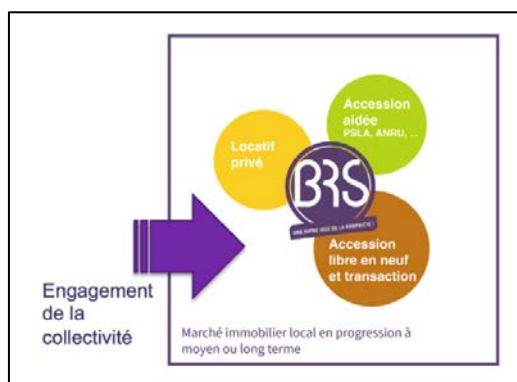


Figure 26 – Éléments à prendre en compte dans l'étude préalable à une opération en BRS – H. Morel pour ARECOOP

446 Mamelle-Perrot, 2023.

Exemples de choix complexes

La prise en compte du temps long dans ces études est bien intégrée, comme en témoignent plusieurs pionniers interrogés. Voici deux exemples de choix complexes, réels mais anonymisés, qui montrent les tentatives de projections :

Exemple 1 : Une parcelle se libère dans un quartier de maisons de ville anciennes. Pour rentabiliser le coût de démolition et le prix du foncier, l'opération neuve sera réalisée sous forme d'un collectif d'appartements en BRS. Est-il pertinent de faire cette opération ? Dans un premier temps, les ménages peuvent être attirés par un logement neuf, aux normes thermiques et de qualité dans le quartier. Ils renoncent donc au logement individuel et à la pleine propriété. Mais dans 30 ans, lorsque les appartements auront vieilli, qu'en sera-t-il ? Les maisons voisines pourraient être en état comparable, mais offrant des conditions plus attractives. L'écart de prix sera-t-il suffisant pour attirer des accédants en BRS ?

Exemple 2 : Dans une zone qui a connu la réhabilitation des nombreux logements locatifs sociaux, ainsi que des opérations d'accession ANRU pour diversifier le peuplement du quartier, la dernière parcelle est commercialisée à un prix relativement élevé pour boucler le financement du projet d'aménagement. Faut-il ou non réaliser cette opération en BRS ? Le potentiel de commercialisation n'est-il pas entamé par les commercialisations ANRU en neuf également, qui proposent une pleine propriété avec la même décote de TVA ? On ne connaît pas l'évolution à 10 ans du quartier. Si les prix montaient, il serait effectivement pertinent d'avoir sanctuarisé des logements peu chers. Mais dans l'immédiat, sans décote foncière importante qui permettrait un prix plus attractif que l'ANRU pourquoi les gens achèteraient-ils dans un quartier sans visibilité, en BRS ?

Des stratégies d'implantations d'abord politiques chez les pionniers

Dans ces premières études de marché et projections, on observe que la pertinence économique n'est pas le seul critère retenu. Le choix d'opter pour l'un ou l'autre dispositif d'accession aidée relève d'un choix politique et stratégique de la part des acteurs de la production, des collectivités et des OFS.

Créer une offre alternative adaptée au territoire

Dans ces premières années d'expérimentations, certains OFS et opérateurs-promoteurs ont fait le choix de proposer une offre distinctive par rapport au contexte local afin de sécuriser leurs opérations à la première vente et dans le temps.

Plusieurs OFS pionniers encouragent à analyser attentivement les besoins en termes de programmation : typologie, qualité, etc., en la comparant à l'offre accessible aux ménages cibles, afin de répondre à des besoins non pourvus. Il s'agit de proposer une offre qui n'existe pas encore sur le territoire. Un OFS agissant en zone tendue entend ainsi se distinguer de la concurrence, pas uniquement sur le volet financier, mais aussi sur la programmation proposée : ambition plus importantes sur le plan environnemental, typologie peu commune, etc. Un autre OFS a accepté de réaliser une opération en BRS dans un petit village car il n'existait sur ce territoire que de grandes parcelles avec des maisons imposantes. Le BRS est employé pour de petites maisons T4 avec jardin. En revanche, ils ont refusé de faire du BRS en centre-ville dans le village voisin qui disposait déjà de petites maisons.

Parmi les premières opérations BRS, on compte une proportion importante menée selon des démarches d'habitat participatif⁴⁴⁷. Cela peut s'expliquer par le fait que, parmi les pionniers OFS, des collectivités et organismes HLM étaient aussi impliqués dans l'expérimentation d'habitats participatifs. De plus, ce mode de production sécurisait la commercialisation des premières opérations. La programmation participative réalisée en concertation entre futurs habitants et opérateurs, mieux adaptée aux besoins, représentait une occasion d'expliquer le dispositif OFS-BRS et de toucher un public potentiellement plus réceptif à ce modèle de dissociation anti spéculative.

Des études de marché pour vérifier la pertinence sociale

Les études menées par les OFS servent également à vérifier si l'emploi du dispositif remplit ses objectifs sociaux. En effet, le premier bilan du dispositif réalisé par la DHUP sur l'année 2021 souligne une dérive potentielle des profils des acquéreurs réels, par rapport aux projections cibles du fait « d'un effet d'aubaine pour des populations qui pourraient accéder à un logement dans les conditions de marché : jeunes actifs CSP+, retraités⁴⁴⁸. »

Il existe effectivement un risque, dans les territoires tendus, peuplés et denses, que les logements soient conçus et commercialisés pour les profils les plus faciles, oubliant de répondre aux besoins des ménages plus modestes du territoire. Pour conserver le caractère social du dispositif, un OFS agissant dans ce type de contexte se sert des études de marché pour vérifier la pertinence du BRS, non dans l'absolu, mais en fonction de la cible de ménages visée.

Bouleversement des raisonnements économiques et évolution des discours commerciaux

« Les dispositions économiques les plus fondamentales, besoins, préférences, propensions, ne sont pas exogènes, c'est-à-dire dépendantes d'une nature humaine universelle, mais endogènes et dépendantes d'une histoire, qui est celle-là même du cosmos économique où elles sont exigées et récompensées. (...) l'économie des pratiques économiques, cette raison immanentes aux pratiques, trouve son principe non dans des « décisions » de la volonté et de la conscience rationnelles ou dans des déterminations mécaniques issues de pouvoirs extérieurs, mais dans les dispositions acquises à travers les apprentissages associés à une longue confrontation avec les régularités du champs ; ces dispositions sont capables d'engendrer, en dehors même de tout calcul conscient, des conduites et même des anticipations qu'il vaut mieux appeler raisonnable que rationnelles, même si leur conformité avec les estimations du calcul incline à les penser et à les traiter comme des produits de la raison calculatrice⁴⁴⁹. »

Beaucoup des commerciaux non pionniers que j'ai rencontré au cours de cette thèse basent leur raisonnement économique sur le phénomène relativement récent des plus-values réalisées suite à

447 Plus importante si l'on compare avec la part que ce modèle représente dans les opérations en PSLA. On peut citer par exemple : l'OFS de la ville de Paris sur le projet de St Vincent de Paul, l'OFS coop Foncière Francilienne en Ile-de-France avec l'accompagnateur Habx, le COL avec le projet des Herbes folles à Toulouse, Occitalys sollicité par le groupe d'habitant la Hutte Finale à Toulouse, ou encore l'OFS d'Erilia en zone ANRU au Plan d'Aou à Marseille.

448 DHUP, 2023. OFS, Bilan de l'année 2021.

449 Bourdieu, 2000, pp. 22-23.

la hausse des prix entre 1997 et 2007, qui s'est poursuivie ensuite dans certaines localisations. La démarche d'accession est ainsi évaluée en fonction de la projection d'enrichissement au moment de la revente. Ils ne font pratiquement pas référence au fait d'économiser des loyers et de constituer une épargne dans leur argumentation commerciale. Ils évoquent très peu la nécessité de rester plusieurs années dans son logement pour « rentabiliser » les frais de notaires et intérêts d'emprunt et de commencer à construire un capital. La plus-value est même devenue un droit dans l'esprit de certains vendeurs⁴⁵⁰. Cette logique est renforcée dans le secteur HLM par le fait que le PSLA a rendu la plus-value possible pour des ménages modestes, voire même plus systématique et plus importante que dans le cadre d'accessions sur le marché libre⁴⁵¹.

L'achat en BRS vient perturber ce raisonnement. Les arguments pour contrer les préventions des personnes en charge de commercialiser des logements BRS sont de deux ordres. D'une part, la logique économique de l'accession ne peut pas être analysée sans une contextualisation historique. D'autre part, le BRS est l'émanation d'une stratégie politique qui peut être appréhendée en comparant la situation d'un acheteur potentiel avec celle de l'ensemble des habitants du territoire : si un individu a plus intérêt à acheter en PSLA, l'intérêt général porte plutôt vers le BRS qui assure durablement à toutes les personnes éligibles de pouvoir accéder à la propriété.

Enfin, dans la démarche de commercialisation, présenter l'accession BRS comme une étape dans le parcours résidentiel vers la pleine propriété peut être une stratégie dangereuse conduisant les personnes à avoir une réflexion purement économique et spéculative, c'est-à-dire rejeter sur l'acquéreur suivant les travaux que l'on sait indispensables, dans l'objectif de maximiser son investissement.

450 J'ai entendu à plusieurs reprises l'expression d'une impression de flouer les ménages en vendant des logements en BRS : les ménages plus aisés parviennent à acheter en pleine propriété, avec la possibilité éventuelle de revendre plus cher, tandis que les ménages modestes, qui ont besoin d'aide pour accéder, seraient privés de cette liberté.

451 Cette observation réalisée au cours de la thèse rejoint les analyses de plusieurs professionnels et chercheurs. Par exemple, Julien Costille, directeur du développement et de la maîtrise d'ouvrage de Clairsienne, bailleur de Nouvelle-Aquitaine et de Guilhem Boulay, maître de conférences à l'université d'Avignon, partageaient leurs inquiétudes sur les comportements engendrés par les aides à l'accession. Pour Julien Costille, les ménages qui bénéficient d'un dispositif d'accession abordable finissent par se sentir lésés de leur droit à la plus-value, qui serait limité par les clauses anti spéculatives. De même, Guilhem Boulay explique craindre que la dynamique consistant à essayer de produire de plus en plus de logements abordables soit en train d'ancrer une culture de la valorisation foncière et immobilière. Ainsi, l'accession aidée étendrait au secteur social, pensé pour être hors marché, la logique économique et le rapport au capital observés dans le secteur libre. (Réseau des acteurs de l'habitat, 2021)

II. Stratégies des producteurs de logements BRS au fil de la généralisation du dispositif

La création du dispositif OFS-BRS et le contexte général des années 2020-2023 vont bouleverser l'organisation du champ de l'accès destinée aux ménages modestes, en en modifiant les frontières et le jeu d'acteurs, « déstabilisant les positions acquises et développant des innovations dévalorisant le capital détenu ⁴⁵²».

Les premiers producteurs de logements en BRS sont relativement proches des créateurs des OFS pionniers. Ils expérimentent à leurs côtés et partagent des objectifs d'intérêt général. Avec le fort développement du dispositif entre 2020 et 2021, de nouveaux acteurs se lancent dans la production de BRS, souvent par nécessité ou opportunité. D'une part, avec la crise du secteur de l'immobilier, la clientèle « classique » des promoteurs privés diminue fortement, notamment suite à la perte d'intérêt économique de la défiscalisation. Contraints de diversifier leur clientèle, ils se tournent vers le nouveau segment du BRS. D'autre part, les bailleurs sociaux, contraints de trouver des ressources suite à la RLS, sont invités à diversifier leurs activités, notamment vers l'accès. Ainsi, les intérêts et stratégies des acteurs ne peuvent pas être lus avec le seul prisme de la distinction public-privé⁴⁵³. Les relations aux OFS⁴⁵⁴ et le moment d'implication dans le dispositif comptent beaucoup dans le comportement des acteurs de la production vis-à-vis du dispositif.

Nous allons étudier ici les stratégies que les acteurs de la production mettent en œuvre d'une part dans la production de logements BRS et d'autre part vis-à-vis du statut d'OFS.

1. Stratégies diversifiées au sein du mouvement HLM, reflets d'investissements différenciés dans la promotion

Le rapprochement entre les OFS et les organismes HLM s'explique par un certain nombre de ressemblances, notamment leur finalité commune de produire et de gérer un parc de logements abordables. Pour remplir cette mission, ils partagent des mêmes sources de financements, notamment les prêts de la Banque des territoires. OFS et HLM peuvent également bénéficier de leurs qualifications respectives. Les compétences nécessaires aux OFS existent souvent au sein des organismes HLM, comme la prospection foncière, la maîtrise d'ouvrage ou la gestion. En

452 Boyer (2003), cité dans la thèse de Gimat (2017).

453 « Le fait de distinguer des acteurs publics et privés ne permet pas d'anticiper leurs intérêts et comportements : des acteurs privés peuvent se rallier à des actions d'intérêt général alors que des acteurs publics peuvent utiliser des méthodes de gestion du secteur privé, voire, pour prendre l'exemple de l'aménagement, se comporter comme des spéculateurs immobiliers. » Halpern, Pollard, 2013.

454 En effet, ce sont les OFS qui établissent le contrat de BRS initial les liant à l'opérateur de production avec lequel ils décident de contractualiser.

s’associant aux OFS, les acteurs du logement social remplissent leur mission d’intérêt général tout en sécurisant en partie leur capacité à construire. Néanmoins, le rapport des organismes HLM à la production est relativement diversifié, ce qui influe sur leur investissement et leur utilisation du dispositif OFS-BRS.

Le mouvement HLM n’est pas monolithique (Partie I). Les cinq fédérations⁴⁵⁵ d’organismes constituant l’USH diffèrent par leurs statuts, leur gouvernance ou encore leur activité principale. En raison de l’histoire et de la distribution des compétences par l’État, les Offices Publics de l’Habitat (OPH) et Entreprises Sociales pour l’Habitat (ESH) sont plutôt concentrés sur la location, tandis que les Coopératives HLM et le réseau Procivis agissent principalement dans le champ de l’accession. De ce fait, il serait erroné de généraliser l’analyse de l’utilisation du BRS et des stratégies concernant les OFS à l’ensemble des organismes de logement social.

Alors que les coopératives HLM se sont fortement impliquées dans l’élaboration du dispositif, les autres fédérations ont été longtemps plus frileuses, comme le souligne Vincent Le Rouzic :

« Du côté des autres familles HLM, il convient de constater un engagement plus timide dans l’expérimentation de ces nouveaux outils. (...) Seuls quelques bailleurs sociaux sont à l’initiative de la création d’un Organisme de foncier solidaire⁴⁵⁶. »

Ainsi, parmi les pionniers OFS, on trouve surtout des coopératives HLM et quelques ESH, notamment mobilisées autour de la Vente HLM ou la requalification du parc existant. Néanmoins, lorsque, fin 2018, la loi Elan, autorise les structures HLM à se faire directement agréer OFS, elles seront nombreuses à entreprendre la démarche. C’est ainsi que fin 2022, sur 110 OFS existants, 60 sont des organismes HLM agréés directement, soit près de 55%.

Il existe souvent une concurrence entre les opérateurs HLM d’un même territoire. Lorsque ceux-ci créent des OFS, cette concurrence se poursuit sur le périmètre de cette nouvelle compétence. Certains pionniers déplorent ce fonctionnement : « les HLM ont été plus prompts à créer un OFS qu’à coopérer. Ils sont poussés à grossir et produire à tout prix⁴⁵⁷. » Ils regrettent que la coopération au sein du secteur HLM ait diminué fortement depuis 20 ans.

Les différences d’approche du secteur de l’accession et les écarts de compétences en matière de promotion se répercutent sur la production de Bail réel solidaire et engendrent parfois des conflits.

455 La Fédération nationale des Offices Publics de l’Habitat (OPH) ; Les Entreprises sociales pour l’habitat (ESH), Les Coop’HLM (Fédération nationale des Sociétés coopératives d’HLM) ; Procivis ; La Fédération nationale des Associations régionales d’organismes d’habitat social (FNAR).

456 Le Rouzic, 2019, p.325-327.

457 Entretien 54 – Direction générale, Coopérative HLM. Citation sur la base d’une prise de note.

1.1. Stratégies diverses des opérateurs HLM en matière d'accession

Les organismes HLM spécialistes de l'accession ont une certaine habitude de développer de nouvelles compétences. Certains d'entre eux assurent le suivi de chantier pour sécuriser l'exécution des travaux ou l'aménagement pour se fournir en terrains. Quelques-uns ont travaillé à la constitution de filières pour construire avec des matériaux sains, écologiques, locaux. Ils présentent cette diversification comme une manière de mieux accompagner les ménages et surtout de sécuriser leur activité, car ils sont souvent en concurrence avec la promotion privée.

Les coopératives HLM considèrent le dispositif comme un outil d'intégration verticale des activités HLM. L'ancrage foncier est assuré par l'OFS. Il confie la maîtrise d'ouvrage à un opérateur HLM. Une partie de l'opération peut comprendre des logements locatifs sociaux. Les services de proximité des partenaires d'intérêt général assurent la gestion de long terme des baux réels solidaires et accompagnent accédants et copropriétés : syndic solidaire, courtage de prêts, etc. Cela s'apparente à une filière complète, en amont et aval de la production. Dès l'origine, les coopératives HLM pionnières envisagent le dispositif comme un axe de développement stratégique visant à conserver voire à accroître leur positionnement.

« Le mode de produire la ville passe bien souvent par des aménageurs, publics ou privés, et la place accordée à la maîtrise d'ouvrage HLM est souvent marginale ou a tendance à se marginaliser sauf si la collectivité est sensible ou sensibilisée au sujet pour faire en sorte que cette maîtrise d'ouvrage puisse se maintenir. Le fait d'être en capacité de reprendre la main sur ce sujet-là à travers un organisme de foncier solidaire, d'avoir une solution de maîtrise foncière qui permet d'aboutir à certains types de produits, peut permettre de relégitimer l'intervention des organismes HLM en matière de maîtrise foncière et en matière d'aménagement. En tout cas, nous, c'est un des enjeux que l'on a à travers cet outil (...) C'est un outil stratégique pour retrouver notre place dans la façon de produire la ville aujourd'hui ⁴⁵⁸. »

Les différents types de coopératives HLM face au dispositif OFS-BRS

Parmi les premiers OFS agréés et opérateurs HLM pionniers dans la production de BRS, les coopératives indépendantes sont plus représentées que celles associées à des bailleurs ou des groupes comprenant des filiales de promotion privée. Ainsi, sur les 25 premiers Organismes de foncier solidaire, six ont été initiés par des coopératives indépendantes, un l'a été par une coopérative appartenant à un groupe avec filiale de promotion privée, deux par des coopératives filiales d'un OPH et deux par des filiales d'ESH. Pour ces coopératives indépendantes, souvent de taille limitée en nombre de salariés, se mettre rapidement en situation de produire du BRS était essentiel puisque l'accession est leur métier principal. Il s'agissait pour elles d'affirmer une façon de produire, indépendante, selon des critères propres. Elles s'assuraient ainsi de conforter un circuit de production urbaine qui ne soit pas totalement à la main des plus grosses structures qui apportent la majorité des fonciers.

458 Intervention de Vincent Lourier lors de la webconférence du Réseau des acteurs de l'habitat, du 14 novembre 2018. Citation à partir d'une prise de notes.

Plus tard, en 2021, plusieurs membres du réseau Procivis⁴⁵⁹ se lancent à leur tour dans le développement d'OFS et de projets en Bail réel solidaire. Ces structures appartiennent souvent à des groupes associant production libre et sociale. Le dispositif leur semble devenu incontournable en 2021, lorsqu'il se développe fortement et devient moins expérimental. Deux premières SACICAP créent des OFS fin 2021 et trois autres début 2022.

Coexistence de promotion HLM et privée dans certains groupes

Certains opérateurs HLM spécialisés dans l'accession sont intégrés dans des groupes bien plus importants⁴⁶⁰, à cheval entre secteur social et concurrentiel. Une structure explique sur son site internet que son organisation en filiales spécialisées « s'adapte à toutes les exigences économiques des opérations immobilières, accession à prix maîtrisé et accession libre⁴⁶¹. » Les SACICAP sont ainsi autorisées par l'article L215-1-1 du Code de la construction et de l'habitation à « détenir, directement ou indirectement, des participations dans des sociétés, quelle qu'en soit la forme » à la condition que ces structures HLM seules ou associées possèdent au minimum un tiers du capital. Ils disposent ainsi des capacités de tout produire : une part avec des filiales HLM, bénéficiant des aides publiques, et une autre avec des filiales privées. Il s'agit de coproduction à l'intérieur d'un même groupe. Ce mélange interroge sur la culture qui dominera les groupes ainsi constitués⁴⁶², qui peut avoir des conséquences en termes de qualité, de prix, d'implantation, et de relations aux pouvoirs publics ou aux ménages. Toutefois, les structures HLM sont contrôlées par l'ANCOLS, ce qui garantit que les réglementations et leur esprit soient respectés. A titre d'exemple, en 2020, un rapport de l'ANCOLS encourage un groupe mené par une structure HLM, et comprenant des filiales de promotion privée, à « impulser au niveau du groupe des objectifs de production qui soient globalement plus tournés vers l'accession sociale en réduisant la part destinée à des investisseurs privés », car le rapport entre les deux étaient deux fois plus élevés que le taux de référence des coopératives HLM.

Parmi ces structures à cheval entre secteur HLM et privé, plusieurs se sont intéressées aux Organismes de foncier solidaire. Pour eux, maîtriser la production et la commercialisation du Bail réel solidaire est un moyen de compléter leur offre de services qui va déjà de l'aménagement jusqu'à la gestion. La création d'un OFS sert alors l'ensemble du groupe. Il est souvent internalisé, avec l'agrément direct d'une des filiales. Néanmoins, ces structures participent souvent également à des OFS partenariaux, pour maintenir des relations avec les autres acteurs du mouvement HLM.

1.2. Des bailleurs sociaux faiblement impliqués dans la production BRS

Dès 2018, lorsque les organismes HLM sont autorisés à être agréés directement OFS, de nombreux bailleurs sociaux présentent leur candidature. Plusieurs pionniers interrogés jugent que cette

459 Le groupe Gambetta, membre de Procivis et de la fédération des coopératives HLM, a été précurseur dans le réseau, en créant en 2018 « La foncière coopérative de la région Paca », suivi plus tardivement par d'autres structures.

460 « Nombre de coopératives appartiennent ainsi aujourd'hui à des vastes entités dont les appellations ne permettent pas toujours à l'observateur extérieur de saisir leur appartenance au mouvement HLM. » (Steinmetz, 2013, p.21).

461 Site internet du groupe consulté notamment en janvier 2025.

462 « L'imbrication de diverses structures juridiques au sein de groupes « multi-familles » est en effet un facteur qui détermine les stratégies économiques des opérateurs et la manière dont ils envisagent leur activité en matière d'accession « sociale ». (...) la frontière entre l'activité des filiales, et aussi entre accession réglementée et non-réglementée apparaît en effet dans ce type d'organisations particulièrement labile. » (Steinmetz, 2013, p.463).

massification des demandes d'agrément découle plutôt du souhait de disposer de toutes les compétences existantes, que d'une stratégie définie vis-à-vis de l'instrument OFS-BRS. Parfois ce choix de devenir OFS est fortement influencé par des acteurs extérieurs, comme des collectivités qui demandent aux bailleurs d'être agréés. La pression économique de la RLS pèse également dans cette décision de diversifier leurs activités. De fait, malgré le nombre important d'agréments, très peu de ces bailleurs vont programmer des opérations. Dans son rapport sur l'année 2021, la DHUP constate ainsi que « certains OFS agréés n'ont manifestement pas réussi à concrétiser leurs projets de développement du BRS⁴⁶³. » Cela concerne notamment des bailleurs. Le parc existant fin 2021 « a été produit par 12 OFS, tous agréés avant 2020 » (DHUP, 2023).

Cette faible production provient probablement du rapport différent que les bailleurs sociaux entretiennent avec l'activité de promotion, en comparaison avec les coopératives et les SACICAP. Au départ, les demandes d'agréments émanant des bailleurs sociaux sont souvent présentées comme un moyen de réaliser de la Vente HLM en pérennisant le caractère social des logements. Le nombre de cessions de logements sociaux sous la forme de BRS reste cependant limité.

« Au 31/12/2021, 66 logements HLM ont fait l'objet d'une vente HLM dans le cadre d'un BRS, en Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, et Nouvelle-Aquitaine, soit 20 % du bilan global⁴⁶⁴. »

La faible expérience des bailleurs en matière de promotion

Une fois agréé OFS, les bailleurs sociaux en viennent souvent à envisager la promotion neuve, même si ce n'était pas leur projet initial. Ils se heurtent cependant à un problème de compétences. En effet, la maîtrise d'ouvrage est relativement différente qu'elle vise la production d'un parc locatif ou un parc d'accession. Cela m'a été expliqué par plusieurs acteurs. Hélène Steinmetz avait reçu les mêmes témoignages : « différence fondamentale d'approche et de comportement dans la promotion, accession même sociale, et la maîtrise d'ouvrage locative, c'est deux compétences complètement différentes⁴⁶⁵. » Or, la chercheuse a montré que l'USH au début des années 2000 s'était inquiétée des faibles compétences des bailleurs sociaux en matière de promotion, mettant en place des mesures correctives pour pallier ce manque. Matthieu Gimat note les mêmes faiblesses dans sa thèse plus récente, datée de 2017. J'ai également observé qu'une partie des organismes HLM agréés OFS ne pratiquaient pas vraiment la promotion précédemment.

« L'accession sociale à la propriété est un vrai métier, on ne peut pas quand on est bailleurs HLM devenir promoteur HLM du jour au lendemain⁴⁶⁶. »

Il faut également souligner que de nombreux bailleurs ne réalisent qu'une petite partie de leurs opérations en maîtrise d'ouvrage directe. Depuis les années 2020, plus de la moitié de la production de logements sociaux est assurée par des promoteurs privés au travers de la VEFA. « Ce taux s'élève

463 DHUP, 2023. OFS, Bilan de l'année 2021.

464 DHUP, 2023. OFS, Bilan de l'année 2021.

465 Citation dans la thèse de Hélène Steinmetz d'un entretien le DG d'une coopérative HLM et responsable régional de la promotion en juillet 2008 (Steinmetz, 2013, p. 541).

466 FSF, 2023.

en effet à 53,1 % en 2018 selon l'infocentre SISAL, contre 3 % en 2007⁴⁶⁷. » Cela peut aussi conduire à une diminution des compétences en matière de maîtrise d'ouvrage. Ce mode de production est répliqué avec le nouveau dispositif OFS-BRS. Nombre de bailleurs HLM agréés OFS envisagent d'acquérir des lots proposés par un promoteur privé, puis de dissocier la propriété et de vendre les droits réels une fois le chantier terminé. Ils sont prêts à en assumer la gestion, avec tous les risques que cela comporte, sur très longue durée, au travers de leur OFS. Cela leur paraît semblable à ce qu'ils pratiquent avec le locatif. Ils adoptent une position d'OFS détachée de la compétence de la maîtrise d'ouvrage, ce qu'une majorité des professionnels de la promotion HLM se refusent de faire, en en soulignant les risques. Nous examinerons ce sujet dans le chapitre suivant.

2. Intérêt tardif des promoteurs privés pour le dispositif

Depuis le logement aidé dans les années 1930 (Effosse, 2003), les promoteurs privés sont parfois en concurrence avec les organismes HLM sur l'activité d'accession abordable (voir Partie I). Peu impliqués dans la production de PSLA, ils se sont en revanche intéressés à construire les logements en BRS. Dans les premières années, rares sont ceux qui vont s'impliquer dans les expérimentations. Cependant, la massification du dispositif, l'appétence des collectivités et la crise du secteur immobilier vont conduire à une mobilisation plus importante.

2.1. Des promoteurs privés diversifiés

Christian Topalov puis Julie Pollard ont travaillé à caractériser plusieurs types de promoteurs immobiliers. Ils les distinguent en fonction de leurs stratégies, corrélées à la gouvernance et la provenance des capitaux employés⁴⁶⁸.

Typologies de promoteurs

Les très grosses structures représentent une part largement majoritaire de la production. « En 2010, c'est moins de 10% des entreprises qui réalisent plus de 80% du chiffre d'affaires de la profession⁴⁶⁹ ». Elles agissent de manière privilégiée dans les zones centrales des grandes métropoles, sur des littoraux attractifs et sur la frontière de l'est de la France (Coulondre, Lefebvre,

467 Guerrini, Torredemer, Dupré, 2019.

468 Christina Topalov distingue ainsi les agences-promoteurs, les entrepreneurs-promoteurs (filiales d'entreprises de construction), les builders (organisation intégrant toutes les fonctions du processus de production du logement), les techniciens-promoteurs, les financiers-promoteurs (filiales de groupes bancaires), les filiales bancaires coordinatrices et les outsiders-coordonateurs. Julie Pollard distingue les logiques d'action des grandes entreprises de promotion en fonction « de leur appartenance à un groupe plus large ou de leur indépendance ». (Pollard, 2018, p.44)

469 Pollard, 2018, p.36.

2018). Anne-Laure Jourdheuil souligne que ces grands promoteurs sont les plus investis dans la production de Véfa HLM⁴⁷⁰.

Les grands promoteurs sont souvent des filiales de groupes plus importants, dont l'activité principale peut être la construction, la banque ou encore l'immobilier au sens large (Topalov, 1974). D'autres parviennent à une indépendance grâce à l'entrée en bourse, mais cela ne leur offre pas une totale autonomie, car « le recours au marché actions comporte néanmoins une série de contraintes » (Pollard, 2018, p.52) notamment la rémunération des actionnaires.

Il existe également de nombreux petits promoteurs, qui travaillent sur un périmètre géographique restreint. « La grande force des promoteurs locaux est précisément de savoir identifier et exploiter au mieux les occasions qui se présentent⁴⁷¹. »

Diversification récente des champs d'activité des promoteurs

Comme le secteur HLM, les promoteurs privés ont vu leur activité évoluer au cours de la période 2000-2023.

« Les promoteurs immobiliers développent leurs implantations dans de nouveaux territoires (territoires plus ruraux notamment), se positionnent sur de nouveaux segments de marché, et entrent depuis les années 2000 dans la production de logements sociaux⁴⁷². »

Avec l'intensification de la Véfa-HLM, les modes de production des promoteurs s'adaptent pour mieux prendre en compte les attentes des professionnels de la gestion locative sociale, jusqu'à devenir, selon Alain Dinin, président de Nexity :

« un opérateur indirect du logement social. Nexity fait un logement sur 15 en logement social. (...) Je reconnais au logement social d'être promoteur. D'ailleurs je suis un partisan moi aussi de la maîtrise d'ouvrage directe, forte, des opérateurs sociaux, reconnaissez-nous à nous aussi le fait qu'on peut être pas seulement des opérateurs du privé ⁴⁷³ »

Les promoteurs de taille importante diversifient leur champ d'activité au-delà du seul logement. En amont, ils se tournent vers le conseil ou l'aménagement (Citron, 2016) ou en aval vers les travaux publics ou la gestion (Pollard, 2018, p.33) mais aussi le financement des acquéreurs. Ainsi, Véronique Bedague, directrice générale de Nexity, en 2022 préconise de développer l'immobilier associé à des activités de gestion :

470 « A l'échelle nationale, les ventes en bloc des promoteurs immobiliers ont représenté en 2013 un peu plus de 23400 logements dont la moitié (un peu plus de 11700) a été réalisée par quatre grands groupes : Nexity, Bouygues Immobilier, Cogedim et Icade » (Jourdheuil, 2019, p.134).

471 Theurillat, Rérat, Crevoisier, 2014.

472 Bonneval, Pollard, 2017.

473 Intervention d'Alain Dinin, ancien directeur général de Nexity, devenu président, lors du Congrès HLM, 2021. 2021 « Logement : quels défis pour les 5 ans à venir ? », Congrès HLM, 2021.

« Pour capter le déplacement de valeur du produit vers l'usage, Nexity capitalise sur son savoir-faire en immobilier géré pour s'adresser aux particuliers et investisseurs institutionnels attirés par une offre à rendements sécurisés. Le développement rentable des résidences étudiantes et du coworking s'accélère et sera complété par des offres de coliving et d'immobilier résidentiel opéré en réponse à un marché locatif tendu ⁴⁷⁴. »

La complexification de la production de logements peut également amener les promoteurs à diversifier leurs secteurs géographiques d'intervention.

Enfin, les évolutions économiques du secteur immobilier résidentiel des années 2021-2022 imposent des changements dans les clientèles ciblées. Les promoteurs concentrent leurs efforts vers des publics qui n'étaient pas aussi essentiels pour eux jusque-là : les ménages modestes en recherche d'une résidence principale ou les investisseurs patrimoniaux, susceptibles d'acquérir de plus grands logements, dans des secteurs attractifs. Lors de la crise précédente de 2008, le phénomène avait déjà été observé. Les promoteurs privés s'étaient alors fortement intéressés au dispositif d'accession sociale Pass-Foncier :

« partout on constate que le dispositif du Pass-Foncier, qui permet pourtant un encadrement réglementaire d'une partie des prix de sortie des projets – et on l'a vu, qui peut soutenir une politique plus vaste de prix maîtrisés – est réclamé par les promoteurs, notamment dans les petites communes, car il combine plusieurs avantages : financement à taux réduit, TVA à 5,5 %, prix de sortie plafonnés officiels qui permettent une bonne maîtrise des coûts fonciers et sont obligatoirement articulés à des aides locales, et en conséquence résolvabilisation conséquente de la clientèle, ce qui vaut de l'or en temps de crise⁴⁷⁵. »

2.2. Production d'abord prudente de logements en BRS

Le dispositif OFS-BRS ne suscite que tardivement un intérêt massif de la part des promoteurs privés. Dans les premiers temps, les perspectives de production sont trop faibles pour qu'ils s'en préoccupent⁴⁷⁶. Pour autant, ponctuellement, certains promoteurs privés s'intéressent à ce sujet dans les premières années.

474 Citation de Véronique Bedague, directrice générale de Nexity, dans un communiqué de presse du 28 septembre 2022. Intitulé « Journée investisseurs : Nexity présente son plan stratégique « Imagine 2026 » pour un nouveau cycle de croissance rentable et responsable ».

475 Dupuy, 2010.

476 En témoigne les échanges lors d'une table ronde sur le logement abordable au cours d'un événement organisé par la FPI à Montpellier, en mars 2019. Pour rendre le logement abordable un des intervenants préconise de se remettre à construire des villes nouvelles « comme ça s'est toujours fait ». Un autre demande une TVA réduite sur le logement pour tous les producteurs « du fait qu'il s'agit d'un sujet d'intérêt général ». En fin de séance, à une question de la salle portant sur les OFS, seule évocation du dispositif, le premier intervenant répond que le bail à construction existe depuis des années et pourtant cela n'a pas abouti à une production importante. Il sous-entend que les OFS ne marcheront pas. - Observation menée au Salon de l'Immobilier, le 15 mars 2019, à Montpellier, lors du débat organisé par la FPI Occitanie Méditerranée intitulé : « Logements abordables, un enjeu citoyen : nouvelles stratégies » - <https://fpi-france.fr/evenements/les-forums-du-dialogue-urbain-par-la-fpi-occitanie-mediterranee>

Des FPI régionales engagées

Malgré l'ignorance ou une certaine incrédulité sur l'avenir du dispositif de la part de la majorité des promoteurs immobiliers, dans les premières années, plusieurs fédérations régionales des promoteurs vont devenir partenaires d'un OFS pionnier. Le président de l'une d'elle explique cette participation par deux arguments principaux. D'une part, la hausse des prix fonciers rend la production de plus en plus difficile pour les promoteurs et le ZAN aggrave les perspectives en la matière. Le fait de réguler une partie des terrains pourrait rééquilibrer la concurrence entre promoteurs. D'autre part, la FPI entretient des relations institutionnelles respectueuses avec les collectivités. Participer à un OFS d'initiative publique contribue à les enrichir. Enfin, c'est aussi une manière de s'assurer que, si le dispositif fonctionne et se développe, les promoteurs y participeront.

« Ça va être marginal mais un jour peut-être que cela ne le sera plus. Le dispositif fonctionne. Le volume n'est pas énorme mais il y a appropriation par plein de gens. Les professionnels s'y mettent peu à peu. Les nouveautés ça met du temps. Ça va s'accélérer et ce sera plus productif. Il faut s'inscrire dans le temps. Sinon c'est vraiment une vision de court terme. Les promoteurs s'ils ne montent pas dans le train au départ seront sur la touche. Je suis persuadé que quand l'ensemble des acteurs seront habitués, quand la tension sera de plus en plus forte, le dispositif va se développer (...) Tout le monde a le même objectif : développer l'OFS, et tous sont d'accord. Sur une cause aussi belle tout le monde s'est retrouvé ⁴⁷⁷. »

Pourquoi s'y intéressent-ils ?

À la différence du mouvement HLM, dans un premier temps les promoteurs privés ne s'intéressent qu'au Bail réel solidaire, c'est-à-dire au produit. Ils considèrent les OFS comme des partenaires et n'envisagent pas de se doter de cette compétence.

Dans ces premières années où le dispositif est encore expérimental, la motivation des promoteurs à produire du BRS repose plutôt sur des raisons stratégiques de relations aux pouvoirs publics. En effet, cette nouvelle accession implique un effort et une prise de risques qui les freine. À de rares exceptions près⁴⁷⁸, ils agissent dans le cadre de relations institutionnelles ou lorsqu'ils sont sollicités par des collectivités⁴⁷⁹. Toutefois, au fil du temps, l'intérêt économique de construire et de commercialiser du Bail réel solidaire apparaît plus clairement aux promoteurs privés, d'autant que les process sont plus assurés.

477 Entretien 40 – Direction générale, Promotion. Citation sur la base d'une prise de note.

478 Certains promoteurs de taille modestes cherchent à se distinguer en montrant leur caractère innovant. Ainsi, un promoteur indépendant explique employer, depuis son origine, tous les dispositifs à destination des ménages modestes qui lui sont autorisés. Dès les premiers temps des OFS-BRS, il essaye de s'engager dans la démarche en se rapprochant d'un de ses partenaires dans le domaine très social.

479 « Les grands majors de l'immobilier s'intéressent également au Bail réel solidaire. Bouygues Immobilier est le premier promoteur d'envergure nationale à s'être engagé dans cette direction pour aider son pôle aménagement « Urban Era » à remporter un appel d'offre pour l'aménagement à Annemasse (...) les élus annemassiens ont manifesté la volonté d'expérimenter le bail réel immobilier et le Bail réel solidaire dans le cadre de l'aménagement de la ZAC Etoile. (Le Rouzic, 2019, p.328).

« C'est un cadeau de ne plus avoir à porter le foncier. (...) Lorsqu'on vend de l'OFS, on ne vend plus, on distribue. À un tel prix, on récupère plein de clients. On n'a plus à les chercher. Ça diminue les frais de publicité. C'est ça aussi qui est sain. Les dépenses en marketing, les achats de fichier clients diminuent⁴⁸⁰. »

À partir de la loi Elan et la comptabilisation du BRS au titre de la loi SRU, l'intérêt économique du BRS est renforcé. Les promoteurs privés peuvent remplacer la vente de logements à des bailleurs sociaux en vue de faire du locatif social, par une vente à un OFS pour du BRS⁴⁸¹. Un logement en accession BRS est vendu plus cher qu'un logement locatif social, ce qui améliore la marge et satisfait la banque. Toutefois, les promoteurs doivent rester prudents dans la détermination du prix du BRS, au risque que l'OFS refuse de contractualiser.

Les changements de l'année 2022 dans le secteur du logement vont encore renforcer l'intérêt du dispositif, comme nous venons de le voir. Aujourd'hui, la plupart des grands promoteurs présentent le dispositif sur leur site internet. Ce sont même les premiers sites que l'on trouve lors d'une recherche en ligne sur le BRS⁴⁸².

Relations des OFS aux promoteurs privés

Parmi les entretiens formels et informels au cours de cette thèse, plusieurs personnes distinguaient les promoteurs privés intéressés par l'intérêt général, et entretenant des relations fortes avec les pouvoirs publics locaux, de ceux qui, selon eux, ne rechercheraient que la marge et correspondraient aux représentations négatives du métier. Cette distinction est parfois exprimée par les promoteurs eux-mêmes, notamment dans la perspective de légitimer leur implication dans le dispositif. Pour plusieurs OFS pionniers, les distinctions en termes d'engagement local et de taille des promoteurs apparaissent effectivement importantes. Les acteurs interrogés s'appuient sur des expériences réussies dans d'autres cadres, avant l'arrivée de l'OFS, pour privilégier certaines structures. Les gros promoteurs nationaux inquiètent ces OFS, qui ont peur d'avoir moins de contrôle sur la qualité du résultat et des relations moins équilibrées dans les négociations.

D'autres OFS travaillent aussi bien avec des acteurs locaux qu'avec les grands promoteurs, qui, habitués de la Vefa HLM, ont développé un savoir-faire dans leurs relations avec les collectivités

480 Entretien 40 - Direction générale, Promotion. Citation sur la base d'une prise de note.

481 Sous réserve d'un quota qualitatif lié à la loi SRU car le BRS est comptabilisé au titre du PLS.

482 Bouygues : « Le Bail réel solidaire (BRS) » - <https://www.bouygues-immobilier.com/acheter-pour-habiter/optimiser-mes-couts/les-aides-logement/brs-bail-reel-solidaire>

Kaufman&Broad : « Devenir propriétaire grâce au Bail réel solidaire (BRS) » - <https://www.kaufmanbroad.fr/achat-immobilier-neuf/devenir-proprietaire-grace-au-bail-reel-solidaire-brs.html>

Nexity : « Bail réel solidaire (BRS) : tout ce qu'il faut savoir » - <https://www.nexity.fr/guide-immobilier/conseils-achat/definir-son-projet/bail-reel-solidaire-brs>

Icade : « Bail réel solidaire : comprendre son fonctionnement » - <https://www.icable-immobilier.com/financer-achat-immo-neuf/bail-reel-solidaire>

Cogedim : « Tout savoir sur le Bail réel solidaire » - <https://www.cogedim.com/habiter/les-aides-pour-acheter-dans-le-neuf/le-bail-reel-solidaire.html>

et les opérateurs HLM. On peut faire l'hypothèse que les collectivités importantes se sentent plus en capacité d'assumer un rapport de force avec ces grands promoteurs.

2.3. L'agrément OFS pour des promoteurs ?

Plus récemment, les promoteurs privés se sont aussi interrogés sur la pertinence de créer eux-mêmes des OFS. Dans les premières années, aucun ne l'a fait. En effet, créer ou participer à un Organisme de foncier solidaire représente surtout une prise de risque. Il faut gérer les baux, facturer les redevances, ainsi qu'indemniser les ménages qui ne parviennent pas à revendre. Comme les OFS sont à but non lucratif, les risques ne sont compensés par aucune perspective de bénéfice. L'intérêt d'exercer ce rôle paraît dans un premier temps limité.

Un premier agrément de promoteur privé

En 2022, Icade⁴⁸³, filiale de promotion privée créée par la Caisse de dépôts et consignation, s'est fait agréer en tant qu'OFS. Il a déposé des demandes pour 12 régions françaises au moins.

« OFS BRS, on en fait l'expérience. On pense que vendre des logements à des primo accédants est notre métier. On a perdu notre clientèle devenue insolvable. Il faut nous donner accès à ce dispositif. On a déposé un OFS sous forme de fondation à but non lucratif. Reste le financement auprès de la Caisse des dépôts. La production en BRS est dérisoire en France si on prive de financement les plus gros producteurs en France⁴⁸⁴. »

Cette déclaration mérite d'être analysée. D'abord, le statut de fondation d'entreprise rend éligible à l'agrément OFS, puisqu'elle est à but non lucratif. L'entreprise qui crée une fondation peut bénéficier d'une réduction d'impôt de 60% du montant de ses dons dans la limite de cinq pour mille de son chiffre d'affaires, ce qui représente un avantage supplémentaire, bien que faible. Mais, au-delà de l'agrément, est évoqué ici une demande de pouvoir bénéficier d'un mode de financement avantageux, qui est pour le moment réservé aux OFS dont la majorité des partenaires y sont éligibles. Cela rendrait le rôle d'OFS beaucoup plus intéressant et le modèle de ces organismes privés plus pertinent sur le marché du BRS. Néanmoins, cela pourrait conduire à des mésusages du dispositif, car s'attachant trop aux enjeux de production.

Stratégies potentielles des promoteurs vis-à-vis de l'activité OFS

Je fais l'hypothèse que les promoteurs privés recherchent l'agrément OFS dans la perspective de servir deux stratégies :

483 « Icade, filiale de la Caisse des Dépôts et Consignation cotée en bourse, détenant plus de 2,3 millions de m² d'immobilier tertiaire, est aussi une société de promotion multi-activité (bureaux, commerces, logement, équipements et aménagement urbain) et un prestataire de services immobiliers (gérance de patrimoine, transactions immobilières, solutions informatiques). » (Halbert, 2013)

484 Intervention de Emmanuel Desmaizieres, directeur général de Icade Promotion et vice-président de la fédération des promoteurs immobiliers de France, lors des rencontres du Réseau des acteurs de l'habitat, juin 2023.

La stratégie du « marché relais »

On peut rapprocher le rôle d'OFS de celui d'aménageur, en cela qu'il ne donne aucune perspective de rentabilité et présente beaucoup de risques. Or, Paul Citron montre que l'intérêt de quelques grands opérateurs privés pour les opérations d'aménagement découle du fait qu'ils les considèrent comme une « sorte de marché relais »⁴⁸⁵ c'est-à-dire ouvrant la possibilité de développer d'autres activités qui, elles, seront lucratives.

« Les opérations nécessaires à un changement d'affectation du foncier en zone dense impliquent des investissements importants, associés à des risques de dépassement considérables, selon un modèle économique dans lequel l'aménageur possède des espérances de gains très limités. (...) au regard des risques économiques représentés par cette activité, l'intervention des opérateurs privés est plus qu'une simple stratégie d'accès à un bien rare. Elle ne peut advenir qu'en échange de contreparties récoltées sur d'autres segments de la chaîne de production (Machin 2011) : marchés de promotion, de construction et/ou de travaux publics⁴⁸⁶. »

Si l'on applique ce raisonnement à l'OFS, on peut imaginer qu'un groupe créant un OFS pourrait rémunérer l'aménageur en achetant le foncier relativement cher, puis approvisionner des filiales de promotion ainsi que des filiales de construction/BTP. « Plus un acteur contrôle une large partie de la chaîne de production d'un bien immobilier, plus il parviendra à capter la rente liée à ce bien⁴⁸⁷. » Ce montage serait d'autant plus intéressant si l'OFS pouvait bénéficier de financements aidés, de la CDC comme le demandait le directeur d'Icade.

Devenir OFS pour échapper aux clauses BRS imposées par d'autres

La seconde explication possible à l'intérêt des promoteurs pour l'agrément OFS, est le fait de dicter ses propres règles. Dans les zones très tendues, les promoteurs privés pourraient être prêts à supporter les risques du rôle d'OFS si cela leur permet d'échapper aux règles imposées par les OFS existants avec lesquels ils collaboraient jusque-là. En effet, lorsqu'une clause de mixité s'impose sur un terrain, le promoteur va se mettre à la recherche d'un bailleur social ou d'un OFS prêt à porter une partie des logements. L'OFS peut alors négocier des contreparties pour participer à l'opération. J'ai eu connaissance de conditions telles que : la coproduction avec un organisme HLM, la participation financière aux risques de l'OFS ou encore des encadrements des prix de vente ou marges de promotion. Pour fluidifier le montage d'opération et éviter ces négociations, le promoteur peut être tenté de créer lui-même un OFS. Cela lui demanderait du temps et générerait des risques, mais pourrait devenir pertinent si le nombre d'opérations est suffisamment significatif.

Les risques des agréments de promoteurs privés

Le fait que des promoteurs privés créent un instrument en propre fait craindre une utilisation au service de la stratégie de l'acteur majoritaire, le promoteur, à forte dominance financière. Or, nous

485 Citron, 2017.

486 Ibid.

487 Citron, 2016, p.37.

allons voir que le circuit de financement de la production de BRS peut conduire à des enrichissements, notamment sur le foncier ou les marges de promotion et de construction.

L'autre risque concerne la phase de gestion et les clauses du BRS proposées aux ménages. Si l'OFS est gouverné par des acteurs financiers qui cherchent l'enrichissement dans la gestion, la loi étant très souple et la crise immobilière importante, l'équilibre du contrat risque d'être un enjeu de lutte forte, que les ménages ne sont peut-être pas en mesure de mener seuls.

III. Circuit de financement du BRS : une fermeture partielle qui permet des échappées de valeur

Après avoir présenté les modes de financement du foncier et les modèles économiques des OFS dans la Partie II, je propose d'analyser maintenant la totalité du circuit de financement d'un logement en Bail réel solidaire. En effet, l'enjeu économique est très important dans le secteur de la production immobilière et cette pression pourrait engendrer des dévoiements du dispositif.

L'esprit de la loi est de créer un parc de logements durablement abordable pour les ménages modestes. Le circuit de financement devrait donc être fermé, c'est-à-dire que les fonds investis et la valeur créée sont réemployés à l'activité. Or, des pionniers se sont rendu compte rapidement de certaines « ouvertures » dans ce circuit de financement, où des enrichissements sont possibles, notamment en phase amont lors de la production. Ce déséquilibre renforce la prépondérance des acteurs de la promotion sur les OFS, oriente les choix opérationnels et les stratégies d'acteurs. Ces failles potentielles constituent des limites du dispositif.

1. Un circuit de financement en partie fermé

Le ménage achète les droits réels à prix plafonné et les revend toujours à prix plafonné. Il peut réaliser une petite plus-value, en fonction de l'indice choisi par l'OFS dans la formule de calcul du prix de revente. Cependant, il ne s'agit pas là d'un enrichissement important. Ainsi, on peut considérer qu'en théorie⁴⁸⁸ le circuit est fermé du côté de l'accédant.

Du côté des OFS, la réglementation réserve l'agrément pour « les organismes sans but lucratif et les organismes mentionnés aux articles L.411-2 et L.481-1 du même code », c'est-à-dire les organismes HLM. Ces derniers ne peuvent pas distribuer de dividendes, ou alors en quantité très limitée⁴⁸⁹. La comptabilité de l'activité OFS doit être séparée lorsqu'une structure existante est agréée

488 En pratique, il faudra vérifier au fil des cessions si tout se passe conformément à ce qui a été prévu. Vincent Le Rouzic s'inquiète dans sa thèse de possibles « reprises de bail ». La formule fait référence à ce que Loïc Bonneval a décrit dans le locatif social, lorsque le ménage sortant demande une compensation financière à l'arrivant (Le Rouzic, 2019, p.348). Bien qu'illégale, cette pratique serait non négligeable et relativement ancienne (Bonneval et al., 2015). Elle est comparable, aux « dessous de table » qui s'échangent entre acheteur et vendeur d'un bien immobilier, pour faire échapper une partie du prix de vente à la fiscalité.

489 Annexe à l'article R422-1 du CCH sur les SA HLM : « Résultat de l'exercice. Lorsque la société a réalisé un bénéfice distribuable au sens de l'article L. 232-11 du code de commerce, il ne peut être distribué un dividende supérieur à un pourcentage de la valeur nominale des actions égal ou inférieur au taux d'intérêt servi au détenteur d'un premier livret d'une caisse d'épargne au 31 décembre de l'année précédente, majoré de 1, 5 point. »

OFS. Les éventuels produits d'un bilan d'OFS sont réinvestis dans l'activité⁴⁹⁰. Il n'y a donc théoriquement pas d'enrichissement possible du côté des Organismes de foncier solidaire⁴⁹¹.

Reste la question du devenir du parc immobilier. Le code de l'urbanisme stipule clairement que les OFS ont vocation à détenir le foncier sur très long terme. L'OFS ne peut pas revendre sa part de terrain aux ménages ni revendre le bien en pleine propriété au terme d'un BRS. En résumé, l'OFS n'est pas supposé se défaire de son parc. S'il contrevenait à cette règle, l'État le remarquerait dans le bilan d'activité annuel et pourrait le sanctionner (jusqu'à supprimer son agrément). Le parc en BRS est pensé, dans la loi, pour ne jamais devenir un « actif circulant ». Ainsi, l'investissement dans le foncier ne laisse entrevoir aucune possibilité de réaliser une plus-value ou de profiter d'une rente foncière à terme. En cela, le parc d'un OFS est encore plus éloigné du marché que celui d'un bailleur social. En effet, ces derniers sont de plus en plus incités à penser la production pour une mise sur le marché future, via la Vente HLM⁴⁹².

Envisager la revente par l'OFS ?

Certains bailleurs et opérateurs HLM engagés récemment dans le BRS peinent à se défaire de la logique de revente qu'ils employaient avec le Pass-foncier ou la Vente HLM. Ils envisagent le BRS avec le même raisonnement : construire des BRS afin de revendre la part foncière à terme. Or, cette stratégie est contraire à la réglementation et aux objectifs du dispositif, ce qui expose cette pratique à un risque de sanction.

Néanmoins, par réalisme il faut envisager que, comme tout propriétaire de parc immobilier important, un OFS puisse être amené à conduire une stratégie de patrimoine de long terme. Il peut avoir besoin de se défaire d'une opération qui n'a plus de sens en BRS. Il ne s'agit pas là d'une stratégie de développement, mais d'une gestion réaliste de parc. Si le marché baisse et que les logements en BRS deviennent plus chers que des biens anciens en pleine propriété, le dispositif perd son sens. Les logements font courir des risques aux ménages et à l'organisme. Ils n'ont plus d'intérêt pour le territoire. Mieux vaut s'en séparer. Cette situation n'est pas traitée à ce jour dans la réglementation, bien qu'il paraisse certain qu'elle se produira un jour. Sans même envisager une évolution de la loi, l'OFS pourrait demander à l'État de rompre son obligation pour vendre la part foncière. On observera comment les préfetures vont agir vis-à-vis de ces comportements dans les premiers temps. Cela représentera une sorte de « jurisprudence ».

490 Le décret de juillet 2024, autorise à ce que les résultats de l'activité BRS soient affectés « le cas échéant, des activités relevant du service d'intérêt économique général ». Cela concerne principalement les organismes HLM agréés directement OFS. Pour autant, le risque de fuite est limité puisque la réglementation prévoit que l'activité de l'OFS conserve : « la part de ses bénéfices nécessaire à assurer la pérennisation de l'ensemble des baux réels solidaires qu'il a conclus ».

491 Les échappées dans le budget de fonctionnement de l'OFS sont peu probables chez les pionniers, qui font d'importants efforts pour réduire les frais de gestion. Les salaires de leurs rares employés pourraient constituer une source d'enrichissement pour quelques personnes, mais sans être négligeable, ce risque est limité par le fait que nombre de structures sont partenariales, et constituées d'acteurs privés et publics qui ne toléreraient pas des pratiques extravagantes.

492 Malgré les incitations récurrentes, Matthieu Gimat montre dans sa thèse en 2017 que « la mobilisation d'outils stratégiques reposant sur la volonté d'extraire la valeur urbaine » reste néanmoins encore marginale parmi les organismes HLM enquêtés » (Gimat, 2017). Après la loi Elan, qui encourage encore plus fortement la vente et creuse le besoin de financement des bailleurs, ces pratiques pourraient néanmoins se développer.

Pour conclure, du côté des accédants comme de l'OFS, le circuit de financement peut être qualifié de « fermé », c'est-à-dire qu'aucun acteur ne peut s'approprier les financements qui y ont été introduits. De même, la valeur éventuellement « créée » par une hausse du marché foncier et/ou immobilier, reste bloquée. Pour autant, au cours du processus de production puis de gestion, toute la valeur créée n'est pas bloquée par le dispositif OFS-BRS. Les premières expériences ont montré comment elle pouvait « s'échapper » lors de la production du logement.

2. La dissociation comme encouragement à la spéculation foncière

Si l'augmentation du prix des logements est contenue par le dispositif, rien en revanche n'est prévu dans la loi pour agir sur les prix d'achat du foncier. Arnaud Portier, directeur de l'EPFL du Pays basque agréé OFS, décrit même le dispositif comme un « formidable outil de spéculation foncière »⁴⁹³. La concurrence entre promoteurs, dans un contexte général de hausse des prix, leur « impose » de proposer des montants toujours plus élevés aux propriétaires fonciers. Ces derniers sont d'ailleurs tentés par la rétention en cas de baisse. Nombre de promoteurs mesurent la perversité de cet engrenage, dont ils ne parviennent pourtant pas à sortir.

L'achat d'un terrain par l'OFS ne protège pas automatiquement de la spéculation sur le foncier. Au contraire, la dissociation donne une nouvelle possibilité d'acheter des charges foncières élevées grâce aux financements de long terme. Voici l'explication de ce phénomène : avant la création du dispositif, le prix de vente d'un logement destiné aux ménages modestes était limité, soit par des plafonds réglementaires de l'accession sociale, soit par les capacités d'emprunts des accédants. Avec le BRS, il devient possible de solvabiliser les accédants en faisant porter une part du prix foncier sur le long terme au travers de la redevance. Le terrain peut donc être acheté plus cher qu'avec les montages d'accession sociale précédents. Finalement, c'est le propriétaire foncier qui profiterait du mécanisme de dissociation. La bouffée d'air frais que représente la dissociation risque de disparaître dans la concurrence foncière. Ce risque apparaît notamment lorsque le terrain est négocié, non par l'OFS directement, mais par les équipes de prospection des opérateurs-promoteurs qui proposent ensuite de produire du BRS dessus.

« Le BRS reste un produit social. Les promoteurs privés n'ont pas bien compris. Ils achètent des fonciers à des prix délirants : « une opération plantée, on va la faire en BRS » aujourd'hui c'est ce qu'on dit⁴⁹⁴. »

De plus, lorsque les OFS sont nombreux, on peut craindre une concurrence entre eux autour du foncier. Sous la pression d'injonctions publiques ou de stratégies internes, les OFS pourraient céder à cette « course aux terrains ».

493 FSF, 2021.

494 Entretien 69 – Direction Générale et Juriste, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

Ces enjeux ont été identifiés relativement tôt. Ainsi, dès la rencontre FSF de 2019, les intervenants prévenaient :

« Il est du devoir des OFS de s'assurer que les mensualités des ménages resteront limitées, ce qui implique de ne pas jouer le jeu de la surenchère au moment de se positionner sur l'acquisition du foncier. Les collectivités, quant à elles, doivent éviter de mettre en concurrence les OFS en vue de valoriser leurs propres terrains⁴⁹⁵. »

En effet, la spéculation foncière ne vient pas seulement des propriétaires fonciers privés. Les propriétaires publics peuvent aussi rechercher la meilleure valorisation possible de leurs terrains. Les plus-values foncières sont ensuite utilisées pour d'autres politiques publiques, ce qui peut légitimer à leurs yeux la valorisation. Pour autant, cela met à risque le marché local de l'habitat, notamment, en créant des valeurs de référence plus élevées qui s'appliqueront ensuite, pénalisant en particulier le locatif social. Plusieurs pionniers ont témoigné que certains propriétaires publics attribuaient les fonciers après une mise en concurrence des OFS sur critères économiques. Prévenant de cette potentielle dérive, Emmanuelle Cosse déclare lors des rencontres FSF de Paris, fin 2022 « Il faut faire attention à ce que l'on ne soit pas là pour améliorer les bilans d'aménagement. » Déjà, pour d'autres instruments de politique publique visant à mobiliser le foncier, Sonia Guelton a mis en évidence les limites de se concentrer sur l'enjeu financier du foncier. Pour la chercheuse, cette orientation économique conduit à des politiques qui « entretiennent voire stimulent des phénomènes de financiarisation qui sont à l'origine même des problèmes qu'ils espèrent résoudre⁴⁹⁶ ». De fait, plusieurs pionniers rappellent qu'un OFS ne remplace pas une politique foncière.

À l'échelle des usagers du dispositif, pour éviter la spéculation foncière les pionniers imaginent un encadrement soit du prix d'achat du foncier, soit du montant de la redevance. Nous avons vu dans la Partie I combien l'encadrement des prix foncier est un sujet complexe. Assez spontanément le débat s'est donc porté sur l'enjeu que représente la redevance.

À l'échelle nationale, la plupart des OFS ne souhaitent pas d'encadrement réglementaire de la redevance. Le réseau FSF s'est prononcé contre. Toutefois, nous avons vu que la Banque des territoires considère exercer une forme de régulation en vérifiant que le montant de redevance n'est pas trop élevé selon leurs critères, avant de délivrer un prêt. À l'échelle locale, deux grandes solutions sont mises en œuvre par les pionniers pour limiter la spéculation foncière. Elles nécessitent le soutien de la puissance publique, sans pour autant aller jusqu'à un encadrement réglementaire : l'une par effet du marché, l'autre par négociation.

495 « Un nouveau cadre de régulation pour les politiques publiques de l'habitat », Débat animé par Dominique Rousset avec, N. Appéré, Maire de Rennes et Présidente de l'Anah ; A. Linkenheld, conseillère municipale déléguée à la mixité et à l'innovation sociale de la Ville de Lille, secrétaire de l'OFS de la métropole lilloise ; M-N. Lienemann, Sénatrice et Présidente de la fédération des Coop'HLM ; E. Cosse, ancienne Ministre du Logement et de l'habitat durable et Administratrice de la Coopérative Foncière Francilienne ; M. Laurent, Directrice des prêts de la Banque des territoires ; Y. Lejolivet, Président du comité régional des Banques de Bretagne (FSF, 2019).

496 Guelton, 2018.

Si un OFS reçoit une aide publique pour créer du BRS, il est en mesure de proposer une redevance plus faible que s'il avait payé le terrain au prix du marché. Ainsi, le soutien financier d'une collectivité à un OFS crée une offre très compétitive qui marque le marché local et pourrait le réguler⁴⁹⁷. Les OFS qui ne reçoivent pas d'aide n'ont aucun intérêt à faire de la surenchère foncière puisque leur offre sera bien moins attractive pour les ménages. Ils sont même relativement découragés d'intervenir sur le secteur, ce qui contribue à limiter le nombre d'organismes actifs sur un territoire, et donc la concurrence. L'effet de ce mécanisme dépend toutefois de la quantité de logements produits à ce prix bas et de la tension du marché libre.

Certains OFS ont trouvé d'autres manières d'agir sur le prix d'achat foncier. L'un d'eux s'est doté d'un règlement intérieur contraignant, qui définit un montant de charge foncière maximum et une décote attendue par rapport au prix de marché. Le montant a été discuté en amont avec les opérateurs partenaires de l'OFS. Il est donc réaliste pour le territoire et compatible avec le bilan d'opération. Bien entendu, ce règlement intérieur ne s'applique qu'à cet OFS. Cependant, là encore, il permet une offre à prix très abordable que les autres OFS ne peuvent pas ignorer. Cela les conduit à devoir respecter cette règle également, au risque de proposer des offres moins compétitives aux ménages, qui n'achèteront pas.

Sans aller jusqu'à définir un plafond⁴⁹⁸, d'autres OFS mènent des négociations sur le prix d'achat des fonciers lorsqu'une maîtrise d'ouvrage apporte le terrain. « Si le terrain a été trop mal négocié par le promoteur ⁴⁹⁹ » l'OFS refuse le projet. Toutefois, selon un pionnier, ce type de négociation avec les promoteurs « ne marche que si vous avez les collectivités avec vous⁵⁰⁰ ». De ce fait, des EPF, EPFL et organismes HLM, pionniers du dispositif, tentent de sensibiliser les élus aux enjeux économiques du foncier, lorsque ces derniers ne sont pas déjà actifs dans le domaine.

Enfin, les collectivités pourraient envisager d'encadrer le prix d'achat des terrains de manière plus générale, comme certains territoires ont plafonné le prix des Vefa vers les bailleurs sociaux. Ou encore, par les règles d'urbanisme, elles peuvent réguler les prix de sortie des logements et les objectifs de production, ce qui fixe des règles pour l'ensemble des opérateurs, promoteurs et Organismes foncier.

497 Dans son mémoire, Virgile Mamelles-Perrot compare les redevances proposées par deux OFS agissant sur le même territoire : la Coop foncière francilienne et l'OFS créé par le département des Yvelines. L'offre soutenue par le département est clairement plus attractive. Les autres OFS n'ont donc aucun intérêt à acheter des terrains à des prix élevés car le logement qu'ils proposeraient ne serait pas compétitif.

498 Au sein des OFS, le montant d'achat de la charge foncière est rarement plafonné. Sur 18 organismes interrogés sur ce point, seuls les cinq dans lesquels une collectivité est impliquée ont défini le prix auquel sera acheté le terrain. Dans les 13 autres cas, le montant de charge foncière est déduit du montage économique de l'opération.

499 Entretien 27 – Direction générale, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

500 Entretien 26 – Direction générale, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

3. La phase de promotion pourrait procurer un enrichissement

Nous venons de voir que les propriétaires fonciers, qu'ils soient personnes physique ou morale, privée ou publique, peuvent s'enrichir au cours du processus de production de logements en Bail réel solidaire. De ce point de vue, le circuit de financement n'est donc pas fermé. Ce n'est pas la seule « faille ». En effet, si la latitude permise par la dissociation n'a pas été absorbée dans l'achat du foncier, elle peut l'être notamment au cours des phases de promotion et commercialisation.

Au cours du processus de production d'un logement, les promoteurs cherchent non seulement à rémunérer leur travail, mais aussi à dégager une « marge ». Ce terme est utilisé dans le secteur immobilier en lieu et place de « profit » ou « bénéfice »⁵⁰¹. Dans le cas des opérateurs HLM cette marge sert uniquement à permettre à la structure de poursuivre son activité puisqu'elle ne peut pas être distribuée. Cet enjeu est donc relativement moins pressant que pour les promoteurs privés lorsqu'ils appartiennent à de grands groupes.

Rien pourtant dans le dispositif OFS-BRS ne fixe de cadre à la marge réalisée dans la phase de promotion. Le sujet est laissé à l'appréciation des parties, c'est-à-dire à la négociation des termes du BRS initial entre OFS et opérateurs. Il est donc de la responsabilité du premier de veiller à ce que le dispositif ne soit pas détourné à des fins d'enrichissement au moment de la production comme cela est rappelé lors des rencontres FSF de Paris : « La TVA réduite a permis de tirer le modèle. Cela n'est pas fait pour augmenter les marges des promoteurs⁵⁰². » Nous avons vu cependant, que l'OFS n'est pas toujours dans la situation la plus favorable pour imposer ses vues. Pour cette raison, il recherche souvent le soutien de la collectivité ou de tiers. En dernier ressort, il peut refuser l'opération.

Tous les pionniers OFS s'intéressent au bilan de promotion. La majorité des Organismes foncier interrogés demandent une transparence à la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, certains OFS expliquent qu'ils « travaillent à bilan ouvert et demande la même chose à tous les opérateurs⁵⁰³ ». Il s'agit d'une des conditions impératives pour conventionner. L'opérateur-promoteur présente son bilan et l'Organisme foncier vérifie la marge réalisée.

« Si on voit qu'il lui reste une marge de 12%, on baisse soit la redevance, soit le prix de sortie. On est plutôt partisan de baisser le prix de vente : on solvabilise plus de gens, on touche plus de déciles de population⁵⁰⁴ ». Toutefois, « il faut que le promoteur puisse vivre aussi et ne pas lui tordre le bras ».

501 « Il s'agit là d'une survivance de l'époque où la plupart des promoteurs réalisaient surtout des logements avec primes et prêts spéciaux, leur imposant une marge réglementée qui mélangeait à la fois le bénéfice proprement dit, leurs frais de gestion et les frais de commercialisation » (Dhuys, 1975).

502 Intervention de Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH et ancienne ministre du logement, lors des Rencontres Foncier solidaire France, décembre 2022, Paris. Citation sur la base d'une prise de note.

503 Entretien 51 – Chargé.e de missions – d'opérations et Direction, EPFL. Citation sur la base d'une prise de note.

504 Entretien 66 – Chargé.e de missions – d'opérations, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

Ce contrôle du bilan de promotion peut prendre d'autres formes. Lorsqu'un bailleur HLM est agréé directement OFS, la vérification du bilan se fait « automatiquement » puisque les instances de décision de l'OFS et de l'OLS sont confondues. Dans le cas des Organismes foncier indépendants créés par un ou des opérateurs HLM, les bilans sont souvent examinés en commission d'engagement, en fonction de règles partagées. Autre situation, un OFS non HLM, parmi ceux interrogés, explique imaginer de son côté le bilan d'opération et le présenter à l'opérateur-promoteur pour comparaison des montages. Ce modèle de négociation se rapproche de ce qui est d'usage chez les aménageurs, et permet de vérifier le niveau des marges pratiquées. C'est une négociation où est « discuté le bilan pour évaluer la marge produite et on partage cette valeur⁵⁰⁵ » via le droit d'appui. Il serait en effet « difficile de justifier une redevance basée sur une sur-marge ».

Enfin, lorsque les conditions d'achat du foncier, le montant de la redevance et les prix de sorties sont définis par la collectivité, notamment au travers du règlement d'urbanisme ou du fonctionnement de l'OFS, il n'est pas utile de demander le bilan de promotion puisqu'il est complètement encadré en amont.

Dans l'avenir, d'autres failles du dispositif pourraient apparaître. On peut s'interroger, par exemple, sur les risques qu'une logique de développement soit appliquée au BRS, avec des reventes en pleine propriété aux occupants, visant à acheter de nouveaux terrains et lancer de nouvelles opérations de promotion, ou des démolition-reconstruction. Ces stratégies constituent néanmoins des mésusages du dispositif. Elles visent à alimenter le carnet de commandes d'un opérateur-promoteur. La sanction de l'État apparaît aujourd'hui comme la seule limite existant pour faire face à ces risques.

Dans le même ordre d'idées, la gestion des logements peut-elle devenir une source d'enrichissement mal maîtrisée ? En raison des tensions de plus en plus fortes sur le secteur de la construction, Isabelle Baraud-Serfaty et Nicolas Rio prévoient un « déplacement de la création de valeur dans l'économie de l'immobilier. Considérée jusqu'ici comme un poste de dépense, l'exploitation devient une source de revenus⁵⁰⁶ ». Dans le cas des logements BRS, on peut penser aux frais de gestion versés à l'OFS via la redevance, à la facturation de prestations spécifiques de la part des syndics, au marché de la revente, ainsi qu'à un ensemble de services qui peuvent être proposés dans la résidence. Tout un réseau de professionnels pourrait profiter, voire émerger, en raison de ces nouvelles opportunités, qu'il serait alors nécessaire de réguler. Là encore seul le contrôle annuel de l'État garantit actuellement contre ce type de dérive. Ainsi, l'encadrement de ce dispositif souple nécessite un regard régulier sur les pratiques afin d'identifier et de limiter les risques de dévoiements.

505 Entretien 51 – Chargé.e de missions – d'opérations et Direction, EPFL. Citation sur la base d'une prise de note.

506 Baraud-Serfaty, Rio, 2016.

4. La dissociation brouille les étiquetages moraux

Les possibles dévoiements du circuit de financement du BRS, présentés ici, renvoient à ce que Virginia Santilli qualifie « d'étiquetages moraux » des flux financiers. L'autrice montre qu'au-delà des obligations juridiques attachées aux financements publics du logement, ils comportent une dimension morale. « Une activité est financée parce qu'elle fait sens pour les acteurs. Et pour les organismes de logement social, la justification de leur rôle est particulièrement importante⁵⁰⁷. ». Ainsi, au moment d'user des fonds, les acteurs évaluent les projets au regard de critères moraux, aussi bien que réglementaires.

Cet étiquetage moral existe également pour les financements destinés à créer du logement en BRS. Je fais l'hypothèse qu'une partie des risques de dévoiements identifiés dans les opérations en BRS, pourrait venir de ce que la dissociation crée une déconnexion des étiquetages moraux au cours du circuit de financement. En effet, la plus grande partie des flux d'argent public qui permettent la création d'une opération BRS, sont destinés à l'OFS pour qu'il finance le foncier. La part de promotion est souvent financée directement par les ménages. Les structures chargées de la promotion, les propriétaires fonciers et l'ensemble des acteurs qui interviennent, en amont et aval de la production, n'ont donc pas nécessairement connaissance de la provenance des fonds utilisés par l'OFS et de leurs étiquettes morales. La dissociation briserait le lien entre ceux qui produisent et les financeurs. Il n'y a, en effet, aucune relation contractuelle ou morale entre les promoteurs et la Banque des territoires ou les collectivités qui financent les terrains. Si la maîtrise d'ouvrage ne souhaite pas tenir compte de l'engagement moral attaché à ces fonds, elle peut s'en tenir complètement à distance. D'autant que les OFS n'ont pas toujours la force suffisante pour faire vivre cet engagement moral (voir chapitre 6). L'effacement des étiquettes morales avec la complexification des montages peut être rapproché des phénomènes observables avec la financiarisation du logement et plus généralement de l'urbain.

Le choix de maîtrise d'ouvrage représente de ce point de vue un moment important du contrôle du circuit de financement. Là encore, le contrat BRS est une voie pour transmettre ces engagements.

5. Le contexte économique a déjà absorbé les latitudes permises par la dissociation

Dans le contexte économique des années 2021-2022, les latitudes permises par le dispositif OFS-BRS, selon plusieurs témoignages recueillis, auraient été fortement absorbées par l'augmentation des coûts de construction, et plus particulièrement par les prix des matériaux⁵⁰⁸. La progression se

507 Santilli Virginia, Mises en crise et (re) mises en ordre des circuits de financement du logement social en France et en Italie. Les conceptions du social de 1947 à 2018. Thèse dirigée par Eve Chiapello. Page 44

508 « En glissement annuel, la hausse des coûts des matériaux continue de ralentir au quatrième trimestre 2022 mais demeure élevée (+ 11,5 %, après + 15,8 % et + 19,9 %), tout comme celle des coûts de production dans la construction

poursuit en 2023 selon la fédération française du bâtiment⁵⁰⁹. L'augmentation des prix de la construction est due en partie aux difficultés d'approvisionnement liées à la pandémie de Covid et à la guerre en Ukraine, mais aussi à la hausse du coût de l'énergie et des matières premières. Néanmoins, le comportement de certains acteurs en amont de la filière, qui ont annoncé d'excellents résultats pour le premier semestre 2022⁵¹⁰, est mis en cause. Pour éviter ce phénomène, le ministère et les acteurs du bâtiment et des travaux publics ont signé une déclaration commune d'engagement sur les bonnes pratiques contractuelles et commerciales.

« À l'occasion de cette signature, le comité de crise du BTP mis en place pour corriger les comportements anormaux d'acteurs structurants de la filière a publié une première liste d'organisations mettant en place des bonnes pratiques observées dans ce secteur⁵¹¹. »

« Dans un contexte de difficultés d'approvisionnement, la filière (...) invite à la vigilance sur les comportements opportunistes, tels que des achats « spéculatifs » qui aggravent ces difficultés⁵¹². »

Face à l'augmentation des coûts de construction, les marges de promotion semblent avoir diminué. Dans de nombreux territoires, l'addition de tous les coûts de montages, notamment le prix foncier et le coût construction, aboutit à un prix de sortie supérieur au plafond PSLA de la zone. Ainsi, la production en location-accession sociale est rendue extrêmement difficile, au point que les opérateurs HLM n'ont plus beaucoup d'offres à proposer⁵¹³. Ils se voient empêchés de lancer de nombreuses opérations.

Le BRS devient une réponse à ce problème. Avec le même coût global d'opération, la dissociation permet de diminuer le prix de vente pour le faire repasser sous le plafond PSLA. Le restant à couvrir est pris en charge par l'OFS, récupéré sur le long terme via la redevance. Là où le BRS aurait pu

de bâtiments (+ 7,8 % après + 8,9 %, et + 9,9 %). Dans le même temps, la progression des prix de production de la construction neuve à usage d'habitation (prix conclus entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises assurant les travaux) se poursuit (+ 8,8 % après + 8,0 % et + 7,9 %), alors que la hausse des prix des logements neufs connaît un léger ralentissement (+ 5,3 % sur un an, après + 6,6 % et + 6,3 %). » Conjoncture de l'immobilier : résultats au quatrième trimestre 2022, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

509 « après une phase d'érosion entre août et décembre 2022, les index BT se redressent en janvier. Les tensions sur la situation financière des entreprises restent donc fortes » Conjoncture à fin mars 2023 – FFB.

510 « En 2021, le groupe Saint-Gobain se félicitait d'une année record. En 2022, le record est battu » (Batiactu, « Résultats records pour Saint-Gobain en 2022 », 24 février 2023.) C'est en prévision des risques conjoncturels que le groupe a amélioré ses marges : « Compte tenu de sa proactivité en matière de couvertures des coûts de l'énergie, de l'écart prix-coûts positif au premier semestre et de l'accélération de l'effet prix à +15,3% au premier semestre, Saint-Gobain est confiant dans sa capacité à compenser l'inflation prévue sur les matières premières et l'énergie en 2022. » Puisque la hausse des prix de l'énergie a finalement été plus faible et militée dans le temps que prévue, les résultats ont permis de rémunérer le capital : « Le groupe français a proposé un dividende de 2,0 euros par action, en hausse de 23% par rapport à l'année dernière, ajoutant qu'il allouera au moins 400 millions d'euros pour des rachats d'actions en 2023 afin de réduire davantage le nombre de ses actions en circulation. » Les Échos, Investir, 24 février 2023.

511 Communiqué de presse du gouvernement français, « Les acteurs du bâtiment et des travaux publics signent une déclaration de solidarité de la filière », Paris, 11 juillet 2022.

512 Dossier de presse, « Les acteurs du bâtiment et des travaux publics signent une déclaration de solidarité de la filière », juillet 2022.

513 Entretien 71 – Indépendant, Recherche. Citation sur la base d'une prise de note.

diminuer les mensualités globales au profit des ménages, la hausse des coûts de construction aurait absorbé la latitude du mécanisme. Bien que le passage du PSLA au BRS leur permette de poursuivre la production, plusieurs opérateurs HLM se désolent de cette situation, indiquant que le dispositif n'avait pas été pensé pour ça.

6. Un circuit finalement relativement ouvert

Aujourd'hui, le circuit de financement du Bail réel solidaire n'est qu'en partie fermé, mais reste théoriquement pertinent et efficace sur l'objectif qui lui a été donné d'encadrer les reventes. Le cadre fixé par la réglementation nationale empêche qu'il devienne un outil de financiarisation de l'accession sociale, notamment par deux éléments majeurs de définition des Organismes de foncier solidaire : leur non lucrativité, ainsi que leur rôle de conserver « indéfiniment » le foncier et de gérer les baux de longue durée. Le rôle de l'État est essentiel dans la préservation de ce cadre.

Le circuit de financement est toutefois en partie ouvert, en raison de possibles enrichissements en phase de production, voire de gestion.

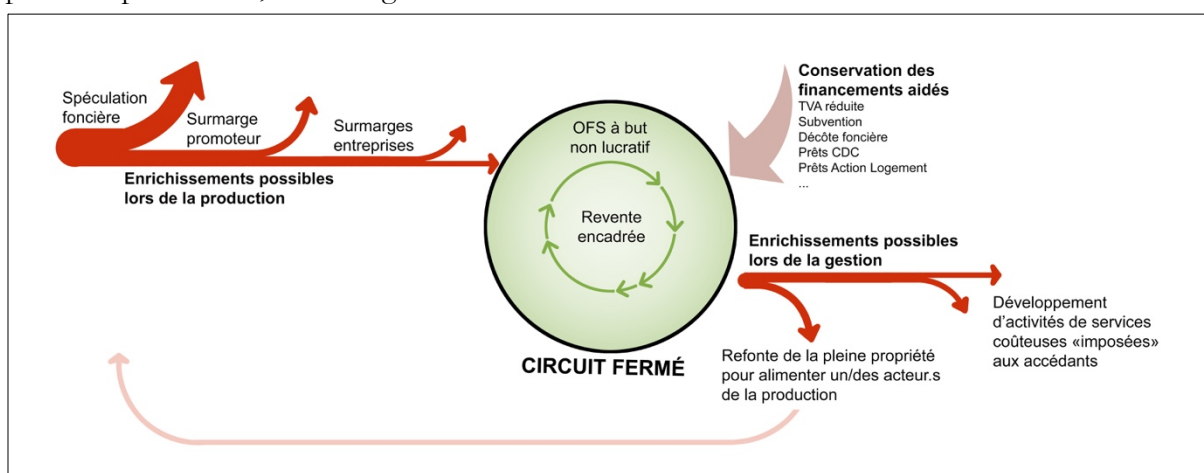


Figure 27 – Circuit de financement du Bail réel solidaire et les risques d'échappées de valeur. Élaboration : H. Morel

Par leurs pratiques, les OFS pionniers tentent de limiter les risques d'enrichissement. Leur réussite dépend des rapports de forces qu'ils parviennent à instaurer, notamment au moment de la rédaction du contrat BRS initial. Les collectivités sont souvent sollicitées pour soutenir les décisions de l'OFS et équilibrer les relations avec la promotion. Les pionniers appellent donc, pour la plupart, à une plus grande régulation locale, en plus de la préservation du cadre réglementaire national.

L'avenir du dispositif reste toutefois incertain. Mis à l'épreuve par les crises récentes, et généralisé à de nouveaux acteurs, il peut servir des stratégies diverses et parfois opposées, entre intérêt économique particulier et intérêt général. La réglementation nationale, les régulations locales et les pratiques des utilisateurs sont encore en construction. On peut craindre que des pressions conduisent à des adaptations du cadre réglementaire qui ouvriraient plus encore le circuit de financement. Voici un exemple d'évolutions souhaitées qui engendreraient des risques de changer le sens du dispositif :

« L'ingénierie financière et foncière est en mesure d'apporter une solution forte : le Bail réel solidaire (...) on sent bien que ce découplage peut donner un vrai élan aux opérations d'accession sociale à la propriété. Il aurait même pu être étendu à tous les ménages, sans distinction de revenus si la proposition de loi de Jean-Luc Lagleize était parvenue au terme de son parcours parlementaire. (...) On aurait ainsi pu voir cohabiter des OFS, organismes à but non lucratif, et des OFL, qui ont la possibilité de rémunérer les apports en fond propre et de distribuer des dividendes. (...) Enfin, le législateur a négligé un point majeur : la plus-value. (...) Il serait juste que la loi permette au propriétaire de capter en cas de revente, par exemple, un tiers de la plus-value exercée, contre les deux tiers pour l'office foncier solidaire. Cette équation aurait même plusieurs mérites. Elle donnerait aux OFS les moyens de réinvestir, tout en ajoutant de l'attrait à cette formule pour les accédants, qui y verraient ainsi un ascenseur patrimonial et social, au-delà de la simple possibilité d'être propriétaires. Cette disposition légale serait plus efficace et plus souple pour moraliser le BRS que les clauses antispéculatives jusqu'ici insérées dans les contrats qui, pour que les ménages ne tirent pas un profit anormal du dispositif, les contraignent à une durée minimum de détention avant revente. (...) Les pouvoirs publics comme les opérateurs privés, dans ces moments éprouvants inédits, doivent faire preuve d'inventivité. À n'en pas douter, le Bail réel solidaire est l'un de ces outils disruptifs et transformants, qui peuvent aider le marché et les ménages à triompher de l'adversité économique. ⁵¹⁴»

Conclusion du chapitre 5

« Alors que la fonction première des OFS était la gestion de longue durée, comment cela a-t-il pu être déformé pour devenir un outil de pénétration du marché ponctuellement ? ⁵¹⁵. »

La vocation des OFS est d'assurer la sécurité des ménages par des indemnisations et la capitalisation permise, d'organiser la solidarité entre eux dans le temps par la redevance tout en pérennisant les aides publiques et de résoudre des problématiques locales⁵¹⁶. Il s'agit d'enjeux de gestion. Or, le fait que le modèle français se soit construit sans intégrer autant cette notion que les *Community Land Trusts* constitue une mise en risque du modèle.

Ce chapitre a permis d'examiner les raisons de cette faible prise en compte de la gestion. Les pionniers OFS se sont d'abord préoccupés des montages opérationnels, pensant travailler ensuite sur les enjeux de gestion. Toutefois, quelques-uns ont fait évoluer leurs pratiques pour assurer leur rôle de long terme. On observe par exemple une généralisation des études de marché, non seulement pour sécuriser la première vente, mais aussi, chez certains pionniers, pour vérifier la pertinence des projets au regard du marché ancien et des reventes successives. De même, la rédaction des clauses du contrat BRS renseigne sur le degré d'anticipation des risques de gestion et sur la philosophie des OFS en la matière. On observe notamment des intentions de sécuriser tantôt les ménages, tantôt l'OFS, et de responsabiliser plus ou moins les acteurs de la production. Les compétences disponibles au sein des OFS sont essentielles pour comprendre le fait que certains aient anticipé et d'autres non. La précocité d'agrément est également un facteur important, plus encore que la typologie des structures à l'initiative. Un autre élément est déterminant : le lien avec les politiques locales de l'habitat. Nous allons le développer dans le dernier chapitre.

Or, la déstabilisation de l'économie du secteur HLM en 2018/2019, puis la détérioration des conditions de la construction neuve à partir de 2022, provoquent une rupture dans la dynamique projetée par les pionniers. Les bailleurs HLM comme les promoteurs privés s'intéressent plus massivement au dispositif, y voyant un moyen de résoudre certaines de leurs difficultés. Ces nouveaux usagers s'intéressent principalement au BRS et moins aux OFS qui portent les risques. Cela recompose les rapports de force entre acteurs au sein du champ de l'accession abordable et questionne même ses frontières. La création de cette nouvelle forme de propriété dissociée visait à limiter l'enrichissement des ménages que permettait parfois le PSLA. Toutefois, l'enrichissement potentiel se déplace de l'autre côté de la chaîne de production, vers les acteurs de l'ancrage, la promotion ou la construction. Les fuites du circuit de financement de l'accession aidée ne sont donc pas supprimées. Ce fort intérêt pour la production fragilise aussi un des piliers du modèle : la non-lucrativité, qui garantit que le dispositif soit utilisé en vue de l'intérêt général et non de celui des parties prenantes.

515 Entretien 33 – Direction de service, Collectivité locale. Citation sur la base d'une prise de note.

516 Quelques exemples : retenir certains corps de métiers dans les zones denses et tendues, répondre aux besoins de certains publics fragiles, valoriser du patrimoine sans en chasser les occupants, employer des matériaux en circuits courts, etc.

CHAPITRE 6. Appel des pionniers à la régulation face aux risques découlant de la massification

« Le BRS ne va pas nous sauver. C'est une brique. Ce qu'il nous faut c'est une vraie politique du logement⁵¹⁷. »

Les OFS pionniers explicitent régulièrement que ce nouvel instrument appartient à une palette d'outils. Ainsi, pour éviter qu'il soit mal employé, ils invitent à discriminer quand il est pertinent ou non, notamment en fonction des besoins du territoire. Les pionniers n'entretiennent pas l'illusion que les OFS-BRS puissent tout changer à la production et à la gestion de logements abordables. Ils appellent à en faire un usage précis. En effet, le dispositif comme les autres instruments d'accession abordable a des carences et des limites. Nous en avons vu certaines dans les chapitres précédents. Il peut également engendrer d'autres effets potentiellement néfastes, difficiles à anticiper. Ainsi, les pionniers sont confrontés à des débats récurrents du secteur de l'habitat, sur lesquels ils sont amenés à se positionner. Quelle cohabitation entre le BRS et les autres segments de logements, notamment le locatif social ? Vers où orienter prioritairement les fonds et moyens publics ? Quels choix de modes de production et de publics cibles ?

Alors que la réglementation n'est pas encore stabilisée puisque sa construction est itérative, certains pionniers s'inquiètent que des pratiques nouvelles, issues de la massification, conduisent à des évolutions profondes des règles pouvant aller jusqu'à dénaturer le dispositif. Avec sa généralisation et l'engouement qu'il suscite, les éléments portés par les pionniers semblent plus difficilement entendus.

Ce dernier chapitre traite des actions imaginées par les pionniers pour arbitrer les débats d'orientation du dispositif et réduire les risques de détournement. Toutefois, ils observent rapidement les limites de ce qu'ils mettent en œuvre. En effet, l'indépendance des OFS vis-à-vis de leurs partenaires est faible, ce qui fait qu'ils peinent à imposer une stratégie qui aille à l'encontre des intérêts des acteurs de marché qui les composent ou avec lesquels ils travaillent. Le réseau FSF a ainsi un pouvoir limité sur ses membres, et tous les OFS n'y participent d'ailleurs pas. De plus les contextes locaux sont tellement divers, qu'il est difficile pour les pionniers de décider de règles à la fois harmonisées et adaptées à chaque territoire.

Les limites à l'action individuelle et collective des pionniers, les conduisent à appeler à une régulation de l'activité OFS-BRS. Mais comment le faire sans altérer la souplesse du dispositif qui en fait la richesse ? Qui est légitime pour réguler un tel dispositif et définir l'intérêt général ? Les pionniers se tournent principalement vers les collectivités locales, tout en voulant continuer à affirmer leurs convictions, esquissant une nouvelle forme de relations entre acteurs de terrain et pouvoirs publics.

517 Intervention de Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne, président de Housing Europe, co-animateur du groupe de travail « Redonner aux Français du pouvoir d'habiter » du Conseil national de la refondation, lors des Rencontres Foncier solidaire France, novembre 2023, Lyon. Citation basée sur une prise de note.

I. La faible indépendance des Organismes de foncier solidaire

Un projet immobilier est élaboré par une équipe opérationnelle, puis il est présenté à une ou des instances dirigeantes qui ont le pouvoir d'engager les fonds et démarches juridiques pour réaliser l'opération, c'est-à-dire de « décider ou non du lancement effectif de l'opération⁵¹⁸ ». Cette instance peut-être un conseil d'administration dans les petites structures ou bien une commission d'engagement dans les structures plus importantes et professionnalisées (Gimat, 2017).

La dissociation crée un partenariat entre l'OFS gestionnaire et l'opérateur-promoteur, qui se partagent les fonctions de la promotion. Il y a donc théoriquement deux comités d'engagement ou organes assurant cette fonction. D'une part, l'OFS s'assure de la pertinence de l'opération au regard de ses critères, notamment de gestion de long terme, avant d'engager l'achat du foncier et la signature d'un BRS initial. D'autre part, l'opérateur vérifie son intérêt à produire avant de débloquer les moyens humains et financiers, pour s'engager dans la maîtrise d'ouvrage en signant le BRS initial.

L'anticipation et la distribution des risques entre les deux acteurs constitue un enjeu important des négociations du BRS initial. Les arbitrages varient dans les premières expériences selon les rapports de forces entre acteurs (ressources et contraintes de chacun) et les stratégies qu'ils déploient sur leur territoire (G. Dupuy, 2010). Les OFS pionniers sont-ils suffisamment indépendants et en situation favorable pour défendre leurs intérêts dans cette négociation ?

1. La place de l'OFS dans la prise de décision opérationnelle

Les premiers opérateurs HLM, missionnés par des OFS pionniers pour la maîtrise d'ouvrage de logements BRS, sont expérimentés en promotion. Ils disposent donc des organisations nécessaires pour instruire et agréer les projets. En revanche, les OFS pionniers sont de nouveaux acteurs. Ils ont créé des instances et défini des processus, en fonction des acteurs présents à leur gouvernance ou partie prenante des projets. Leur composition et fonctionnement varient. Étudier les modalités de prise de décisions dans les premières opérations BRS nous renseigne sur les rapports de force entre les parties prenantes, et les enjeux que chacun défend (production/gestion, stratégie de peuplement, développement, aménagement du territoire, etc.). Cela nous permettra ensuite d'analyser les ressorts de la distribution des risques.

1.1. Le choix de la maîtrise d'ouvrage : Qui produit le BRS ?

L'étude de terrain a porté sur 20 OFS pionniers. 7 parmi eux sont initiés par un seul opérateur HLM, dont 3 sont des bailleurs sociaux directement agréés OFS (souvent pour des Ventes HLM en BRS) et 4 émanent d'un seul organisme HLM mais avec la perspective que la structure intègre

⁵¹⁸ Gimat, 2017, p.548.

ensuite des partenaires (HLM et collectivités). Les 13 autres OFS étudiés fonctionnent dès l'origine sur une gouvernance collective, que ce soit autour d'une collectivité, d'un EPFL ou d'un groupement HLM. Comment ces 20 OFS choisissent-ils avec qui signer un BRS initial ?

Lors de deux campagnes d'entretiens réalisées pendant les étés 2020 et 2021, je suis parvenue à recueillir des réponses de ces 20 organismes sur les structures avec qui ils contractualisent pour la production des logements en BRS. Chez les 4 OFS initiés par un organisme HLM seul, attendant que des partenaires le rejoignent, on observe que pendant les premières années, l'entité HLM fondatrice est presque systématiquement désignée comme maître d'ouvrage. La compétence de l'OFS est mise à disposition de l'acteur qui l'a créé, pour lui permettre de produire du BRS. Toutefois, au fil des années, on observe une ouverture de ces OFS pensés pour devenir partenariaux, vers d'autres maîtrises d'ouvrage. Chez les 13 OFS partenariaux dès l'origine, les BRS initiaux sont principalement signés en fonction de la provenance du foncier. Il s'agit majoritairement soit d'attribuer le BRS à la structure de promotion apporteuse, soit de suivre un processus prévu par la collectivité pour les terrains publics. Toutefois, des ajustements à ces principes généraux peuvent apparaître en fonction de la typologie du promoteur, HLM ou privé.

Sur ces 20 structures pionnières, 5 travaillent dès l'origine aussi bien avec des opérateurs HLM qu'avec des promoteurs privés. Les autres OFS travaillent principalement ou uniquement avec des opérateurs HLM. Examinons par des exemples, la manière dont est fait le choix de la maîtrise d'ouvrage et les raisons qui président à cette sélection.

Choix d'une maîtrise d'ouvrage exclusivement HLM

Tous les OFS initiés par un partenariat d'opérateurs HLM ont choisi de ne travailler qu'avec des opérateurs HLM, partenaires de l'OFS, c'est-à-dire représentés dans sa gouvernance. Certains partenaires se montrent très opposés à la réalisation des logements BRS par des promoteurs privés pour les OFS dans lesquelles les organismes HLM sont majoritaires : « Nous ne faisons affaire qu'avec nos partenaires par principe. » ; « On n'est pas OFS pour que le promoteur privé construise ⁵¹⁹ » ; « Ils nous sollicitent, mais on ne va pas boucher un trou ⁵²⁰ ».

Le choix de privilégier la maîtrise d'ouvrage HLM est également fait par certains OFS associant une ou des collectivités avec des organismes HLM. L'un d'eux témoigne d'une conception partagée du logement et de l'intérêt général entre acteurs publics et secteur HLM, et d'une commune connaissance du public visé. Sur le territoire de cet OFS, ce choix est coordonné avec les promoteurs privés, qui sont prioritaires sur la production d'un autre segment de logements nouvellement créé, le logement intermédiaire, pour lequel la collectivité accorde une charge foncière adaptée.

Toutefois, à partir de la loi Elan, en 2019, les logements BRS sont comptabilisés dans le quota SRU. Ils apparaissent ainsi peu à peu dans les clauses de mixités sociales des règlements d'urbanismes.

519 Entretien 69 – Direction Générale et Juriste, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

520 Entretien 65 – Chargée de missions - d'opérations, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

Cela peut conduire à la production du BRS par des promoteurs privés. Certains OFS dérogent alors à leur principe initial. D'autres engagent les promoteurs à coopérer avec des partenaires HLM pour la production. Nous allons voir plus tard, que l'apparition du dispositif a conduit à une augmentation des collaborations entre opérateurs HLM et privés.

Préférence pour une maîtrise d'ouvrage HLM, sauf exceptions

D'autres OFS ont fait le choix de travailler principalement avec des opérateurs HLM mais ne refusent pas, dans des situations exceptionnelles de travailler avec des promoteurs privés. Globalement inquiets des pratiques des acteurs de la promotion, ils disent privilégier les approches « modernes » et « vertueuses » et les acteurs dont ils connaissent les réalisations sur leur territoire d'action.

Choix de contractualiser avec tout type d'opérateur-promoteur

D'autres OFS pionniers déclarent vouloir travailler aussi bien avec des promoteurs privés qu'avec des opérateurs HLM. Ce choix s'explique par des spécificités territoriales.

Certains OFS ambitionnent une très forte production de logements BRS pour répondre aux besoins du territoire, identifiés par les acteurs publics. Ils considèrent avoir besoin des efforts de tous les acteurs de la production pour parvenir à leurs objectifs : « on n'arrivera pas à la massification sans le privé⁵²¹. » En raison de ces objectifs de production, les logements BRS sont souvent intégrés à des appels d'offres sur des parcelles mixtes et de tailles importantes, pour lesquels les organismes HLM ne peuvent pas répondre seuls, puisque la réglementation ne leur permet pas de commercialiser du logement libre. Les impératifs d'une production de masse semblent écarter le secteur HLM.

Le recours aux promoteurs privés, découle aussi souvent de l'histoire locale et des modes de production. Les OFS se considèrent contraints par ce contexte à faire appel à une diversité de maîtres d'ouvrages. Ainsi, dans certains territoires, les organismes HLM sont peu nombreux à pratiquer la promotion. Un OFS explique qu'il y a traditionnellement dans son territoire peu d'accessions sociales, donc rares sont les organismes HLM dotés de compétences en promotion⁵²². Il a besoin de s'appuyer sur la promotion privée pour déployer le dispositif au mieux. Pour cet OFS, ce n'est pas la différence entre privé et HLM qui compte le plus, mais l'engagement pour le territoire. « On souhaite garder un équilibre avec des opérations publiques. On aimerait revenir à 50/50. On a dit aux acteurs que ça dépendait d'eux⁵²³. »

Dans d'autres territoires, la pratique de la VEFA Hlm semble avoir défini de nouvelles manières de produire. Certains bailleurs sociaux initiateurs d'OFS sont ouverts à acheter les logements produits par des promoteurs privés pour développer l'accession BRS. Ils pratiquent couramment

521 Entretien 37 – Direction de service, Collectivité locale. Citation sur la base d'une prise de note.

522 Entretien 26 – Direction générale, OFS.

523 *Ibid.*

la Véfa HLM pour leur parc locatif social, et répliquent sans difficulté ce processus pour le BRS neuf.

« plus de 80% du logement locatif social se fait en VEFA. Les bailleurs sociaux ne sont plus maîtres d'ouvrage. Ils ne font plus de prospection foncière. Le virage a été pris en 2008 suite à la demande de l'État de racheter massivement les opérations plantées des opérateurs privés⁵²⁴. »

Au-delà des pionniers, les modes de production des premiers logements BRS recensés par Foncier solidaire France en 2022 sont :

- 21% En maîtrise d'ouvrage propre (OFS)
- 51% Avec BRS opérateur à Organisme HLM
- 19% Avec BRS opérateur à un promoteur privé
- 5% En acquisition VEFA auprès d'un promoteur privé
- 4% En Vente HLM (pour les OFS HLM)
- 0,4% Suite à acquisition de patrimoine existant (sans travaux)

Dans les premières années, plus de 75% des logements en BRS ont été construits sous maîtrise d'ouvrage d'acteurs parapublics. Cependant, cette observation est nuancée par le réseau FSF, puisque les promoteurs privés commencent à se mobiliser sur le sujet, et que les modes de production évoluent. En 2023, à Lyon, les données présentées par l'observatoire de Foncier solidaire France montrent une progression de la production par des promoteurs privés à 27%. De plus, une nouvelle catégorie apparaît : la copromotion privé-social, qui représente 10% des logements livrés en BRS. Examinons ce phénomène.

Observation d'une hausse de la copromotion entre opérateurs HLM et promoteurs privés

Dans les territoires où les sources de terrains sont limitées en raison notamment de la tension du marché ou de politiques foncières insuffisantes, l'accès au foncier pour produire du BRS dépend souvent des promoteurs privés. Ces derniers participent alors à la négociation pour le choix de la structure qui assurera la maîtrise d'ouvrage. Nous venons de voir que, pour certains OFS pionniers, confier la promotion de logements en BRS à des promoteurs privés peut engendrer des inquiétudes. Elles portent sur deux points principaux : la qualité de la réalisation des travaux qui doit être compatible avec une gestion de long terme, ainsi que sur la connaissance du public cible et les modes de commercialisation déployés. Entrent également en considération, les positionnements plus politiques des OFS concernant la production par des acteurs privés de logements bénéficiant d'aides publiques, et la préservation d'un champ d'activité pour les organismes HLM en matière d'accession. Tous ces éléments conduisent certains OFS à inciter promoteurs privés et HLM à collaborer pour la réalisation des logements BRS.

524 Entretien 52 – Direction, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

La coopération opérationnelle entre promotion privée et HLM peut prendre des formes différentes⁵²⁵ : partage de permis de construire, comaitrise d'ouvrage, contrat de promotion immobilière ou encore société civile de construction vente (SCCV).

10 des 13 OFS pionniers, interrogés sur ce sujet, encouragent le développement de la copromotion, par exemple en exigeant que le logement BRS soit produit (et commercialisé) par des opérateurs d'intérêt général.

La majorité des opérateurs HLM rencontrés m'ont expliqué qu'ils découvriraient ces coopérations à l'occasion du développement de la production de logements en BRS. L'apparition du dispositif semble donc conduire à une intensification de la copromotion entre opérateurs HLM et promoteurs privés dans le champ de l'accession abordable. Assiste-t-on à une nouvelle étape dans le rapprochement entre secteur HLM et privé ou, au contraire, est-ce une manière de conserver les spécificités d'une production HLM de l'accession ? Cette question ne pourra être étudiée que dans quelques années.

Exemples de positionnement des OFS initiés par des coopératives HLM sur la coproduction

Exemple 1 : L'OFS demande à ce que les opérateurs HLM partenaires gardent la maîtrise d'ouvrage des projets présentés à l'agrément. La promotion peut se faire par SCCV ou CPI, mais dans tous les cas l'OFS et l'opérateur

525 Il existe plusieurs méthodes pour partager la promotion d'une opération entre deux maîtrises d'ouvrages différentes :

- Le partage de permis de construire est le plus simple. Le projet est conçu de manière à isoler des bâtiments pour qu'ils soient réalisés par des maîtrises d'ouvrages différentes.
- La comaitrise d'ouvrage au titre de l'article 2-II de la loi MOP permet d'avoir recours aux mêmes prestataires pour deux maîtres d'ouvrages différents, qui payent chacun la part qui leur revient. La co-maitrise d'ouvrage est réservée à des entités soumises à la loi MOP. Ainsi, les collaborations entre promoteur privé et opérateur HLM en sont exclues.
- Le Contrat de Promotion Immobilière (CPI) permet à un opérateur HLM de confier via un mandat d'intérêt commun, la réalisation de l'opération et le suivi administratif à un prestataire, notamment un promoteur privé. Le projet est édifié sur un terrain dont l'opérateur HLM est propriétaire ou sur lequel il a des droits. La limite de cet instrument est que « La commande publique veut que les promoteurs privés soient mis en concurrence, or c'est souvent le promoteur privé qui vient chercher le HLM et non l'inverse. » (Cerema, 2021)
- Le groupement de commande permet à plusieurs maîtres d'ouvrage de conclure ensemble des marchés. Il ne s'agit pas d'une structure avec personnalité morale, mais d'un simple moyen de réaliser des appels d'offre communs, notamment dans l'espoir d'économies d'échelle. Lorsque le groupement réunit promoteurs privés et HLM, les règles de la commande publique s'appliquent.
- La société civile de construction vente (SCCV) se forme autour d'un projet de construction en vue de vendre le bien produit. La loi Elan a prévu un type spécifique de SCCV, qui ne construit que des immeubles d'habitation ou à usage professionnel et d'habitations, et comprenant au moins 25% de logements locatifs conventionnés (PLS, PLUS, PLAI) ou en accession sociale. Cette dernière obligation : « Semble être de nature à créer un partenariat entre les opérateurs privés et les bailleurs sociaux plus transparent, les engageant dans un projet d'intérêt commun dans lequel l'organisme HLM aurait un rôle à mi-chemin entre une intervention directe et autonome sous sa maîtrise d'ouvrage et le recours à une simple VEFA. » (Léonetti, 2022). Un organisme HLM peut participer à la société. Il le fait à proportion du nombre de logements qu'il va acquérir. Les tâches sont réparties entre les sociétaires selon la « disponibilité et des compétences de chaque équipe » (Lemaire, 2023). En cas de participation majoritaire de la ou les structures HLM, les règles de la commande publique s'appliquent pour la passation des marchés de la SCCV. Les participants partagent les risques et le résultat opérationnel global de l'opération.

HLM vont fortement encadrer la programmation et les conditions de réalisation. Il est convenu que la commercialisation reste de la compétence de l'opérateur HLM partenaire et ne soit jamais laissée au promoteur.

Exemple 2 : Après une première opération 100% BRS réalisée par un partenaire HLM d'un OFS, les projets se sont complexifiés et ont nécessité de coopérer avec des promoteurs privés. « La façon de monter les opérations a évolué. Aujourd'hui toutes les opérations sur lesquelles nous travaillons sont montées en SCCV, ce qui implique nécessairement un travail administratif bien plus important⁵²⁶. » Une Société Civile de Construction Vente se construit par la négociation des missions que remplira chacun des partenaires, et de la rémunération qui y sera associée. Promoteur privé et opérateur HLM se distribuent donc les tâches. Dans la répartition, cet OFS initié par des organismes HLM cherche à maîtriser la qualité, toutefois pour que la SCCV ne soit pas soumise à la commande publique, l'opérateur HLM reste minoritaire dans la société commune, ce qui peut limiter son pouvoir d'action. L'OFS et les opérateurs HLM associés disent maîtriser de mieux en mieux l'exercice de négociation avec les promoteurs privés.

Exemple 3 : Cet OFS initié par un organisme HLM préfère éviter de passer par les SCCV et coopère sous d'autres formes avec les promoteurs privés. « On essaye que chacun fasse sa partie. » Pour être en position forte dans la négociation, il s'appuie sur deux éléments. D'une part, réaliser de la prospection foncière via les opérateurs HLM partenaires, afin de proposer les projets aux promoteurs (et non l'inverse). D'autre part, s'appuyer sur la réglementation locale. En effet, la construction sur le territoire est régulée par de puissantes clauses de mixité sociales, que les acteurs HLM ont contribué à travailler avec les collectivités. Ainsi, les opérateurs HLM locaux sont en mesure de négocier avec les promoteurs privés pour une répartition équilibrée dans les co-productions. « On a réussi à arriver à 50% social : 30% LLS et 20 % accession sociale. C'est la seule manière de pouvoir un bon compromis. Certaines communes sont allées jusqu'à 70%⁵²⁷. »

1.2. Les procédures d'engagement

Après avoir examiné les ressorts qui président au choix de l'opérateur-promoteur, nous allons étudier le processus de programmation des projets en BRS. J'ai interrogé 14 OFS pionniers sur la manière dont ils prennent les décisions opérationnelles, autrement dit sur le fonctionnement de leurs comités d'engagement. Leurs réponses indiquent qu'il y a une corrélation entre la (ou les) structure(s) à l'initiative de la création de l'OFS, sa gouvernance et l'organisation du processus d'agrément interne. Les sources d'approvisionnement en foncier influencent aussi les procédures.

Exemples d'engagement chez les OFS partenariaux initiés par des opérateurs HLM

Une partie des OFS pionniers ont été créés par le rapprochement, au sein d'une structure ad'hoc, de plusieurs opérateurs HLM spécialistes de l'accession. Des collectivités ont souvent rejoint la dynamique dans un second temps. Les opérateurs de promotion HLM partenaires ont établi des principes d'engagement communs pour les projets BRS. Ainsi, lorsqu'ils prospectent des fonciers, ils sont conscients des règles imposées par l'OFS. Il est attendu de leur part qu'ils lui proposent des projets adaptés. Lors des comités d'engagement, le partenaire opérateur HLM soumet sa

526 Entretien 54 – Direction générale, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

527 Entretien 56 – Direction générale, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

proposition de projet à l'Organisme foncier, composée d'un terrain, d'une programmation ainsi que d'une étude de marché pour justifier sa pertinence.

L'exemple du comité d'engagement de la coopérative Foncière Francilienne, décrit par Virgile Mamellet-Perrot qui a travaillé pour cette instance, nous renseigne sur la difficulté de négociation dans cette situation d'OFS partenarial pris entre la recherche collective de l'intérêt général et les contraintes particulières de ses membres. L'OFS ne confie la maîtrise d'ouvrage des opérations BRS qu'à ses partenaires sociétaires, qui apportent les opérations. Il a la capacité de discuter de tous les aspects de l'opération, en tant que garant des règles communes élaborées par les opérateurs eux-mêmes. Avant le passage en comité d'engagement, l'équipe salariée de l'OFS qui travaille avec les opérateurs sur les projets peut « proposer des modifications à l'opérateur en anticipant la réaction du comité d'engagement. (...) Cela impliquait donc une phase de négociations⁵²⁸. » Le comité d'engagement est composé de 10 membres, parmi les opérateurs partenaires, et se réunit une fois par mois.

« J'ai ainsi pu m'initier à l'art délicat de la négociation et observer une des limites de l'exercice de l'OFS, qui va rester à long terme propriétaire de logements qu'il n'aura pas directement fait construire. L'OFS ne peut que difficilement influencer sur la programmation de l'opération pour plusieurs raisons. Premièrement, l'opération reste celle de l'opérateur. Même si l'OFS est indispensable au montage de l'opération, il n'en est pas l'« ensemblier ». (...) Deuxièmement, l'OFS répond aussi à une logique de développement⁵²⁹. »

Virgile Mamellet-Perrot ajoute que le nombre d'OFS présent sur le territoire génère une forme de concurrence, comme nous l'avons vu plus tôt, qui peut conduire à une modération des exigences.

Exemples d'engagement dans des OFS liés à des collectivités

Les communes sont beaucoup plus impliquées dans les montages d'opérations lorsque les Organismes fonciers sont d'initiative publique. Selon les territoires, les démarches sont néanmoins différentes. Elles reflètent souvent des usages précédents en matière de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat et les organisations internes entre acteurs publics.

Ainsi, dans la Métropole de Rennes où la politique foncière est ancienne, la collectivité et à son aménageur public Territoires & Développement, mettent à disposition de l'OFS le même mode d'approvisionnement en terrains que pour les opérateurs HLM pour la production de locatif HLM et d'accession sociale. De plus, la réglementation locale⁵³⁰ en matière d'habitat fixe des objectifs ambitieux en termes quantitatif et qualitatif⁵³¹. Ainsi, le bilan financier d'un projet se déduit de la

528 Mamellet-Perrot, 2023.

529 Ibid.

530 PLH de Rennes Métropole, 2015-2020, « Fiche action 13.3 : Maintenir une production conséquente de logements en accession sociale et élargir la gamme ».

531 Sur la période 2015-2020, sur la ville de Rennes, les objectifs fixés au PLH sont d'environ 60 % de logements dits sociaux développés en secteur d'opération d'aménagement et 40 % en secteur diffus. Dans le premier, l'accession sociale représente 15% de la production et 25% pour le locatif social. En diffus, certaines parcelles sont couvertes par

règlementation locale. Dans ce contexte fortement régulé, l'OFS, sous statut associatif⁵³², a été construit pour être au service de la politique locale de l'habitat. Les procédures d'engagement d'opérations diffèrent selon la provenance du foncier. Cependant, les critères de montage des opérations restent ceux décrits au PLH.

- Sur les fonciers aménagés, la programmation des opérations est discutée avec Rennes Métropole. L'opérateur chargé de la production est choisi par l'OFS parmi ses membres opérateurs HLM.

- Le BRS peut se faire aussi dans le diffus, sur certains secteurs avec clauses de mixité. Le promoteur qui se rapproche de l'OFS de Rennes Métropole, va se voir attribué un interlocuteur, opérateur HLM membre, qui représentera l'OFS pour choisir les logements, discuter les prestations et les commercialiser. Pour afficher plus clairement ses attentes et s'assurer de la qualité des biens, l'OFS réfléchit à mettre en place une charte.

Au-delà de cet exemple particulier, j'ai pu observer que les communes s'impliquent plus fortement dans la définition des projets lorsqu'ils sont sur terrain public. L'OFS est plutôt au service du projet municipal. Il ne participe qu'à la marge, voire pas du tout, aux choix. Son comité d'engagement statue sur des projets souvent conçus en amont par la collectivité qui apporte le terrain et l'opérateur désigné (au sein de l'OFS ou directement par le propriétaire public). La programmation repose alors fortement sur la politique de peuplement et d'aménagement de la commune. Cela pose néanmoins la question de la compétence technique des collectivités pour négocier avec des professionnels de la production sur des sujets architecturaux.

En revanche, l'organisation en OFS partenariaux autour de ces collectivités permet une prise de décision collective sur les grandes orientations. Ainsi les choix communaux sont compris dans un cadre plus général, co-construit. L'OFS est garant du respect de ces principes. Il reste également en alerte sur les risques que lui feraient courir les opérations qui lui sont proposées. Parfois, un comité d'engagement a été créé afin de discuter avec les communes avant le passage du projet en CA pour adoption. Si jamais un projet était refusé par l'OFS, la collectivité devrait alors chercher un autre moyen de la réaliser.

Exemple d'engagement dans des OFS initiés par des établissements publics fonciers

Ces OFS s'appuient le plus souvent sur les compétences techniques des équipes salariées des EPFL. Ces dernières aident au montage du projet, jouant un rôle de tiers opérationnel, entre les collectivités, qui souvent identifient les fonciers, et les maîtres d'ouvrage désignés. Parfois, l'EPFL consulte d'autres acteurs pour mobiliser des compétences complémentaires au service de l'intérêt général du territoire.

L'implication des communes individuellement varient selon les territoires : parfois elle donne un cahier des charges à l'EPF(L) qui travaille le projet avec l'opérateur, parfois ce sont les services de

des servitudes de mixité sociale qui imposent selon la surface du terrain un minimum de 25% à 30% de logements en locatif social PLS ou en accession sociale.

532 « En sont membres Rennes Métropole, l'aménageur public Territoires & Développement et les bailleurs sociaux qui font de l'accession sociale sur la métropole. Elle est présidée par Honoré Puil, vice-président de Rennes Métropole. » (Site internet de la métropole de Rennes, 2018)

la ville qui traitent le sujet directement avant de passer le dossier à l'OFS. Dans ce cas les services de l'EPF(L) assiste l'OFS dans l'instruction de la proposition. Le choix de la maîtrise d'ouvrage est aussi variable : appel d'offre mené par la commune ou l'EPF(L) pour le compte de l'OFS.

Ces processus de programmation et d'engagement, plus élaborés et collectifs, que dans les exemples précédents, découlent certainement des pratiques partenariales déjà à l'œuvre dans le fonctionnement des EPF(L). Les partenaires leur reconnaissent la légitimité et le savoir-faire pour animer des procédures d'engagement collectives. La décision finale d'engagée le projet est toujours prise par la gouvernance de l'OFS qui peut être la même que celle de l'EPFL, ou différente.

2. Des organismes nouveaux avec une faible indépendance de décision

Les exemples présentés montrent que l'activité des OFS est encadrée par des contraintes extérieures, sur lesquelles ils ont peu de prise. Ils peinent à prendre des décisions et à mener les démarches de façon autonome. Ce manque d'indépendance peut s'expliquer par plusieurs facteurs, liés d'une part au contrôle exercé par les partenaires sur les jeunes structures OFS, et d'autre part aux fortes pressions exercées par le marché et ses acteurs, sur la production du BRS.

Les OFS sont encore des structures très récentes et répondent souvent à la stratégie d'un de leurs fondateurs. Ceux initiés par les collectivités sont le plus souvent considérés comme un instrument de la politique publique, plus que comme un nouvel acteur indépendant. Ceux créés par des opérateurs HLM sont mis au service des partenaires pour leurs projets de promotion. Dans des cas relativement rares, j'ai pu observer des OFS pionniers disposant d'une indépendance et d'une force suffisante pour choisir seul. Ce sont souvent des structures initiées par des EPFL qui sont eux-mêmes des instances partenariales. Leur gouvernance est relativement indépendante car composée de plusieurs acteurs publics associés. De plus, les EPFL disposent des compétences nécessaires pour négocier avec les promoteurs-opérateurs. Avec le temps, on peut imaginer que la situation évoluera et que les autres OFS affirmeront davantage leurs positions.

Le deuxième obstacle à l'autonomie, soulevé précédemment, est le problème des compétences disponibles. Les relations entre les OFS et les opérateurs-promoteurs peuvent être déséquilibrées en raison d'un écart de niveau de connaissances techniques, ce qui empêche l'OFS de contrôler la production.

Le troisième facteur est la prospection foncière. C'est une compétence majeure dont les OFS ne sont pas dotés dans ces premières années. La réalisation des opérations dépend tellement du fait de trouver un terrain que celui qui apporte le foncier dispose d'un pouvoir de décision très important. On peut faire l'hypothèse qu'au fil du temps, les OFS développeront des sources d'approvisionnements fonciers diversifiées, et prospecteront eux-mêmes, afin de rééquilibrer les rapports de force. En attendant, les négociations, entre maîtrise d'ouvrage et OFS, dépendent fortement des collectivités. Lorsque celles-ci fournissent le foncier à l'OFS, elles apportent aussi une régulation implicite des rapports de forces entre OFS et opérateurs-promoteur. Lorsque le

terrain est apporté à l'OFS par un opérateur ou un promoteur, la collectivité peut quand même jouer un rôle. L'OFS peut soit refuser le projet, soit entrer en négociation (sur le programme, les prix, une copromotion, etc.). Dans le second cas, le facteur décisif qui détermine l'équilibre de ces négociations est le poids que la collectivité peut exercer d'un côté ou de l'autre : clauses de mixité, réglementations urbaines ou règles informelles liées à l'octroi des permis, comme le décrit Guilhem Dupuy (2010). Son rôle de régulation va être développé plus tard dans ce chapitre.

Ainsi, la plupart des OFS semblent encore en faible capacité de mener des négociations et de défendre leurs propres stratégies et intérêts. Ils doivent agir dans un contexte de marché, sur lequel d'autres intervenants peuvent avoir un poids important. Leur ressource principale est leur situation de monopole sur la dissociation et la création des droits réels. Pour autant, ils exercent dans des territoires où d'autres disposent parfois de l'agrément, et où une concurrence peut s'instaurer entre OFS. Ceux qui acceptent de traiter selon les conditions posées par l'opérateur-promoteur privent, du même coup, les autres OFS de leur capacité de négociation.

Enfin, comme toute structure, les OFS sont tenus par leurs propres contraintes internes. Pour exister, ils ont besoin de démontrer leur capacité d'action et d'atteindre un volume de parc suffisant pour financer leurs frais de fonctionnement : « concilier un certain niveau d'exigence vis-à-vis des opérations avec un objectif de développement à tenir⁵³³. » Ils sont également contraints de tenir les engagements pris auprès de partenaires, notamment les collectivités ou leurs financeurs. La pression ressentie par les OFS à justifier leur existence par le lancement régulier de nouveaux projets, est une donnée importante.

Ces multiples niveaux de pressions sont nécessairement compliqués à conjuguer, d'autant que les OFS sont tous des structures jeunes, de taille réduite et souvent peu capitalisées. Elles ont donc une force de négociation relativement faible et ne disposent souvent pas des mêmes compétences pour les mener que les autres acteurs du marché.

3. Les interrogations sur le partage des risques dans les premières opérations

Les négociations concernant les projets de logements BRS ne portent pas seulement sur les modalités de production. Elles comprennent aussi un volet relatif à la répartition des risques (opérationnels et de gestion). Les risques de gestion identifiés par les pionniers et leurs relais institutionnels ont été présentés au chapitre 4. Ils concernent l'OFS, l'opérateur-promoteur mais aussi les accédants.

Il n'est pas possible, à ce stade du développement du dispositif OFS-BRS, d'observer le résultat des moyens mis en œuvre pour prévenir les risques et les effets de leur répartition, par le contrat BRS, entre les 3 catégories d'acteurs (OFS, opérateurs et ménages). Ni le nombre d'opérations réalisées ni le recul sur les effets des clauses des baux ne sont suffisants. Toutefois, il me paraît

533 Mamelle-Perrot, 2023.

intéressant de présenter certaines des réflexions des pionniers sur cette question de la répartition des risques, en 2022. Je vais détailler ici deux sujets de préoccupation :

- La légitimité de la rémunération des promoteurs-opérateurs déchargés d'une grande partie du risque,
- La sécurisation des accédants et la répartition des risques de gestion.

La production : Mise en cause de la légitimité de la rémunération

Les opérateurs-promoteurs expliquent leur marge, qui équivaut souvent à la somme de sa rémunération et de son bénéfice, à la fois par leur prise de risque et/ou par les demandes de sécurité fixées par les banques

Dans le cas d'une opération BRS, la prise en charge économique du foncier par un OFS limite les risques pris par le promoteur puisqu'il n'a pas à emprunter le montant d'achat du terrain. De même, le coût des travaux est supporté au fur et à mesure de l'avancée du chantier par les accédants qui payent, selon le contrat de CLEFA, à l'achèvement de chaque phase. Ainsi, dans une opération BRS, l'opérateur-promoteur ne prend que des risques très limités.

Les banques des promoteurs exigent traditionnellement une marge minimale dans le bilan financier, pour garantir la réussite de l'opération. En effet, en cas d'aléas, la marge sera diminuée sans mettre à mal le projet, qui se poursuit. Le remboursement des banques est ainsi assuré. Cette exigence des banques dans le cas de la production BRS paraît moins légitime, puisque l'opérateur-promoteur investit et emprunte moins. Cela semble montrer que ces financeurs maîtrisent souvent encore mal le dispositif, et prennent peu en compte sa spécificité. Néanmoins, la sécurisation apportée au promoteur par le dispositif OFS-BRS pourrait influencer dans la négociation du niveau de rémunération des opérateurs-promoteurs et des garanties demandées par les banques. Cela a pu se faire dans le cadre de la production du parc locatif HLM en Véfa :

« Un quota de logement locatif social ou de logements à prix maîtrisés apposé sur un programme libre permet de diminuer d'autant l'incertitude liée à la vente. (...) Dans ce genre de cas, selon les dires de quelques promoteurs, on peut lancer un programme avec quelques points de moins sur la marge nette. (...) s'assurer 30 % de réservations fermes avant d'avoir entamé la pré-commercialisation reste un sérieux atout pour le promoteur, notamment en période de crise. (...) il est souvent préférable de sortir un programme avec une marge rognée que de ne rien sortir du tout, dans la mesure où tout promoteur doit faire tourner sa structure⁵³⁴. »

Nous avons vu plus tôt, que certains OFS pionniers avaient commencé à identifier des risques que les opérateurs-promoteurs développent des « sur-marges », examinant, pour l'éviter, les bilans financiers lors de la négociation des contrats BRS initiaux. Finalement, dans ces premières années, la question de la marge des opérateurs-promoteurs se pose assez peu aux pionniers. En effet, la crise de la production à partir de 2021 conduit à un resserrement des bilans financiers des opérations. Cette question émergera peut-être à nouveau dans l'avenir, si les conditions de marché changent.

534 Dupuy, 2010.

La gestion : partage du risque par la sécurisation

Au cours de la phase de gestion, qui de l'OFS ou du ménage va assumer les conséquences financières et juridiques des problèmes qui pourraient advenir ? Cette question est beaucoup plus investie que la précédente, dans les premières années de développement du dispositif.

Le risque le plus craint, par les OFS comme par les ménages, est la résiliation du contrat BRS⁵³⁵. Les mesures prises pour y faire face révèlent la logique de distribution du risque proposée par l'OFS. En effet, la résiliation contraint le ménage à quitter le logement et l'OFS à l'indemniser. Aucun montant ni formule de calcul n'est indiqué par les textes règlementaires, laissant de grandes latitudes à l'écriture du contrat BRS. Parfois la clause d'indemnisation est très simple, ne prévoyant qu'une formule de calcul appliquée à toutes les situations. D'autres organismes distinguent les conditions d'indemnisation en fonction des faits générateurs. Dans ce cas, souvent, le montant que reçoit le ménage est plus important s'il subit la situation que s'il est considéré comme fautif.

La cause d'indemnisation qui génère le plus d'interrogations est le refus par l'OFS d'agréer la revente, qui empêche la cession. Cette répartition du risque à la revente dépend en partie de la conception que se fait l'OFS de son rôle et de celui du ménage. S'il considère l'accédant comme un propriétaire presque total, alors souvent l'organisme attend qu'il assume le risque des choix et comportements qu'il adopte. Lorsque, au contraire, le ménage est plutôt considéré comme un « super locataire », alors l'OFS, qui se considère comme un « bailleur », prévient les difficultés et assume plus les coûts. Cependant, le choix fait par l'OFS est aussi et surtout fortement corrélé à son modèle économique. Si le montant d'indemnisation est très haut, le ménage est sécurisé et l'OFS prend des risques. Un montant bas vise au contraire à dissuader le ménage d'y avoir recours, l'engageant à chercher activement une solution.

14 Organismes ont évoqué en entretien leur philosophie concernant la sécurisation au moment de la revente. Je distingue trois grandes typologies :

- 3 d'entre eux tentent de décourager le ménage d'avoir recours à la sécurisation avec des conditions très peu avantageuses ;
- 7 d'entre eux incitent le ménage à vendre, tout en assurant une sécurité équivalente à celle de l'accession PSLA (soit environ 70% du montant potentiel). Il s'agit aussi bien de collectivités, d'EPFL que d'organismes HLM ;
- 3 choisissent de sécuriser fortement les ménages avec des taux d'indemnisation supérieurs à 80% du montant de revente potentiel. Cette dernière option nécessite le plus souvent de s'appuyer sur des fonds publics, d'autant que ce soutien fort répond à des logiques de peuplement et d'accompagnement social. Cette stratégie

535 Ce sujet a été abordé dans la seconde partie. Ce risque peut advenir suite à une faute du ménage (mauvais entretien, non-paiement de la redevance, etc.), à l'achèvement de la durée du bail ou à des difficultés de revente. La réglementation prévoit que, dans toutes ces circonstances conduisant à la fin du contrat, l'OFS d'assure une indemnisation au ménage. La situation la plus difficile à traiter est l'indemnisation en cas de refus d'agrément lors d'une revente. Le ménage veut partir du logement. Il ne parvient pas à réaliser la vente avec l'acheteur prévu en raison du refus de l'OFS. Il peut alors demander à ce que celui-ci lui propose un nouvel acquéreur et s'il ne le peut pas, à être indemnisé.

peut aussi faciliter la commercialisation, et ainsi protéger aussi l'opérateur-promoteur : « Garantie de rachat au prix initial BRS, ça facilite auprès des banques⁵³⁶ ».

Un OFS a rédigé des clauses encore plus sécurisantes, en proposant un relogement en cas d'accident de la vie. Cette idée n'est pas du tout évoquée dans la réglementation sur le BRS, mais elle apparaît dans la sécurisation HLM, par exemple dans le PSLA. C'est une manière d'aider le ménage par d'autres moyens que financiers, sans fragiliser l'OFS. Le relogement est assuré par un partenaire bailleur HLM de l'OFS.

Cependant, d'autres manières de gérer le risque sont possibles. L'OFS peut notamment demander au promoteur qui a réalisé l'opération de porter tout ou partie du risque d'indemnisation à sa place. Ce choix tend également à favoriser la prise en compte des intérêts de l'OFS dans le montage initial de l'opération. C'est principalement le cas des OFS partenariaux créés par les organismes HLM. Cette sécurité de l'OFS, assurée par exemple par un pacte d'associé, est aussi une garantie présentée à la CDC que le risque est mesuré.

« Un pacte d'associé entre l'OFS et ses associés prévoit que, si l'OFS est tenu de racheter suite à une résiliation du BRS, l'associé s'occupe d'apporter le montant en compte courant d'associés. Cela permet de ne pas capitaliser l'OFS à million mais que chaque associé prenne ses responsabilités⁵³⁷. »

Ces conditions de sécurisation peuvent aussi se cumuler, comme le montre cet exemple :

« On demande d'une part au promoteur une ligne dans le bilan dédiée à ça : 1 lot sur 20 en réserve, comme le veut la CDC. (...) Dans le cas où ça ne couvrirait pas tout, si l'ensemble des ménages sollicitent par exemple, il y a une convention de trésorerie et la structure initiatrice de l'OFS pourra apporter les fonds. Ce dernier point a été imposé par la CDC. Enfin la garantie de rachat est à 60% de la valeur du bien indexée sur l'IRL. Ça permet de se protéger d'une baisse de marché et de faire en sorte que ce soit dissuasif. Nous n'avons pas les compétences pour gérer le parc de seconde main⁵³⁸. »

Il est nécessaire d'avoir plus de recul pour identifier les conséquences des mesures prises en anticipation de ces risques. Est-ce que les conditions inscrites dans les contrats BRS initiaux et preneurs fonctionneront dans le temps comme imaginé à l'origine ? Les habitants ou opérateurs demanderont-ils leur renégociation en fonction de situations individuelles ou de contextes ? Les projections des OFS, sur lesquelles ont été construites ces clauses, se révéleront-elles justes ? Aujourd'hui plusieurs acteurs pionniers se basent sur le taux de défaut observé dans les 15 années qui suivent une commercialisation de logements en PSLA pour projeter la sinistralité possible en BRS. Est-ce réellement comparable ?

536 Entretien 62 – Direction générale, ESH. Citation sur la base d'une prise de note.

537 Entretien 42 – Direction de service, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

538 Entretien 66 – Chargé.e de missions – d'opérations, OFS. Citation sur la base d'une prise de note.

II. Débats entre pionniers sur les limites à fixer au dispositif dans un secteur de l'habitat segmenté

L'apparition du dispositif OFS-BRS va générer des effets sur tout le secteur du logement, au-delà du seul champ de l'accession abordable. Cela découle de deux dynamiques.

D'une part, les acteurs pionniers prennent conscience rapidement que le dispositif OFS-BRS peut être utilisé dans d'autres domaines que la production de logements neufs. Il est alors qualifié de « couteau suisse »⁵³⁹ et se développe par exemple vers les locaux d'activité (ordonnance de février 2023) ou la Vente HLM en BRS (lois Elan et 3DS). Les acteurs imaginent aussi que cela puisse répondre à d'autres besoins⁵⁴⁰ : interventions dans les copropriétés fragiles, mode de production de locatif social, rénovation, association au dispositif Action Cœur de Ville, utilisation dans les QPV, etc. Ainsi, le dispositif sort de son champ initial et intervient sur d'autres segments.

D'autre part, les champs ne sont pas étanches et tout changement influe par des mécanismes opérationnels et de marché sur l'ensemble du secteur. Ainsi, l'arrivée d'un nouveau dispositif ou les multiples crises qui touchent le secteur du logement vont bouleverser les rôles et frontières définies jusque-là.

Les pionniers sont alors confrontés à la nécessité de parfaire la définition du dispositif OFS-BRS et d'envisager ses rapports avec d'autres segments de logements. Ils se posent des questions « classiques », que d'autres dispositifs ont rencontrés avant eux, présentées en détail dans le chapitre 1 : les plafonds de ressources des ménages cibles et le logement intermédiaire, la cohabitation entre accession aidée et locatif social, l'usage de l'argent public dans le secteur du logement, la production par promoteurs privés sous forme de Véfa, etc. Ces sujets complexes ne trouvent pas de réponse aisée. Ils sont encore plus difficiles à trancher compte tenu de la diversité des OFS et territoires pionniers, et de la souplesse du dispositif. Les pionniers OFS débattent donc dans ces premières années pour construire un discours unitaire sur les différentes questions. Ils cherchent à se comprendre et à ne nuire par leurs actions, ni à la diversité des OFS ni au dispositif ni aux autres segments de logements.

539 Je n'ai pas trouvé d'où venait cette expression, néanmoins elle se diffuse rapidement. La revue le Moniteur intitule un article d'avril 2018 « L'OFS, le couteau suisse des collectivités ». AEF qui couvre la matinée organisée par Espacité en octobre 2018, titre « Intérêt certain des acteurs pour ce "couteau suisse" qu'est l'outil OFS autour de stratégies variées ». La revue du mouvement HLM Actualité Habitat nomme un article « Foncier solidaire : le "couteau suisse" des politiques sociales de l'habitat » en décembre 2018. Lors des rencontres Foncier solidaire France d'Anglet en 2021, une table ronde s'intitule « L'Organisme de foncier solidaire, couteau suisse des politiques locales »

540 Emmanuelle Para-Ponce, directrice de la rédaction Habitat & Urbanisme de l'agence d'information spécialisée AEF, et animatrice des rencontres Foncier solidaire France de Lyon en 2023, faisait remarquer au cours d'une table ronde que les membres du réseau rappelaient régulièrement que le BRS n'est pas un outil miracle et que pourtant, ils tentaient de l'utiliser pour répondre de nombreux sujets.

Je vais présenter ici les trois principaux débats qui ont animé les OFS pionniers et leurs relais institutionnels au cours de ces premières années :

- L'ouverture du dispositif à des ménages non éligibles à l'accès social mais non solvables sur le marché libre. Cela touche au segment du logement intermédiaire.
- La cohabitation entre accès BRS et logement locatif social, en particulier à partir de la loi Elan qui intègre l'accès social dans le décompte des quotas de l'article 55 de la loi SRU.
- Le mode de production des logements en BRS, qui réactive, dans le champ de l'accès, le débat qui s'était tenu dans le locatif social sur la production Vefa HLM.

Ces discussions ont contribué à mieux définir le périmètre d'action du dispositif OFS-BRS, relativement à d'autres segments ou instruit par des expériences passées.

1. Créer une offre intermédiaire en dissociation ?

Le dispositif OFS-BRS vise à pérenniser un parc de résidences principales abordables pour des ménages modestes. Ainsi, la loi prévoit à la fois un plafond de prix de vente pour les logements et un plafond de ressources pour les ménages. Or, après quelques années d'expérimentation, cet encadrement soulève deux inquiétudes :

- Pour la production : Avec les hausses, des coûts de construction en 2021, puis du taux du livret A en 2022, en fonction des zonages, des conditions de marché et des modalités opérationnelles négociées, les plafonds de prix de vente sont parfois plus bas que l'addition du coût de construction et du prix du foncier. À partir de 2021, quelques OFS et opérateurs peinent dans certains territoires à équilibrer les bilans d'opération et à commercialiser. Par ailleurs, en 2022, les ménages éligibles parviennent difficilement à financer l'achat d'un BRS du fait de la hausse des taux aux particuliers.
- Pour les politiques de peuplement des collectivités : dans les zones tendues, beaucoup de ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources PSLA ne parviennent pourtant pas se loger dans le marché libre, devenu beaucoup trop cher. Les collectivités souhaitent les soutenir mais ils ne sont pas éligibles au dispositif.

Pour répondre à ces deux inquiétudes, certains acteurs imaginent demander l'évolution des plafonds de ressources des ménages⁵⁴¹. D'autres proposent la création d'un nouveau segment de logements en dissociation, sur l'exemple du logement intermédiaire.

Ces idées ne recueillent pas l'adhésion de la majorité des pionniers. Des débats ont donc lieu. Développer une offre pour des ménages de revenus supérieurs présente, selon les pionniers qui y sont opposés, un risque de dévoyer le dispositif. Le BRS à destination des ménages modestes pourrait être abandonné par les producteurs (et pourvoyeurs de foncier) car plus difficile et moins lucratif. Résoudre les problèmes d'un public se ferait potentiellement au détriment d'un autre. En

541 Bélinguier, 2019.

outre, cela augmenterait les possibilités de spéculation foncière et de marge importante dans la promotion et la construction.

Partagés entre la conscience des besoins des personnes non éligibles et les inquiétudes d'un dévoiement du dispositif initial, les pionniers, leurs relais institutionnels et plus largement le réseau FSF, débattent à de nombreuses reprises de cette question sans parvenir à trancher de manière définitive. Je vais présenter ici quelques-unes des étapes de ce débat, qui prend fin avec un arbitrage du gouvernement pour revaloriser fortement les plafonds de ressources au 1^{er} janvier 2024.

Le projet des Offices Foncier Libres

Début 2019, le Premier ministre confie au député Jean-Luc Lagleize⁵⁴², une mission d'étude sur la maîtrise des couts du foncier dans les opérations de construction. Un des besoins majeurs identifiés par le député est de faire revenir les classes moyennes dans les zones tendues, exclues par la hausse des prix. Il suggère notamment de soustraire une partie des terrains aux logiques de marché en faisant en sorte que la collectivité en reste ou en devienne propriétaire, afin de construire dessus des logements durablement abordables. Il fait ainsi explicitement référence au principe de dissociation des OFS. En effet, Jean-Luc Lagleize regrette que le BRS soit réservé aux ménages modestes. Il propose de créer un nouveau type de structure, les Offices Foncier libres, en charge d'apporter une réponse pour des personnes aux ressources supérieures et à massifier la dissociation pour peser sur les prix du foncier⁵⁴³.

Dans son rapport puis dans la proposition de loi qui en découle, le député définit ces nouveaux organismes comme des sociétés foncières dont la gouvernance serait à majorité publique, mais pouvant recevoir des capitaux aussi bien publics que privés. Il suggère le statut de société d'économie mixte (SEM) en raison de « la conservation de la majorité du capital dans le domaine public et de l'absence manifeste de recherche de profit⁵⁴⁴. » La production serait assurée par des promoteurs privés ou opérateurs HLM, après signature d'un bail emphytéotique avec la société propriétaire du foncier. Le preneur final signerait un Bail réel libre (BRL).

« Ces baux seraient rechargeables, transmissibles et cessibles et les prix de cession seraient préconisés par l'Observatoire du foncier, sur le modèle du dispositif d'encadrement des loyers. (...) Cette mesure permettrait d'endiguer la spéculation et l'inflation foncière dans les zones tendues, tout en permettant aux collectivités de valoriser et de mobiliser leur patrimoine en faveur de l'ensemble des ménages⁵⁴⁵. »

Fin 2019, le rapport du député Lagleize n'est toujours pas publié, alors qu'il est attendu depuis mars. Or, dans le même temps, un autre rapport soulève le débat, celui commandé par Julien

⁵⁴² Jean-Luc Lagleize, député MODEM, de la Haute-Garonne, de juin 2017 à juin 2022. Membre de la commission des Affaires économiques.

⁵⁴³ « Il est trop restreint pour avoir un véritable impact sur les prix du foncier. Pour stopper définitivement la spéculation foncière, l'article 2 propose donc de généraliser la dissociation entre le foncier et le bâti en permettant aux collectivités locales de créer un office foncier libre (OFL)» (Lagleize, 2019)

⁵⁴⁴ Lagleize, 2019.

⁵⁴⁵ Ibid.

Denormadie, ministre en charge du logement, sur la diversification du financement du logement social. La période est troublée. Les tensions sont importantes entre l'État, le monde HLM et les collectivités suite à la réduction de loyer de solidarité (RLS). Tous les acteurs intervenant dans le secteur du logement attendent le résultat de ces rapports, espérant y trouver des indices pour comprendre la politique du logement que le gouvernement, en poste depuis un an et demi, entend mener. Le député Lagleize présente finalement son rapport au cours des rencontres FSF de Rennes en 2019, au travers d'une intervention filmée et projetée devant les congressistes. Aucun des participants aux rencontres de Rennes ne semble avoir été au courant de la proposition OFL avant cette diffusion.

Au cours de la table ronde qui suit cette projection, les participantes se montrent relativement critiques. Elles redoutent que la généralisation de la dissociation et la concurrence entre OFS et OFL favorisent la spéculation foncière. L'implication d'acteurs privés dans les OFL leur fait craindre une recherche de retours sur investissement. En conclusion de cette rencontre, les intervenantes invitent à ralentir le rythme des innovations pour éviter de dévoyer le dispositif initial :

« Si le modèle OFS-BRS présente un intérêt dans de nombreux terrains d'application, il doit pour l'instant être sécurisé dans le cadre de sa vocation première : la production de logement abordable en secteur tendu. Les intervenants ont en effet rappelé que le modèle OFS-BRS ne consiste pas seulement en une dissociation du foncier et du bâti, il comporte également une vocation d'intérêt général. La généralisation du modèle doit donc être progressive, voire limitée, afin d'éviter de s'écarter des valeurs fondamentales qui en sont à l'origine et de bien mesurer les effets des premiers projets portés ⁵⁴⁶. »

Le projet de loi du député Lagleize, qui reprend la proposition des OFL, est présenté au Parlement dans une période agitée, début 2020. Le Sénat est en renouvellement. La crise sanitaire du Covid démarre. L'idée des OFL est finalement abandonnée.

Débats autour de la loi 3DS et de la proposition d'un Bail réel intermédiaire

Pour autant, les discussions se poursuivent. En effet, les besoins des ménages non éligibles au BRS mais insolubles pour une accessibilité libre, préoccupent les collectivités. Une nouvelle proposition émerge : doter les OFS d'un nouvel instrument, en plus du BRS, destiné à des ménages aux ressources supérieures. En 2021, à l'occasion des discussions finales sur le projet de loi dite 3DS, il est imaginé d'intégrer dans le texte un nouveau Bail réel pour une accession intermédiaire (BRI) à disposition des OFS.

En 2021, le réseau Foncier solidaire France est devenu un organe de représentation du collectif des OFS auprès de la DHUP. Afin de construire une parole collective, ses adhérents débattent en interne sur l'idée du BRI.

546 FSF, 2019. Compte rendu de l'atelier "Un nouveau cadre de régulation pour les politiques publiques de l'habitat".

Créer encore un nouvel instrument inquiète, mais certains OFS préfèrent voir apparaître le BRI, pour éviter un retour du projet des OFL. En effet, ils craignent que, pour répondre aux besoins des ménages non éligibles, les acteurs publics locaux et nationaux soient tentés de créer de nouveaux instruments de soutien à l'accèsion, potentiellement des structures de type lucratif. La multiplication des acteurs pourrait encourager plus encore la spéculation foncière, ce qui aurait des effets sur les marchés, donc par ricochet sur les OFS et tous leurs partenaires. Enfin, les logements produits par ces différentes structures se trouveraient en concurrence.

Dans la perspective de création de ce BRI, les OFS réfléchissent à la manière de l'encadrer pour le distinguer du BRS en évitant les effets de concurrence. Ils s'interrogent sur le profil des ménages, les plafonds de ressources, et la fiscalité à appliquer. Chaque type d'acteur se réfère à des dispositifs existants qu'il a l'habitude d'employer. Les collectivités pensent au logement locatif PLS. Les opérateurs HLM regardent du côté du PLS accèsion ou du LI accèsion. Le fait de conserver un plafonnement amène plusieurs avantages aux yeux des pionniers. Ce cadre justifie l'obtention de financements publics (subventions des collectivités, taux de TVA réduit, etc.), autorise les bailleurs HLM à poursuivre leurs activités dans un champ couvert par le service d'intérêt économique général (SIEG) et assure que les logements continuent d'être construits par des opérateurs HLM. La contrepartie des aides publiques peut enfin légitimer l'encadrement du prix de revente. Sans cela, ce mécanisme aurait potentiellement été plus fragile juridiquement.

Finalement, le texte de la loi 3DS promulguée le 21 février 2022 ne comprend que le Bail réel solidaire d'activité – BRSA. Le BRI a disparu.

Toutefois, l'idée de doter les OFS de deux instruments pour le logement, chacun adressé à un public différent, continue d'intéresser le réseau. Un consensus se dessine sur le fait d'affirmer que l'instrument privilégié des OFS est le BRS, car il est accessible aux ménages modestes, le public visé en premier lieu par le dispositif. Pour les territoires qui connaissent une tension particulière mettant en difficulté les ménages au-dessus du plafond de ressources PSLA, la possibilité d'employer, à la marge, un dispositif de type intermédiaire apparaît, majoritairement, pertinente et légitime aux acteurs du réseau.

« S'agissant du BRI, qui donne lieu à de nombreux débats au sein de notre réseau, nous considérons que le BRS doit être préservé et ne sommes pas favorables à l'ouverture du BRI à tous les OFS. (...) le BRS doit rester l'activité première de l'OFS⁵⁴⁷. »

Pour réguler ce nouvel instrument, certains pionniers proposent de limiter les territoires où le BRI pourrait être développé et la proportion qu'il pourrait représenter dans chaque opération vis-à-vis du BRS.

547 FSF, 2022. Extraits de la table ronde intitulée « BRS et inflation : quelle(s) stratégie(s) ? », lors des rencontres Foncier solidaire France de Paris, en décembre 2022.

« le BRI devrait être ouvert exclusivement à des territoires spécifiques, où il est démontré qu'il permet de répondre à une demande particulière⁵⁴⁸. »

« Si on ouvre le BRI à tous les OFS alors on serait un marché totalement concurrentiel. Limiter à 10 ou 20% de l'activité et pour certains territoires, comme ça, ça pourrait avoir du sens⁵⁴⁹. »

Hésitation entre banalisation et renforcement de l'aspect social du dispositif

Au cours de l'année 2022, les préoccupations des producteurs de logements deviennent plus pressantes. La hausse des coûts de construction se poursuit. L'augmentation des taux d'intérêt pour les particuliers fragilise les commercialisations. Or, le zonage A, B, C sur lequel se fonde l'encadrement du BRS ne tient pas compte de ces évolutions. La réglementation et les conditions de marché sont difficiles à concilier.

Pour se sécuriser, certains producteurs et OFS demandent à pouvoir s'adresser à des ménages à qui les banques prêtent plus facilement, donc qui ont des ressources supérieures. En fin d'année 2022, lors des rencontres du réseau Foncier solidaire France à Paris, le sujet est donc à nouveau mis en débat. Certains pionniers craignent que la réévaluation des plafonds ne permette pas d'élargir la cible de ménages éligibles, mais seulement de détendre la production.

« L'augmentation des plafonds de revenus serait une solution, mais pourrait marginaliser les plus modestes (...) Je considère que les pouvoirs publics doivent trouver des solutions pour ces différentes populations ⁵⁵⁰. »

Relever les plafonds de l'accession BRS reviendrait à résoudre les difficultés d'une catégorie de ménages, au détriment du public initialement visé par le dispositif, qui se trouveraient à nouveau sans solution.

« Le Bail réel solidaire (BRS), c'est un outil justement pour favoriser l'accès à la propriété à des personnes qui n'y ont pas accès. Plutôt des classes moyennes et populaires. Si on élargit cet accès, je pense qu'on vide de son sens cette mesure. Moi je ferai très attention à ne pas élargir trop cet outil⁵⁵¹. »

Toutefois, le public intermédiaire reste une préoccupation des acteurs du réseau, et certains argumentent en leur faveur :

« Il faut combattre cette idée selon laquelle le BRS devrait être réservé uniquement aux ménages à faible revenu, qui seraient les seuls à ne pas pouvoir accéder à la propriété. Par définition les ménages qui adoptent le BRS sont ceux qui n'ont pas le choix d'accéder à la pleine propriété : s'ils

548 *Ibid.*

549 *Ibid.*

550 Intervention d'Imed Robbana, directeur général de la coopérative HLM Le COL, dans la table ronde intitulée « BRS et inflation : Quelle(s) stratégie(s) ? », lors des rencontres Foncier solidaire France de décembre 2022, à Paris.

551 Vidéo du média en ligne *Lyon capitale* : « Le gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux sur le logement », 13 juin 2023.

avaient le choix, ils le feraient ! La clientèle du BRS est une clientèle captive. Il n'y a pas d'effet d'aubaine, ici⁵⁵². »

Finalement, le ministre délégué chargé du logement, Patrice Vergriete, annonce au congrès HLM de 2023 que les plafonds de ressources des ménages vont être relevés jusqu'au niveau du PLS Accession pour les accessions BRS et PSLA. Cette solution avait aussi été évoquée, par le gouvernement, lors du CNR logement début 2023. La proposition des OFS de créer un dispositif supplémentaire, avec plafond plus hauts, mais dont l'usage serait encadré, n'est plus évoquée.

La Métropole de Rennes généralise la dissociation dans son PLH

Sans attendre une évolution réglementaire la Métropole de Rennes, dans son nouveau PLH 2023-2028, tente de réguler l'ensemble des segments de logements par une nouvelle dissociation foncier-bâti qui s'ajouterait à l'utilisation déjà importante du BRS sur le territoire. La généralisation du démembrement pour les logements construits sur terrains publics, s'effectuerait notamment au travers du bail à construction (article L.251-1 du code de la construction et de l'habitation).

« Encouragée par le succès du Bail réel solidaire dans l'accession sociale à la propriété, la Métropole dirigée par la maire PS de Rennes, Nathalie Appéré, veut aussi dissocier le foncier du bâti dans les programmes neufs construits sur ses terrains. (...) et fixer des prix de vente maximum. « *Si, comme on le pense, on peut utiliser le système du bail à construire, cela peut aller très vite* », estime-t-elle. L'idée étant de maximiser cet outil en achetant du foncier⁵⁵³. »

Cette proposition, loin de créer la banalisation, étend simplement le mécanisme d'encadrement de la revente à plus de segments de l'offre de logements possibles. Cette décision s'appuierait sur une consultation locale ayant montré « une demande claire de régulation et de maîtrise publique ⁵⁵⁴ » selon la maire. Elle affirme également lors de la présentation du futur programme local de l'habitat que « Nous considérons que le logement n'est pas une marchandise comme une autre ⁵⁵⁵ ».

2. Co-habitation du BRS avec le logement locatif social

La loi Solidarité renouvellement urbain, adoptée en 2000, impose à certaines communes de disposer d'une proportion des résidences principales en logement social. Cette obligation a souvent été attaquée, notamment en essayant d'étendre le spectre des logements ou hébergements pouvant être comptabilisés dans les quotas exigés⁵⁵⁶. Une liste établit les logements qualifiés de logement sociaux

552 Interview de Simon Goudiard, directeur de l'Office Foncier Solidaire (OFS) des Yvelines, Bazard, 2023.

553 Claire Ané, 6 février 2023, « Rennes Métropole innove pour contenir les prix de l'immobilier », *Le Monde*.

554 *Ibid*.

555 « Dissocier le bâti du foncier : Rennes souhaite généraliser cette pratique dès 2024 », *Batimweb*, 03 février 2023.

556 « Le concept de « logement social » peut *a priori* paraître simple (des logements bénéficiant d'aides permettant de se loger à des ménages disposant de ressources faibles). Il n'en est rien en réalité. Le concept est flexible, susceptible de recouvrir des réalités sociales contrastées. Ceci va constituer l'un des fronts sur lequel la loi SRU sera attaquée à plusieurs reprises, conduisant le législateur à mieux définir le champ d'application de la loi. » Desponds, 2021.

au titre de l'article 55, toutefois, une partie des parlementaires et des gouvernements successifs essaye régulièrement de faire entrer les dispositifs d'accession sociale dans cette liste.

Lors de la discussion sur la loi Alur, au moins deux amendements visaient à intégrer le PSLA dans le décompte⁵⁵⁷. Audrey Linkenheld pour la commission et Cécile Duflot pour le gouvernement répondent défavorablement à une extension du périmètre de la loi SRU, mais encouragent par ailleurs à ce que les communes facilitent les programme PSLA.

« Des différences d'appréciations subsistent, dix ans après la loi SRU. Je pense en particulier à l'accession sociale à la propriété que beaucoup ici soutiennent mais que, majoritairement, nous considérons comme devant intervenir en complément et non en substitution au logement locatif social⁵⁵⁸. »

La loi Elan parvient en 2018, à faire entrer le PSLA dans le décompte pour une durée de 5 ans, ainsi que la Vente HLM pour 10 ans et le BRS sans limite de durée. Au cours de l'année 2019, qui suit cette annonce, aucun détail n'est donné sur la manière dont ces logements seront pris en compte.

Cette annonce a provoqué un débat important parmi les OFS. Les pionniers sont tiraillés entre l'intérêt que cela va susciter chez les élus, qui va permettre de développer le dispositif, et la crainte d'une concurrence avec le locatif social. Certains d'entre eux témoignent avoir noté une plus grande appétence des collectivités pour le dispositif depuis l'intégration du BRS dans les quotas SRU⁵⁵⁹. L'effet d'aubaine génère des craintes particulières lorsque des élus de communes déficitaires voire carencées demandent aux opérateurs HLM et aux OFS de réaliser des logements en BRS, espérant ainsi remplir leurs obligations sans avoir à développer du logement locatif social.

Lors de la matinée Espacité d'octobre 2018, un représentant de la DHUP tente de rassurer en expliquant que le ministère sera vigilant et suivra de très près les effets de cette mesure : « On donnera des consignes aux territoires sur la classification du dispositif en PLUS ou PLS. Si on doit rattraper les choses, on le fera⁵⁶⁰ ».

La définition précise de la manière dont le parc BRS doit être compatibilisé au titre de la loi SRU a mis très longtemps à être élaborée. En effet, en 2013, une loi ajoute une obligation qualitative dans la comptabilisation des logements sociaux avec un pourcentage minimum des logements aux loyers

⁵⁵⁷ L'amendement 262 déposé le 25 septembre 2012 est rejeté par l'Assemblée après avoir été repoussé par la commission et le Gouvernement. L'amendement 345, déposé le 24 septembre est rejeté lors de la séance du 25 septembre 2012.

⁵⁵⁸ Intervention de A. Linkenheld, députée du Nord et rapporteure de la commission mixte paritaire pour la loi sur la mobilisation du foncier public en faveur du logement et renforcement des obligation de production de logement social, séance en hémicycle du 20 novembre 2012.

⁵⁵⁹ Par exemple : Les témoignages sont nombreux lors de la matinée organisée par Espacité, en octobre 2018, lorsque le sujet est abordé en table ronde.

⁵⁶⁰ Intervention de Christophe Suchel, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable, Ministère de la Cohésion des territoires, lors de la matinée organisée par Espacité, octobre 2018, Paris.

les plus bas (PLAI) et un maximum pour les logements au loyer les plus élevés (PLS)⁵⁶¹. Pour ce qui est du BRS, il est finalement précisé que ce dispositif n'évite pas la production de logements locatifs très sociaux (PLAI). Le BRS ne peut être comptabilisé qu'au titre du PLS, le segment le plus cher du locatif social.

Certains pionniers s'interrogeaient encore en 2022 sur la pertinence d'avoir inscrit le BRS dans les logements pris en comptes dans l'article 55 de la loi SRU. Ils craignent que cela n'amène à produire du BRS pour de mauvaises raisons. Ils soulignent collectivement, y compris les opérateurs HLM spécialisés dans l'accession, la nécessité de produire en priorité du logement locatif social. Ils insistent pour orienter l'argent public plutôt vers le locatif social, «là où la nécessité est première⁵⁶²», que vers le BRS.

Lors des rencontres FSF de novembre 2023, à Lyon, une inquiétude nouvelle est exprimée par des élus, notamment de la région Auvergne Rhône-Alpes⁵⁶³. Ils demandent à l'État d'éclaircir les modes de comptabilisation des logements BRS. Le fait de construire des logements de ce type peut alourdir la proportion de logements comptabiliser au titre du PLS, et ainsi mettre la commune en infraction vis-à-vis du volet qualitatif de la loi. Le réseau craint que la production de BRS soit freinée par la volonté des communes de ne pas dépasser 30% de logements PLS. Lors d'une table ronde, une intervenante de la DHUP tente de rassurer sur ce point, en rappelant que la carence est déclarée suite à une procédure longue et à l'issue d'un dialogue avec les collectivités concernées. Elle insiste sur l'objectif de la réglementation qui est de pouvoir intervenir lorsqu'il y a une volonté manifeste de ne pas produire de PLAI.

Des enjeux financiers pour les communes

Par ailleurs, certaines collectivités considèrent aussi l'intérêt économique que soit réalisé du logement en accession BRS plutôt que du logement locatif social ou de l'accession PSLA sur leur territoire. En effet, avec la suppression de la taxe d'habitation, les logements n'apportent de la fiscalité qu'au travers de la taxe foncières sur les propriétés bâties (TFPB). Or le PSLA en est

561 Des contournements sont observés dans la première décennie d'utilisation de la loi SRU (Delplanque, Joinet, 2013) : « Dans la mesure où les logements de type PLUS et PLS sont inaccessibles aux ménages à faibles ressources du fait des montants de loyer (et de l'absence d'aides au logement dans le cas des PLS), le recours à ces deux types de financement dans près de 80 % des cas a, certaines fois, été interprété comme un détournement de la loi. » (Levasseur, 2016). Pour contrecarrer ces détournements, la loi de 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi Duflot 1, indique que « Pour les communes en déficit de logement social non couvertes par un programme local de l'habitat (PLH), la part des logements financés en PLS ne peut être supérieure à 30 % des logements locatifs sociaux à produire; celle des logements financés en PLAI doit être au moins égale à 30 %. ».

562 Intervention de Imed Robbana, directeur général de la coopérative HLM Le Col, lors des rencontres Foncier solidaire France de Lyon, novembre 2023. Citation basée sur une prise de notes.

563 Ceux-ci sont confrontés à l'annonce récente de la préfecture régionale de mise en œuvre de sanctions pour une vingtaine de communes carencées de la région qui n'ont pas rempli leurs objectifs de rattrapage. Pour une dizaine d'entre elles, cela conduit au transfert du pouvoir de délivrance des permis de construire aux services de l'État. Cette décision fait grand bruit localement et inquiète les élus, notamment ceux soucieux de remplir leurs objectifs mais ayant hérité d'une situation historiquement complexe.

exonéré pour 15 ans et le locatif social pour 25 ans, tandis que le BRS ne l'est pas du tout, sauf éventuellement deux ans au titre du logement neuf. Certaines collectivités considèrent donc aussi le BRS comme une opportunité économique.

Face à l'engouement des acteurs publics pour le dispositif, les OFS se trouvent dans une position délicate. Sans « vexer » les élus et se priver de leur soutien futur, nécessaire à la réalisation d'opérations, ils doivent rappeler l'importance de ne faire du BRS que lorsque cela est pertinent au regard des besoins d'un parc abordable sur le long terme.

Les promoteurs préfèrent de BRS au locatif social

Il arrive que les clauses de mixité fixées par les collectivités intègrent l'accession sociale dans la part de production abordable imposée aux promoteurs. Il est alors beaucoup plus intéressant pour les promoteurs de privilégier le BRS au locatif social, puisqu'ils le commercialisent plus cher. Cela peut aussi les conduire à proposer l'achat de foncier plus chers, au moment de leur prospection, et ainsi participer à la spéculation. De plus, comme la Véfa HLM, cette part commercialisée en bloc, représente une sécurisation supplémentaire pour le promoteur, qui limite son risque commercial. Le BRS pour les promoteurs est donc relativement plus intéressant que le logement social locatif.

3. Proximité de la production BRS avec les problématiques de la Véfa HLM

Dans le champ du logement locatif social, le rapprochement entre promoteurs privés et bailleurs HLM découle d'une part du durcissement des conditions de production depuis les années 2000, notamment avec la hausse des prix fonciers et, d'autre part, d'incitations politiques à l'échelle nationale et locale. La Véfa HLM était relativement marginale jusqu'à la crise économique de 2008⁵⁶⁴, mais le plan de relance de 2009 s'appuie sur ce mécanisme pour secourir les promoteurs privés qui ne parviennent plus à commercialiser sur le marché libre. Les bailleurs HLM sont encouragés à agir à « contre-cycle » en achetant massivement ce parc. La Véfa HLM se développe fortement à partir de cette période et rivalise aujourd'hui avec la maîtrise d'ouvrage directe.

« Le recours à la vente en état futur d'achèvement (VEFA) s'est considérablement développé depuis le milieu des années 2000. Alors qu'il représentait 5 % seulement des projets en 2005, il s'élevait à 46 % en 2015. Le nombre de projets réalisés en VEFA est désormais équivalent au nombre de projets menés en maîtrise d'ouvrage directe⁵⁶⁵. »

Avec l'augmentation, en densité et en régularité, des négociations entre acteurs HLM et promotion privée à l'échelle locale, il se crée une « interdépendance croissante » entre des acteurs « relevant de

564 Précédemment, la Véfa HLM, c'est-à-dire l'achat par un bailleur social de logement en état futur d'achèvement à un promoteur privé, était réservée à des situations où la maîtrise d'ouvrage directe n'était pas possible. En effet, cette forme de production permet de déroger à la loi MOP, loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, donc à l'application des règles des marchés publics. Elle devait rester dérogatoire.

565 Rapport d'information n° 731, Commission des Finances du Sénat, Dallier, 2019.

sphères a priori différentes (politique / organisation / marché)⁵⁶⁶». Les coopérations répétées conduisent à une acculturation réciproque (Jourdheuil, 2019) dominée par la culture des promoteurs immobiliers.

« Les logiques d’hybridation et d’apprentissage réciproque invoquées par certains acteurs masquent une domination des promoteurs immobiliers dans les négociations à l’œuvre dans le cadre de production de logements sociaux par le privé⁵⁶⁷. »

Il y a une certaine proximité entre le mode de production en Vefa HLM pour le locatif social et celui des logements en BRS. Dans le premier cas, un bailleur social achète son parc locatif en état futur d’achèvement à un promoteur privé qui l’a construit. Il devient propriétaire et gère les biens sur le long terme. Dans le second, un OFS agréé une opération dont la maîtrise d’ouvrage est assurée par un opérateur-promoteur, avec lequel il signe un BRS initial. Il consent des droits à des ménages preneurs et gère le parc sur le long terme. Ainsi, transposer les analyses du phénomène de la Vefa HLM à la construction de logements en Bail réel solidaire permet d’alimenter la réflexion sur le dispositif, notamment pour envisager les risques et les modes de régulation.

3.1. Débat sur la qualité de la production des promoteurs privés

« Nombre d’acteurs dénoncent une “moins bonne qualité” des opérations de logements locatifs sociaux réalisés en Vefa HLM⁵⁶⁸ ». La qualité est l’un des arguments les plus employés en opposition à l’achat de logements par les bailleurs sociaux aux promoteurs privés. Il est repris par certains pionniers lorsqu’ils appellent à privilégier la maîtrise d’ouvrage HLM pour les opérations en BRS.

Sur quels critères évaluer la qualité ?

Pour analyser cet argument, dans sa thèse sur la Vefa HLM, Anne-Laure Jourdheuil revient sur les multiples définitions de la qualité en matière de logement. Elle montre en premier lieu que les critères diffèrent entre la promotion privée et les bailleurs sociaux. Les premiers mesurent la qualité à la bonne commercialisation, tandis que les seconds l’évaluent sur le long terme par la gestion. La collectivité a aussi sa vision de la qualité, basée en particulier sur l’insertion urbaine et architecturale (Jourdheuil, 2019, p.337). Enfin, Laurent Girometti et l’architecte François Leclercq, dans leur rapport sur la qualité du logement en 2021, font référence à un autre critère : l’habitabilité. S’ils notent l’amélioration des propriétés thermiques et phoniques des logements, du fait d’obligations réglementaires, ils déplorent une perte de la qualité de conception. En effet, les contraintes économiques entraînent une diminution des surfaces, « faisant disparaître fréquemment la cuisine comme pièce, parfois l’entrée et souvent les rangements⁵⁶⁹. » La hauteur des logements et les orientations ne permettent souvent pas une bonne ventilation.

566 Bonneval, Pollard, 2017.

567 Ibid.

568 Jourdheuil, 2019, p.24.

569 Girometti, Leclercq, 2021.

Exiger un niveau de qualité : un problème de compétences

Avec la massification de la Véfa HLM, des voix s'élèvent au sein du mouvement HLM pour s'inquiéter que les bailleurs perdent leurs compétences en maîtrise d'ouvrage, ce qui les empêcherait à terme de fixer et contrôler des exigences de qualité de leur parc locatif.

« La crainte ainsi exprimée est celle de la disparition de la capacité à la fois de construire en maîtrise d'ouvrage directe (Lencot, 2014), mais aussi d'acquérir en Véfa des produits qui correspondent aux termes de leurs cahiers des charges et par conséquent aux attentes de leurs locataires⁵⁷⁰. »

Lorsqu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires, ou de stratégie affirmée, les bailleurs sociaux, comme les OFS sont contraints de déléguer les choix déterminants de la programmation aux acteurs chargés de la maîtrise d'ouvrage parfois plus préoccupés par la rentabilité que par l'habitabilité ou la gestion.

3.2. Problèmes juridiques pour l'usage de la Véfa par les opérateurs HLM

La pratique de la Véfa associée au BRS pose également une question d'ordre juridique et opérationnel, comme le souligne le bilan réalisé par la DHUP pour l'année 2021 :

« À noter que l'acquisition de logements en VEFA par des organismes HLM agréés OFS en vue de les céder ensuite dans le cadre d'un BRS suscite un vif débat. Une lecture stricte des articles L. 421-1 et L. 422-2 du code de la construction ne permet pas à ces organismes d'envisager de tels montages. Or, l'activité de certains HLM est essentiellement basée sur des acquisitions de logements en VEFA auprès de promoteurs⁵⁷¹. »

La réglementation sur l'accession dans le domaine HLM prévoit que les structures HLM agissent sur un bien avant de le vendre. La simple acquisition en état futur d'achèvement pour revente ne fait pas partie de leur mission⁵⁷² : ils n'ont donc pas le droit de vendre de la Véfa en Véfa. Ainsi, les organismes HLM qui disposent d'un agrément direct OFS ne peuvent céder qu'un logement achevé. Pendant la phase de chantier, soit l'OFS assume le portage financier, soit il a négocié avec le promoteur pour ne payer qu'à la livraison.

Ce sujet a provoqué de vifs débats au sein du mouvement HLM, entre les tenants de la maîtrise d'ouvrage HLM qui voyaient dans cette règle un barrage pour protéger ce champ d'activité, et les utilisateurs réguliers de la Véfa HLM pour le locatif social, qui souhaitent employer la même pratique pour l'accession, renonçant à assumer la maîtrise d'ouvrage des logements BRS.

⁵⁷⁰ Jourdheuil, 2019, p.151.

⁵⁷¹ DHUP, 2023, p.17. OFS, Bilan de l'année 2021.

⁵⁷² L'objet des offices public de l'habitat décrit à l'article L421-1 du CCH précise à l'alinéa 5 qu'ils peuvent « réaliser ou acquérir et améliorer, en complément de leur activité locative, en vue de leur vente à des personnes physiques à titre de résidences principales, des logements destinés à des personnes de ressources modestes et respectant des prix de vente maxima fixés par l'autorité administrative ». Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ont un objet similaire décrit à l'article L422-2 du CCH.

3.3. Risque conjoncturel : sécuriser les promoteurs privés par le rachat massif de parcs

La crise du secteur immobilier touche les promoteurs privés à partir des années 2021 – 2022. Pour les soutenir dans cette situation, le Conseil national de la refondation sur le logement suggère notamment que les OFS rachètent une partie des logements non commercialisés des promoteurs privés⁵⁷³. L'objectif est à la fois de massifier les signatures de BRS et de sauver les promoteurs mis en difficulté. Cette proposition du CNR logement fait expressément référence à la crise immobilière de 2008, où les bailleurs sociaux avaient racheté le parc produit par des promoteurs privés. Cette proposition rencontre une certaine opposition chez les OFS pionniers qui s'inquiètent des possibles effets de cette mesure.

Quels effets auraient une massification rapide du nombre de logement BRS, dans une période où le dispositif est encore relativement expérimental ? Alors que 16 000 logements sont envisagés en BRS pour 2027, les 20 000 rachats proposés par le CNR logement conduiraient à doubler le rythme actuel de production. Les OFS sont-ils prêts à étudier les programmes et localisations, puis à gérer ces nouveaux contrats BRS ? Ce choix de massification correspond à des objectifs macro-économiques qui délaissent les questions qualitatives et de gestion, pourtant au cœur de la mission des OFS, comme nous l'avons vu tout au long de cette thèse.

« des invendus de la promotion immobilière, dont forcément pas mal d'opérations mal conçues qui ne trouvent pas preneur. Je ne vois pas pourquoi les OFS devraient se satisfaire de ces produits. Nous nous efforçons au contraire de travailler main dans la main avec les promoteurs immobiliers pour concevoir des logements adaptés à notre clientèle, nous n'achetons pas de produits clé en main. Je suis tout à fait contre l'idée que les OFS soient mis à contribution pour venir en aide aux promoteurs immobiliers en rachetant des opérations privées en difficulté, objectif auquel le groupe Action Logement et la Caisse des dépôts ont déjà largement contribué, et qui consiste à mettre une rustine sur une filière malade⁵⁷⁴. »

Outre la question de la qualité des logements, vue précédemment avec l'exemple des réflexions sur la Véfa HLM, se posent des sujets plus spécifiques au BRS :

OFS acheteurs et conditions de gestion future

Tous les OFS ne sont pas sollicités pour racheter ce parc. Le CNR envisage surtout de mobiliser des OFS liés à des collectivités qui souhaitent développer le BRS et les OFS créés par les grands acteurs HLM comme la Caisse des dépôts et Action Logement. En effet, dans ces deux cas, les organismes disposent de suffisamment de moyens financiers potentiels pour réaliser ces achats massifs. Les OFS avec des modèles économiques reposant uniquement sur l'emprunt n'en sont pas capables sur la période.

573 Le groupe de travail « Pouvoir d'habiter » du Conseil National de la Refondation Logement propose d'« Organiser la reprise en BRS de 20 000 logements des opérations privées en difficultés, par les Organismes de foncier solidaire existants » (février 2023).

574 Interview de Simon Goudiard, directeur de l'Office Foncier Solidaire (OFS) des Yvelines, Bazard 2023.

Les OFS liés à des collectivités vont rester en cohérence avec les politiques locales. La gestion du parc ainsi acquis sera contrôlée par les acteurs publics locaux, tout comme le devenir des immeubles et fonciers. Reste à savoir si le choix des opérations sera réellement fait en fonction de l'intérêt des ménages et de l'OFS de développer cette typologie BRS. Si cette adéquation était mauvaise, n'y a-t-il pas des risques financiers importants pour les OFS et leurs partenaires publics ?

En revanche, les structures HLM d'échelle nationale qui rachèteraient le parc des promoteurs, sous la pression de politiques nationales ou de stratégies de groupes, sont bien moins en lien avec les acteurs locaux. Les arbitrages risquent d'être gérés « de loin ». Les collectivités auront moins de maîtrise sur l'offre d'accès abordable de leur territoire. Ces OFS de grands groupes HLM pourraient ainsi devenir des foncières, de taille importante, relativement détachées des attentes des pouvoirs publics locaux. Comment pourront-ils être régulés dans le temps ? Il faut ajouter que ces mastodontes, adossés à de gros financeurs, bénéficient de capacités financières bien supérieures à celles d'autres acteurs. Ils pourraient donc acheter des terrains ou des ensembles résidentiels à des prix plus élevés que d'autres OFS, ce qui contribuerait à la hausse du marché et limiterait l'abordabilité des BRS, donc leur adéquation au public cible. Enfin, ces grosses structures n'interviennent pas dans les territoires les moins stratégiques. Si les petits OFS n'ont pas pu se développer, qui ira ?

Effets sur le marché

Les crises du secteur du logement, depuis la fin des années 1990, sont notamment liées à un décrochage entre les prix de l'immobilier et les moyens d'une majorité de ménages. Cette proposition du CNR, que les OFS rachètent massivement des logements produits à ces conditions de marché par des promoteurs, vise à compenser les effets de ce phénomène. Elle ne s'attaque pas à ses causes. En empêchant la baisse du marché immobilier, le BRS pourrait servir paradoxalement à prolonger un mode de production dont les défauts ont engendré sa propre création. C'est ce que constate Anne-Laure Jourdeuil (2019) dans sa thèse concernant la Vefa HLM en 2008 :

« Ce soutien très rapide au secteur de la production privée du logement a eu pour écueil, comme le craignaient certains économistes, d'empêcher les prix de s'ajuster à la baisse par un soutien artificiel au marché⁵⁷⁵. »

De plus, comme dans les suites de 2008, il est à craindre que cette pratique conduise à une plus grande proximité et dépendance entre les OFS et les promoteurs privés. Cela pourrait, à terme, compromettre le rôle contracyclique des Organismes de foncier solidaire et mettre en difficulté les filières de production par les opérateurs HLM. Ces effets ont déjà été constatés dans le secteur locatif social dans les suites du sauvetage de 2008.

Toutefois, les risques liés à l'injonction faite aux OFS de sauver les promoteurs privés, sont pris avec sérieux mais distance par les acteurs de la longue durée. Cela leur apparaît comme un problème relativement conjoncturel. La résolution de la crise immobilière permettra certainement de relâcher

575 Jourdeuil, 2019, p.124.

la pression mise sur les OFS-BRS de sauver la production, ce qui permettra de se concentrer sur leur mission initiale.

Régulation par les collectivités ?

Dans certains territoires, les risques liés à la Véfa HLM ont conduit les élus à limiter l'usage de ce mode de production, en quantité, et/ou à en réguler le prix. Par exemple, sous l'égide du département des Landes, en mars 2022, est signée une « convention public / privé en faveur du développement du logement social dans les Landes et la maîtrise des coûts du foncier ⁵⁷⁶ ». Elle stipule que « Les parties s'accordent pour qu'au-delà d'un certain seuil de taille d'opération, la vente de surface de plancher (SDP) du promoteur privé à l'organisme Hlm sera systématiquement favorisée par rapport à la cession de logements en VEFA. » et que « Les cessions de SDP et/ou les cessions en VEFA devront respecter les valeurs de prix maximales définies d'un commun accord dans les barèmes précisés en annexe de la présente convention, lesquels barèmes distinguent le locatif social de l'accession sociale et sont adaptées à la localisation des opérations. ». Ainsi, les collectivités signataires conditionneront leurs aides au respect de ces conditions. La convention va plus loin en orientant la rédaction des clauses de mixités sociales en faveur d'une proportion importante de logement social, locatif et accession : « Elles étudieront par ailleurs la possibilité d'intégrer dans leurs documents d'urbanisme des seuils, notamment en zone tendue, des servitudes de mixité sociale comportant 50 % de logements sociaux. Au sein de ces 50 %, elles chercheront un équilibre pouvant tendre vers 30 % de locatif social et 20 % en accession sociale à la propriété (PSLA, BRS...) ».

3.4. Interrogations sur le recours à la promotion privée pour des projets soutenus par des fonds publics

De nombreux acteurs pionniers rappellent que l'usage d'argent public dans les politiques du logement est une redistribution. Lorsqu'il émane de l'État, la redistribution se fait à l'échelle nationale, et lorsqu'il vient des collectivités, à l'échelle locale. Ainsi, le périmètre de solidarité activé est différent. Outre les aides publiques à la production, une part du financement de l'investissement et de la gestion repose sur les habitants. C'est donc une solidarité entre pairs, dans le temps. Enfin, les prêts de la CDC, issus de l'épargne des français, sont une autre forme de solidarité.

Remise à l'agenda des réflexions sur les rôles des acteurs publics et privés dans le secteur du logement

La Véfa HLM, comme la production de logements en Bail réel solidaire, confiées à des promoteurs privés remettent donc également à l'agenda des réflexions anciennes, plus théoriques, sur l'économie générale de l'habitat, l'affectation de l'argent public et les systèmes de solidarité dans le secteur du logement.

« Si les OFS existent aujourd'hui c'est parce que le réseau habitat participatif et le mouvement HLM se sont mobilisés. Ces acteurs remettaient en cause une vision libérale du logement. On a porté ce projet. (...) J'ai signé les décrets. Je ne l'ai pas fait pour offrir de la production aux opérateurs de

576 Convention disponible sur le site internet du Grand Dax.

promotion privés, mais pour assurer aux collectivités de donner des possibilités d'accession, sortir de la spéculation⁵⁷⁷. »

La distribution de dividendes : Les promoteurs privés sont des acteurs à but lucratif, tandis que les organismes HLM ont, règlementairement, une lucrativité limitée. Lorsqu'un logement est bâti avec des aides publiques pour le rendre plus accessible, ce qui est le cas du dispositif BRS qui bénéficie a minima d'une TVA réduite, pourquoi la marge éventuelle, même si elle est peu importante, peut être distribuée au lieu d'être réinvestie dans une activité sociale au titre du service d'intérêt économique général (SIEG) ?

La rentabilité et l'équilibre financier des acteurs HLM : Les bailleurs sociaux et opérateurs de promotion HLM ont pour mission de produire des logements et services en fonction de l'intérêt général. Or, cela peut être couteux et/ou risqué. Les bailleurs sociaux mettent souvent en place un principe de péréquation : les opérations « rentables » soutiennent des projets pertinents socialement mais économiquement déséquilibrés. Il s'agit d'une mise en commun des aides et des efforts, que l'on peut retrouver chez certains OFS. Ainsi, priver les opérateurs HLM (ou OFS) de leurs activités les plus rentables les empêche de maintenir celles qui le sont moins. C'est la limite de la privatisation des secteurs rentables des services publics, qui fragilisent l'ensemble du modèle social.

« Ce serait absurde de spécialiser les OFS sur les opérations complexes car il faut aussi des opérations plus simples pour équilibrer⁵⁷⁸. »

Exemple de Londres :

Un écosystème varié de producteurs pour répondre aux besoins en logements

Lors de la rencontre SHICC, projet européen en faveur du développement des CLT et OFS, de Londres, en mai 2019, James Murray, maire adjoint chargé du logement et du développement résidentiel, est intervenu pour présenter le programme « The Small Sites + Small Builders » développé par la ville. Pour répondre aux besoins de logements dans la capitale anglaise, dans les années 2000, se développe une politique de grands projets, mis en œuvre par des aménageurs et promoteurs d'envergure. Or, cette forme de développement ne suffit pas à répondre aux besoins. La municipalité s'engage à partir de 2016 dans un processus de densification plus fine. « Les petits sites ont un rôle important à jouer dans l'augmentation de l'offre de logements à Londres et dans la réalisation des objectifs ambitieux du maire⁵⁷⁹ ». Or, les grands aménageurs et promoteurs ne sont pas en mesure d'intervenir dans des tissus existants pour réaliser des logements abordables, car ces opérations sont complexes, avec des volumes faibles et peu de rentabilité. Pour résoudre ce problème, la municipalité engage deux approches complémentaires : mobiliser la production par le secteur public et par les démarches communautaires. De fait, « l'incapacité du secteur privé à produire du logement social pour les personnes qui en ont un besoin criant incite le secteur public à reprendre du service, après

577 Notes prises durant l'intervention d'Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH et ancienne ministre du logement, lors des rencontres Foncier solidaire France de Paris, décembre 2022.

578 Intervention de Imed Robbana, directeur général de la coopérative HLM Le Col, lors des rencontres Foncier solidaire France d'Anglet, novembre 2021. Citation issue de la table ronde « L'OFS, couteau suisse des politiques locales ? ».

579 Small sites + small builders, Unlocking land to support a more diverse housing supply, 2023.

avoir abandonné la construction de logements dans les années 1980⁵⁸⁰. » La municipalité encourage également les démarches « communautaires », en allouant 10 millions de livres sterling en soutien aux projets, en identifiant des terrains susceptibles de les accueillir, et en favorisant les échanges d'expertises sur les spécificités d'intervention dans ces tissus. Un autre intervenant de ces rencontres SHICC, Nigel Kersey, chargé de la diversification du logement au Ministère du logement, des communautés et du gouvernement local, expose un intérêt secondaire de cette démarche : favoriser le développement d'une diversité d'acteurs dans les projets urbains, recréant un écosystème. Là où les plus grosses sociétés produisent des logements standardisés, avec des matériaux classiques et un petit nombre d'entreprises de construction, les projets communautaires répondent à une variété de besoins par des offres adaptées, avec des matériaux plus divers, et en alimentant un tissu économique plus dense et local dans le secteur du bâtiment, développant de nouvelles compétences et entreprises.

Les contraintes s'appliquant aux acteurs publics : Les opérateurs et bailleurs HLM sont obligés de mettre en concurrence leurs prestataires selon les Codes des marchés publics. Les promoteurs privés n'y sont pas tenus. Cela crée une dissymétrie, car ces démarches allongent les délais et interdisent les négociations. Lorsque les aides publiques consenties à un OFS permettent de faciliter la réalisation d'opérations, est-il légitime que les deux acteurs ne soient pas soumis aux mêmes contraintes ? L'argent public investit peut-il être orienté sans mise en concurrence ?

L'accompagnement des ménages modestes : La compétence des promoteurs privés à accompagner des ménages modestes dans les démarches d'accession est sujette à interrogations. Il s'agit d'un champ dans lequel ils intervenaient très peu précédemment. En regard, la sécurisation apportée par les promoteurs HLM au premier accédant pendant 15 ans, pour tous les logements qu'ils commercialisent, représente une garantie, notamment pour les OFS.

La dépendance aux projets privés : Dans le nouvel épisode de crise du logement que connaît la France en 2021-2022, la production des promoteurs privés est à nouveau bloquée par un manque de demande solvable. Avec elle, la construction de logements locatifs sociaux est également mise sur pause, en raison de la massification de la Vefa HLM. Anne Laure Jourdheuil avait relevé ce risque dans sa thèse :

« Les bailleurs sociaux mettent en avant le risque de devenir dépendants du bon vouloir des promoteurs pour pouvoir continuer à produire des logements neufs. (...) La réalisation de l'opération dans son ensemble est dépendante de la commercialisation des logements de la partie privée de l'opération. La sortie de terre de ces logements est donc dépendante du marché privé de la vente de logements neufs, marché cyclique et local⁵⁸¹. »

Débat entre pionniers sur l'allocation de l'argent public et les systèmes de solidarité

Les pionniers s'interrogent sur la bonne échelle de solidarité qui doit être mobilisée pour le BRS. Voici un extrait de débat lors des rencontres Foncier solidaire France de 2022, qui illustre combien ce sujet est pris au sérieux.

580 Murray, 2019.

581 Jourdheuil, 2017.

Extrait d'un débat qui s'est tenu pendant les rencontres Foncier solidaire France à Paris fin 2022

« Nathalie DEMESLAY : À Rennes, l'OFS a été perçu comme une manière de sécuriser l'investissement public, et non comme le moyen de reporter sur le ménage notre déficit d'intervention. J'estime que le débat des choix budgétaires, de la politique territoriale qui doit répondre au besoin de loger la population, n'a pas vraiment été ouvert avec les territoires. L'OFS, c'est la sécurisation de l'investissement public et de la garantie à perpétuité de l'objet social du bien. Sur le territoire de Rennes Métropole, dans le cadre de l'élaboration du nouveau PLH, avec les moyens réglementaires et législatifs existants, nous ne procéderons probablement plus à aucune vente de charge foncière et dissocierons l'ensemble de la production, de manière perpétuelle en BRS, et provisoirement sur les autres produits, en bail à construction, afin de maîtriser l'évolution des prix de l'immobilier sur le long terme. Souvent, des opérateurs garantissent initialement qu'aucun argent public ne sera nécessaire, alors que des fonds publics s'avèrent indispensables à la réussite de l'opération.

Dominique NGUYEN : La Caisse des Dépôts et Consignations estime que les ménages ne doivent pas supporter seuls le poids du foncier. Dans le financement, il convient de tenir compte de la part des fonds propres qui peuvent être apportés par les collectivités. Rappelons que l'habitat social est caractérisé par le plafond de ressources et le plafond de loyers ou du prix de revente ; mais dans le BRS, le second n'est pas légiféré, pas plus que le plafond de la redevance. (...)

Christian CHEVE : La solidarité est portée par la redevance et par les ménages. Rappelons qu'il est question d'accession sociale à la propriété et non du locatif social ; les subventions doivent aller prioritairement à ce dernier. Sur un produit d'accession à la propriété, il est possible de gagner deux ou trois déciles par rapport au marché privé grâce à une TVA réduite et sans qu'il soit nécessaire de solliciter des subventions publiques. En Île-de-France, nous parvenons à produire du BRS sans subvention publique.

Nathalie DEMESLAY : Il n'est pas question de subvention publique aux ménages, mais de la politique publique d'accès au foncier, qui est le bien commun d'un territoire. Par ailleurs, la notion de parcours résidentiel doit être prise en compte ; 25 000 demandeurs de logements sociaux sont aujourd'hui en attente sur notre territoire. Les délais d'attribution peuvent être très longs, et sont passés de 2 à 4 ans en raison de l'absence de rotations au sein du parc social.

Imed ROBBANA : En tant qu'opérateurs, nous sommes au service des politiques publiques, définies par chaque territoire. Compte tenu des enjeux climatiques, il nous faudra massifier les aides publiques sur l'existant. Nous contribuons au développement de filières locales d'écoconstructions, ce qui doit être accompagné par un investissement public afin que les logements puissent véritablement bénéficier au public modeste qui ne peut pas financer le coût de la transition écologique⁵⁸². »

Les différences de conceptions politiques sont réactivées dans ce débat au sein des collectivités, comme l'explique Anouk Belinguier pour Paris :

« La crainte de voir des financements initialement destinés au logement social réorientés vers l'OFS a ainsi été plusieurs fois par des groupes de la majorité : Nicolas Bonnet (PC) : « nous ne souhaitons pas que ce dispositif se substitue à notre politique de logement social. Il doit être en plus » (Conseil de Paris, mars 2017). Yves Contassot (Génération.s), en évoquant la dotation financière de l'OFS : « cela ne doit en aucune façon se traduire par une diminution du compte foncier destiné à la création

582 FSF, 2022, p.22. Compte rendu de la table ronde « BRS et inflation : Quelle(s) stratégie(s) ? ».

de logements sociaux » (Conseil de Paris, décembre 2018). (...) Cette préoccupation est en revanche absente des discours des groupes de l'opposition, qui tendent plutôt à trouver, comme nous l'avons vu précédemment, que la politique du logement de la Ville est trop exclusivement tournée vers le logement social. Ce sujet est donc porteur des différentes idéologies qui s'expriment au Conseil de Paris⁵⁸³. »

Du côté des opérateurs HLM, plusieurs pionniers considèrent l'aide de l'État au BRS via la baisse de fiscalité comme souvent suffisante⁵⁸⁴. Les subventions supplémentaires, d'État ou de collectivités, doivent être affectées, selon eux, à des sujets prioritaires, notamment le logement locatif social pour lequel les demandes ne cessent d'augmenter. L'accession sociale ne vient pas dans les sujets les plus pressants.

« Personnellement, je pense que subventionner les opérations BRS doit s'apprécier au cas par cas, mais qu'il faut garder à l'esprit la nécessité d'aider prioritairement les plus modestes, qui ne se retrouvent pas souvent dans les listes de candidats à l'accession à la propriété. De plus, l'aide accordée sur des fonciers minorés pour du BRS ne doit pas se faire au détriment du locatif social, qui doit rester prioritaire⁵⁸⁵. »

Toutefois, certains sujets touchant à l'accession nécessitent des aides publiques plus importantes, notamment les investissements dans les performances environnementales, les rénovations lourdes ou la création de filières de matériaux locaux. Dans ce cas, l'usage de fonds de redistribution leur semble légitimée.

583 Bélinguier, 2019.

584 Pour créer une offre neuve « classique », le mécanisme de dissociation associé aux prêts de la CDC et à une fiscalité réduite, suffit pour que les ménages visés parviennent à acheter. Le reste est une solidarité entre ménages accédants, qui en mutualisant leurs efforts au fil des générations successives d'acheteurs vont prendre en charge l'achat du terrain.

585 Chevé, 2021.

III. Réguler les usages du dispositif OFS-BRS

« On a besoin de contraintes dans le logement, sinon les bons systèmes sont pervertis ⁵⁸⁶. »

Les pionniers et leurs relais institutionnels mesurent les risques opérationnels, les limites et les dévoiements possibles du dispositif OFS-BRS. Ils ont aussi largement débattu des orientations à privilégier pour le développement de ce nouvel instrument. Enfin, ils ont réalisé la faible capacité des pionniers à contrôler le processus de production et à établir des rapports de force équilibrés avec leurs partenaires et environnement.

Ces prises de conscience ont renforcé une attente de régulation publique. À l'échelle nationale, le réseau Foncier solidaire France officialisé en 2021, cherche à améliorer le dispositif par des échanges avec l'État. Si certaines modifications structurelles doivent être nationales, les acteurs attendent surtout des régulations locales adaptées aux contextes et besoins de chaque territoire. La forme de cette régulation reste un objet de débat. Cela passe-t-il par l'élaboration de règlements (à quelle échelle et avec quelle autorité pour les faire respecter), une organisation prenant en compte le marché, ou des négociations entre acteurs ? Comment les formes de régulation peuvent-elles conserver la souplesse de l'instrument qui lui permet de s'adapter aux besoins locaux, tout en assurant la sécurité de tous les intervenants ?

Au travers de ces questions, les acteurs s'interrogent sur la notion de régulation et sur les modes d'élaboration des politiques locales de l'habitat. Le modèle des *Community Land Trusts* et des communs pourrait, dans ce domaine également, nourrir le développement du dispositif.

1. Des régulations partielles, mais non suffisantes

Garder la souplesse du dispositif tout en créant des règles pour limiter les détournements constitue un défi aussi bien pour les acteurs publics que pour les OFS pionniers. Cela génère de nombreux débats, comme l'illustre l'exemple vu dans la Partie II, du cadre fixé par la Banque des territoires pour encadrer l'usage du dispositif, considérant que les solutions mises en œuvre n'étaient pas suffisantes. Marie-Noëlle Lienemann résume bien l'esprit du dispositif et les enjeux de régulation :

« Je termine sur une chose l'encadrement entre guillemets. J'ai vu dès à présent des concurrences que je considère comme déloyales. On arrive à des niveaux de redevance qui sont très éloignés des objectifs. C'est encore marginal mais cela peut se généraliser. Je ne suggère pas que l'État encadre immédiatement ce mécanisme. Vous savez je suis de nature plutôt jacobine quand même. Mais le jacobinisme ce n'est pas l'État d'abord mais l'État en dernier ressort, quand on n'arrive pas à trouver des solutions meilleures avant. La première phase c'est d'arriver à ce que déjà le réseau travaille à un certain fair-play. Éventuellement que l'on travaille sur des chartes locales avec les territoires, (...) de nature à contribuer à l'encadrement des redevances. Et si jamais au bout de 10

586 Entretien 58 – Direction générale, Promotion. Citation sur la base d'une prise de note.

ans, la sagesse collective est incapable d'éviter ça, on verra si l'Etat doit agir. Mais si collectivement il n'y a pas dès à présent cet effort, l'État interviendra⁵⁸⁷. »

L'État

L'État est régulièrement sollicité pour faire évoluer la réglementation de manière à favoriser le développement du dispositif en levant des freins opérationnels identifiés par le réseau. Ainsi, la réglementation est fabriquée de manière itérative entre les acteurs impliqués et l'État, notamment avec les services de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP). Ces derniers veillent à ce que le dispositif soit mis en œuvre dans le respect de l'esprit de la loi.

Cependant, de manière délibérée, le dispositif reste souple. Les moyens d'action de l'État pour réguler les mises en œuvre locales sont relativement limités. De ce point de vue, l'esprit initial du dispositif perdure.

Les préfets de Région accordent les agréments puis contrôlent tous les ans les activités des Organismes fonciers. Si de mauvais usages étaient découverts, ils pourraient intervenir, jusqu'à supprimer un agrément. Lorsque la DHUP note des risques juridiques ou de dérives potentielles dans l'usage du dispositif, à une échelle plus large qu'une seule structure, elle peut lancer des études pour comprendre le phénomène et son échelle.

Cela pourrait déboucher sur une évolution de la réglementation, avec un encadrement plus strict par l'État. Les pionniers y restent opposés bien qu'ils aient conscience d'un besoin de régulation. Ces derniers et leurs relais institutionnels espèrent une régulation portée par les acteurs eux-mêmes et par les collectivités locales.

Réseau FSF : parvenir à une autorégulation ?

Un réseau des Organismes de foncier solidaire s'est créé au fil du temps. La première rencontre officielle s'est tenue à Lille en novembre 2018, débouchant sur l'adoption d'une charte, qui fixe des valeurs et engagements communs. Par ce texte, les pionniers OFS s'engagent à travailler collectivement en partageant leurs expériences et à diffuser des informations sur le dispositif. Leur action vise des sujets d'intérêt général, comme « favoriser la mixité sociale et la mobilisation du foncier en faveur du logement » ou « agir avec volontarisme sur la hausse continue du foncier, des prix et des loyers qui renforcent les inégalités d'accès au logement abordable pour les familles modestes et intermédiaires⁵⁸⁸ ». Enfin, ils se mobilisent pour accompagner l'évolution de la réglementation.

Le réseau Foncier solidaire France est créé officiellement sous forme d'association en février 2021. Cette structuration du réseau souhaitée par les OFS agréés est encouragée par le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Ce soutien de l'État à

587 Pendant le congrès HLM de Bordeaux, en 2021, une longue rencontre professionnelle est consacrée au dispositif avec pour titre « Les Organismes de foncier solidaire : un modèle contre la spéculation foncières ? ».

588 Site internet de Foncier solidaire France, page de présentation de l'association.

l'organisation d'une instance collective est intéressant à souligner, et correspond à la démarche particulière de co-construction caractérisant ce dispositif.

Des rencontres régulières entre acteurs favorisent l'interconnaissance. Le travail entre pionniers est plus coopératif que concurrentiel. Au fil du travail collectif, les pionniers des OFS et leurs relais institutionnels se sont rendu compte que l'intérêt général ne prenait pas partout la même forme, et qu'il pouvait être interprété différemment selon les positions des acteurs ou des contextes locaux. Chacun essayait de faire comprendre aux autres ses arguments pour justifier que le projet répondait à une définition de l'intérêt général. Même avec des points de vue différents et des stratégies opposées, j'ai toujours observé un grand respect et une bienveillance entre ces personnes, car toutes étaient dans une situation difficile d'expérimentation. Les réussites, mais aussi les contradictions internes et les éventuels effets négatifs, étaient analysées par tous. Pour construire collectivement un dispositif souple et adaptable au territoire, cette interconnaissance et la compréhension de la légitimité des diverses expériences sont importantes. Bien que le dispositif soit porté majoritairement par des acteurs convaincus de la nécessité d'une territorialisation des politiques de l'habitat, il leur était parfois difficile d'accepter les choix faits par d'autres. J'ai pu remarquer que certains acteurs venus très convaincus que leur stratégie et leur interprétation du dispositif étaient les « meilleurs », se sont assouplis en comprenant les enjeux vécus par d'autres qui les conduisaient à faire différemment. Ce que certains qualifiaient de dévoiement pouvait être expliqué et débattu dans ces instances. Ces échanges favorisaient la prise de consciences des réalités vécues ailleurs et de la logique de décisions découlant de contingences locales différentes.

Le réseau promeut les bonnes pratiques et dénonce les abus possibles, afin de favoriser les meilleures utilisations du dispositif OFS-BRS. Sur le plan des potentiels dévoiements du dispositif, qui nécessitent une régulation, le rôle du réseau Foncier solidaire France est important, mais difficilement contraignant. Les acteurs en appellent aux pouvoirs publics locaux.

« Les organismes HLM et les promoteurs ne sont pas capables de s'autodiscipliner. C'est pour cela qu'il faut réguler⁵⁸⁹. »

La relation au territoire devient ainsi un des critères d'évaluation de la réussite des projets d'OFS. L'intérêt général ne pouvant être défini une fois pour toutes, c'est le rapport aux politiques locales qui est désigné par une majorité des pionniers et de leurs relais institutionnels comme boussole.

2. Les OFS : acteurs de territoires ?

« Dans toutes les expériences humaines, politiques, d'aménagement, on retrouve que la biodiversité des acteurs, bien régulée dans un cadre collectif, et bien suivie au regard de l'intérêt général est toujours meilleure qu'un seul intervenant sur un seul territoire. La diversité des OFS peut constituer une force où chacun est à égalité. Pas se tirer la bourre entre nous, mais cultiver la complémentarité

589 Entretien 56 – Direction générale, Coopérative HLM. Citation sur la base d'une prise de note.

des formes d'interventions. (...) j'ai été élue, c'est tentant de se dire j'ai un opérateur à ma disposition⁵⁹⁰. »

La définition de la politique publique autour des OFS-BRS est renvoyée par l'État aux acteurs des territoires. Nombre d'entre eux s'en réjouissent : « On a enfin un dispositif national qui permet toutes les adaptations locales. C'est suffisamment rare pour être souligné.⁵⁹¹ ». D'autres nuancent cependant, inquiets des pressions qui s'exercent sur les acteurs de marché, y compris les collectivités, auxquelles il est difficile de faire face : « Ce n'est pas un outil psychorigide mais intelligent, qui se trouve au centre de nombreuses questions actuelles comme les relations public-privé. Cependant, il faudrait aller plus loin dans la définition de l'outil⁵⁹². ».

Dans les premières années observées, 2017-2022, sur quelques territoires une politique d'encadrement des OFS-BRS est mise en œuvre mais, sur beaucoup d'autres, elle est inexistante. Certains OFS se sont créés, on l'a vu, avec des liens initialement faibles aux acteurs publics. Avec la massification des agréments et les nouvelles typologies de structures initiatrices, l'appel à la régulation par les politiques locales de l'habitat, grandit chez les pionniers, comme le montre cette table ronde lors des rencontres Foncier solidaire France de 2019 :

« Les intervenants ont également rappelé que les conditions et les effets du modèle OFS-BRS sont tributaires de son articulation avec les politiques publiques du foncier et de l'habitat. Le modèle a tout intérêt à bénéficier d'une politique locale forte et régulatrice, qui garantit la préservation de ses valeurs fondamentales.⁵⁹³ »

Je vais esquisser ici quelques-unes des politiques montrées en exemple par les pionniers et leurs relais institutionnels, ainsi que ce qu'ils imaginent pouvoir être fait pour aller encore plus loin. Il s'agit, là encore, de faire la chronique des premières années du dispositif, cette fois du côté des politiques publiques associées. Avant d'étudier la manière dont les collectivités peuvent réguler le dispositif, examinons les relations que les OFS entretiennent avec les territoires.

590 Intervention de Marie-Noelle Lienemann, présidente de la fédération des coopératives HLM et sénatrice, lors de la rencontre professionnelle consacrée au dispositif « Les Organismes de foncier solidaire : un modèle contre la spéculation foncières ? », au congrès HLM de Bordeaux, septembre 2021.

591 Intervention de N. Demeslay, métropole de Rennes, lors de la matinée consacrée aux OFS et BRS, organisée par la FNAU et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) en partenariat avec Espacité, 2 février 2017.

592 Entretien 29 – Direction de service, Collectivité locale. Citation sur la base d'une prise de note.

593 FSF, 2019, pp. 8-9. Synthèse du débat intitulé « Un nouveau cadre de régulation pour les politiques publiques de l'habitat », Animé par D. Rousset avec, N. Appéré, Maire de Rennes et Présidente de l'Anah ; A.Linkenheld, conseillère municipale de la Ville de Lille, secrétaire de l'OFS de la métropole lilloise ; M-N.Lienemann, Sénatrice et Présidente de la Fédération des Coop'HLM ; E.Cosse, ancienne Ministre du Logement et de l'habitat durable et Administratrice de la Coopérative Foncière Francilienne ; M. Laurent, Directrice des prêts de la Banque des territoires ; Y. Lejolyet, Président du comité régional des Banques de Bretagne.

2.1. La quantité d'agréments : d'un critère de réussite à un sujet d'inquiétude sur les liens entre OFS et territoire

Si, dans les premiers temps, le nombre d'Organismes fonciers agréés constituait le signe de la réussite du dispositif, assez vite les acteurs se mettent à s'inquiéter d'une multiplication qui pourrait engendrer des risques, liés aux effets de la cohabitation de plusieurs structures sur un territoire :

« La multiplication des demandes d'agréments interroge sur de potentiels effets de concurrence entre structures pour l'accès à des gisements fonciers limités. (...) Les services de l'État, le réseau Foncier solidaire France, l'Union sociale pour l'habitat et quelques opérateurs ont fait part de leurs craintes de dérives du dispositif : une possible concurrence entre les OFS dans les accès aux gisements fonciers, entretenant les mécanismes de hausse des prix du foncier ; (...)»⁵⁹⁴.

Le périmètre géographique de l'agrément préoccupe également certains pionniers. Bien que l'échelle régionale soit très large, c'est le périmètre privilégié par la grande majorité des OFS. Certains acteurs pionniers interrogent l'État sur la légitimité de donner des agréments régionaux⁵⁹⁵ alors les acteurs en charge de la politique locale du logement agissent plutôt à l'échelle départementale ou intercommunale.

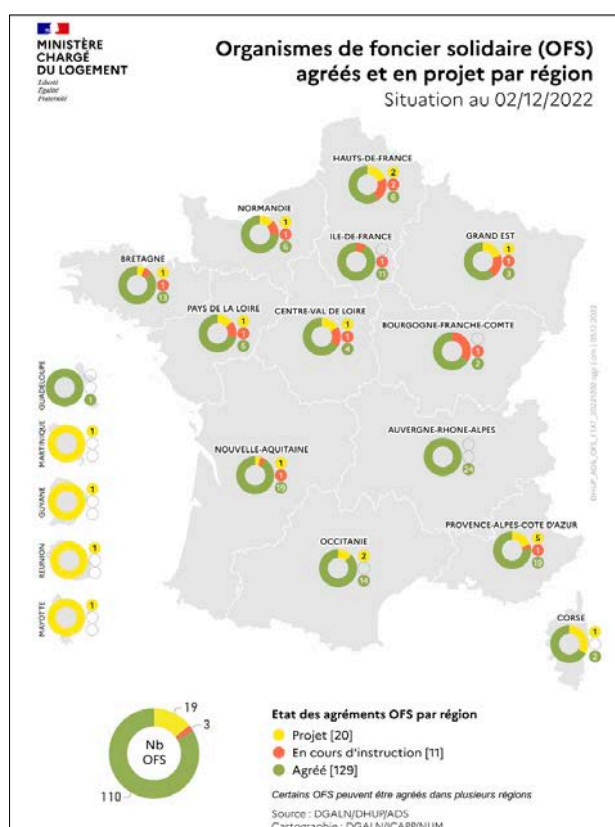


Figure 28 - Carte de l'état des agréments OFS par régions. Élaboration : DGALN/ICAPP/NUM. Données : DGALN/DHUP/AD5.

594 DHUP, 2023. OFS, Bilan de l'année 2021.

595 Webinaire organisé par la DREAL PACA, novembre 2020.

Si l'échelle maximale d'un agrément est la région, les OFS peuvent choisir de faire leur demande sur une zone d'action plus restreinte. Il pourrait y avoir deux logiques d'OFS : certains OFS demandent un territoire maximum pour développer leur activité, d'autres demandent uniquement à être agréés sur leur territoire de « responsabilité » en particulier si une collectivité est associée ou susceptible d'apporter des financements.

Un organisme OFS qui voudrait exercer dans plusieurs régions doit être agréé pour chacune. Les agréments suivants sont facilités par une coordination dynamique entre les DREAL⁵⁹⁶. En aout 2022, les multi-agréments concernent un petit nombre de structures. J'en ai dénombré 12. Tous les OFS qui ont obtenu plusieurs agréments avaient demandé à exercer à l'échelle régionale. Aucun n'a demandé un périmètre plus restreint. Parmi eux, on trouve trois pionniers, qui n'ont demandé à exercer que dans deux territoires, mitoyens. Cela signifie que l'implication territoriale reste importante, bien que le dispositif semble participer d'une stratégie de développement. La plupart des autres structures qui ont demandé de multiples agréments ont commencé les démarches en 2020. Ce sont en majorité des organismes HLM agréés directement. On peut distinguer deux typologies, qui semblent entretenir des rapports différents aux territoires :

- Agrément dans deux territoires mitoyens où l'organisme a déjà une activité ou entrevoit la possibilité de s'étendre grâce à la nouvelle compétence OFS. Les structures connaissent le territoire régional, elles y ont certainement des liens avec les collectivités.
- Agrément dans un plus grand nombre de régions, parfois non mitoyennes. Ces bailleurs HLM sont de tailles importantes et appartiennent à des groupes. Les liens aux politiques locales de l'habitat sont plus incertains (Santilli, 2020). Les bailleurs sociaux de taille importante sont écartelés entre des relations à maintenir avec les collectivités qui sont des acteurs clés pour leur permettre de produire, et leur gouvernance, souvent éloignée de ces territoires et dont la pression économique impose des choix de stratégie interne :

« Pour les collectivités locales, l'enjeu est de garder une influence dans les arbitrages patrimoniaux que feront des organismes de plus en plus régionaux, mais également dans les politiques d'attribution et de gestion de proximité. En effet, si le tissu des OPH et des EPL est maîtrisé par les collectivités, l'évolution des ESH et des coopératives leur échappera. Mettre en musique les interventions de filiales de grands groupes et celles d'opérateurs rattachés aux territoires restera un défi pour les politiques locales de l'habitat⁵⁹⁷. »

Enfin, les deux OFS restants, ayant été agréés sur plusieurs territoires, sont plutôt associés à des acteurs privés. Icade, filiale de promotion privée de la Caisse des dépôts et consignations, a demandé un agrément sur presque tout le territoire métropolitain. Le rapport au local est ainsi relativement évacué. L'autre structure est une association⁵⁹⁸, créée en 2020 pour obtenir l'agrément

596 Entretien 45 – Chargé.e de missions – d'opérations, Services de l'État.

597 Hagmann, Joinet, 2018.

598 Les trois associés, également au Bureau de l'association agréée OFS, ont étudié à l'ESSEC. Ils exercent parallèlement ou exerçaient précédemment dans la promotion privée ou l'investissement immobilier. Cet OFS travaille avec des promoteurs privés. Il est relié par ses créateurs à une structure qui se présente comme un cabinet de conseil et d'investissement spécialisé dans le logement abordable.

en Île-de-France. Elle demande trois nouveaux territoires non mitoyens en 2022. Ces deux structures sont les seules liées directement à la promotion privée parmi les OFS existants en aout 2022. L'implication de ce type d'acteur doit donc être observée également sous l'angle de leur relation au territoire.

2.2. Relations entre OFS sur un même territoire

« Si j'espère que plusieurs milliers de logements seront proposés chaque année en BRS, nous devons prêter attention à ne pas dévoyer le modèle pour faire du chiffre. Il faut prêter attention à ne pas mettre en concurrence plusieurs modèles d'OFS. Certaines collectivités ont créé des OFS qu'elles portent, auxquels tous les opérateurs HLM ont été invités à prendre part. Certaines n'ont invité que leurs opérateurs privilégiés, ce qui me semble injuste. D'autres encore ont invité tous les opérateurs de l'action sociale à prendre part au projet, mais également des promoteurs. Je ne suis pas sûre qu'il soit justifié qu'un promoteur classique ait besoin de la TVA réduite que nous avons mise en place dans le cadre de ce dispositif, afin de permettre aux opérateurs de l'action sociale de proposer des tarifs aussi abordables que possible ⁵⁹⁹»

Les relations qui s'établissent entre les OFS agréés sur un même territoire ne sont pas simples. Parfois il s'agit de concurrence, parfois cette proximité donne lieu à des collaborations, et parfois les Organismes fonciers se succèdent pour travailler sur une opération, du fait d'échecs des premiers.

La concurrence pourrait conduire les OFS à prendre plus de risques en proposant des conditions très avantageuses aux promoteurs, aux collectivités ou aux aménageurs. Nous en avons déjà parlé.

Plusieurs OFS évoquent la difficulté à travailler ensemble dans les premiers temps. Cependant, des collaborations entre acteurs locaux sont finalement possibles dans certains cas. Un Organisme de foncier solidaire peut signer un BRS initial avec un opérateur HLM par ailleurs agréé OFS. Le cas se produit régulièrement, comme Bizitégia qui désigne Le Col comme maître d'ouvrage, ou bien la Foncière de la Métropole de Lyon avec Rhône Saône Habitat. Cette collaboration demande néanmoins de partager une culture et des objectifs communs.

Dans d'autres cas, on peut observer des sortes de pactes dans certains territoires. Les OFS se répartissent l'activité ou prennent le temps de s'informer, pour ne pas entrer en concurrence, ce qui pourrait nuire à l'abordabilité des logements et à la pertinence des opérations sur le long terme.

« Entre OFS en Île-de-France, il y a concertation et on a un « pacte de non concurrence », même si on peut intervenir sur le territoire des autres. Pourtant des aménageurs publics font des concours avec mise en concurrence sur des charges foncières⁶⁰⁰. »

599 Intervention d'Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH et ministre du logement au moment de la rédaction des décrets d'application des OFS-BRS, lors des rencontres Foncier solidaire France de Paris, décembre 2022.

600 Intervention de Christian Chevê, président de l'OFS Coopérative foncière francilienne, lors du séminaire à la maison des sciences de l'Homme de Paris Nord, décembre 2022.

3. Les OFS sont-ils le signe d'une transformation de l'action publique ?

« Dans un contexte de rareté des ressources, les bons choix en matière de politiques urbaines sont ceux qui permettent la réunion d'un éventail large d'acteurs et de ressources. Le projet vaut ainsi autant par son processus que par son résultat matériel ou son débouché réglementaire. Le projet, dans la planification stratégique, devient un outil de construction des consensus⁶⁰¹. »

En retraçant l'histoire des modes de décisions politiques à l'échelle municipale, Dominique Lorrain explique que, dans les années 1900, « les normes techniques, les règles qui aujourd'hui codifient des pans entiers de l'action publique n'existent pas ⁶⁰² ». Il revient donc aux élus d'arbitrer sur la plupart des sujets. Il me semble que par certains aspects, le dispositif OFS-BRS est tellement nouveau qu'il questionne à nouveau fortement les élus. Puisqu'il est régit par des règles très inhabituelles, qu'il n'a pas de procédures techniques, ni d'outil de pilotage comptable ou de mesure (Pinson, 2004), les pouvoirs publics locaux se trouvent dans l'obligation de prendre position sur tous ces aspects. Les cadres existants doivent être repensés pour intégrer le dispositif, ce qui impose de sortir de la dépendance au sentier. Bien qu'à l'échelle nationale l'instrument ne soit pas marqué idéologiquement, quand il arrive sur les territoires, il nécessite une adaptation locale avec des prises de décisions basées sur des orientations politiques. Les personnalités impliquées dans la prise de décision ont une influence importante sur la construction de chaque modèle local. Les élus et les techniciens de collectivités ont la possibilité de déterminer réellement un instrument nouveau. Chaque territoire arbitrant de manière différente, le dispositif peut conduire à une différenciation.

3.1. Pistes de régulations locales

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, la diffusion du dispositif OFS-BRS parmi les collectivités a commencé par un petit nombre de pionnières qui se sont associées ou ont initié des Organismes de foncier solidaire au cours des années 2017-2019. Or, au moment des élections municipales de 2020, le recours à ce dispositif apparaît dans un très grand nombre de programmes pour répondre à la crise du logement. Cet intérêt soudain et massif illustre ce que Stéphane Cadiou qualifie de « standardisation des agendas urbains⁶⁰³ ». Toutefois, l'implication des collectivités ne repose pas seulement sur la création d'un instrument. La régulation du dispositif apparaît également comme un enjeu important, pourtant pas toujours relevé.

La création des OFS pionniers a souvent pour origine des objectifs de politique publique, quel que soit le statut de la structure initiatrice (collectivité, opérateur HLM ou EPFL). En voici quelques-uns évoqués lors des entretiens :

- Politique de peuplement : mixité, abordabilité, mobilité résidentielle, etc. ;

⁶⁰¹ Pinson, 2004.

⁶⁰² Ibid.

⁶⁰³ Cadiou, 2021.

- Influence sur les marchés immobilier et foncier dans la perspective d'améliorer l'abordabilité pour les ménages et de faciliter la production ;
- Gestion du parc des bailleurs HLM : mixité, parcours résidentiel, patrimoine, etc. ;
- Contrecarrer les effets d'aubaine des autres aides publiques à l'accession et pérenniser les investissements publics ;
- Aider les employeurs locaux en logeant les salariés ;
- Soutenir les politiques environnementales : transport, construction, etc.

Plusieurs OFS pionniers créés par des acteurs publics sont décrits comme des instruments au service des politiques publiques. Les OFS initiés ou soutenus par des EPF et EPFL, sont également au service des politiques locales et accompagnent les réflexions des élus sur la régulation des marchés, notamment fonciers. Mais les OFS créés par des opérateurs HLM développent aussi souvent des objectifs qui s'inscrivent dans les politiques publiques de leur territoire. Lorsque la celle-ci est peu structurée en matière d'habitat ou de foncier, des acteurs HLM peuvent accompagner le développement de stratégies. Ainsi, pour les pionniers, il paraît nécessaire de réguler le dispositif OFS-BRS en construisant une politique plus globale en matière d'habitat, mais aussi de foncier. Voici quelques-uns des modes d'action qu'ils envisagent.

Implication des acteurs locaux dans les agréments

Certaines collectivités ont demandé à être impliquées dans les procédures d'agrément des Organismes foncier susceptibles d'agir sur leur territoire : « que le dossier d'agrément reçoive un avis des collectivités titulaires d'un PLH sur le territoire impacté par l'OFS⁶⁰⁴ ». En effet, elles ne savent pas qui va intervenir et devenir leur interlocuteur, puisqu'à l'origine le préfet délivrait seul les agréments. Réguler un dispositif sans savoir à qui l'on s'adresse est relativement difficile.

Depuis la loi dite 3DS, l'agrément OFS est subordonné à un avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Cette entité est co-présidée par l'État et une représentation des collectivités de la région. « Cette mesure introduite par le législateur vise à faire un lien entre la politique régionale du logement et la délivrance des agrément OFS⁶⁰⁵. » Il s'agit d'une avancée mais qui ne saurait satisfaire complètement les acteurs publics. « Ce n'est pas un vrai outil de décentralisation si les collectivités ne donnent pas leur avis sur l'agrément de l'OFS⁶⁰⁶ ». Cette demande appelle une nouvelle évolution législative, peut être sous la forme d'expérimentation. Alice Fuchs-Cessot souligne, lors d'une rencontre du réseau des acteurs de l'habitat mi 2023, que « la législation pourrait accorder le pouvoir aux collectivités qui le souhaitent de donner un avis conforme sur la création de nouveaux organismes agréés OFS sur leur territoire⁶⁰⁷ ». Cela pourrait aller de pair avec l'obligation pour les territoires d'intégrer le BRS-OFS dans le PLH. La collectivité devrait ainsi assumer une intention explicite concernant le rôle de l'OFS dans les politiques locales.

604 Entretien 33 – Direction de service, Collectivité locale. Citation sur la base d'une prise de note.

605 DHUP, 2023. OFS, Bilan de l'année 2021.

606 Entretien 51 – Chargée de missions – d'opérations et Direction, EPFL. Citation sur la base d'une prise de note.

607 Intervention d'Alice Fuchs-Cessot, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat du 21 juin 2023.

Cette question des critères d'agrément, et d'instances décisionnaire reste un point de débat important. Fin 2023, la DHUP observe que sur les 138 structures agréées OFS, seules 51 étaient vraiment actives. Des voix s'élèvent pour proposer de retirer les agréments aux organismes inactifs. D'autres critères pour la délivrance ou le retrait des agréments sont évoqués, par exemple : imposer que les structures aient défini un projet global, demander aux candidats à l'agrément d'apporter la preuve que l'offre qu'ils proposent est cohérente par rapport à la politique de l'habitat du territoire.

Les collectivités souhaitent souvent encadrer la production

Les collectivités peuvent participer à la programmation des projets BRS lorsqu'elles appartiennent à la gouvernance de l'OFS, ou souvent lorsqu'elles apportent les fonciers. Pour agir de manière plus structurelle sur le territoire, elles peuvent s'appuyer sur le programme local de l'Habitat (PLH), si elles en ont créé un, et le Plan local d'Urbanisme (PLU).

« Il reste que la production de BRS peut encore accélérer : un levier essentiel est son appropriation par les élus locaux. Ils doivent être sensibilisés à l'intérêt du BRS de manière à pouvoir lui donner sa place dans les opérations immobilières, et en premier lieu dans les PLH⁶⁰⁸. »

Le PLH définit des orientations stratégiques à l'échelle intercommunale, notamment les objectifs à atteindre en termes de production de l'offre nouvelle de logements. Il indique « la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible » (Art.L302-1 du CCH). Il décline ensuite des actions à mener, détaillées par communes et, le cas échéant, par secteur géographique. Ce document pourrait donc intégrer la typologie du BRS, parmi une catégorie plus large de l'accession sociale. Les collectivités seraient ainsi en mesure d'orienter les OFS et les acteurs de la production, sur la stratégie qu'elle aimerait les voir mener sur son territoire.

L'intercommunalité développe également un plan local de l'urbanisme, qui peut notamment fixer des zonages concernés par les clauses de mixité, dont nous avons vu l'importance dans ces premières années de développement du dispositif OFS-BRS. Le PLU doit permettre la bonne exécution du PLH. Ces documents ont une réelle influence sur le développement, mais aussi la régulation du dispositif. Ces textes peuvent orienter la politique de prix, d'achat foncier, de ménages cibles, du BRS, et définir l'articulation avec les autres segments et aspects de la politique du logement.

Les collectivités utilisent aussi parfois des instruments du droit souple, comme des chartes, pour encadrer la production des promoteurs. Il s'agit de simples conventions signées entre acteurs politiques locaux et promoteurs qui interviennent dans une commune. Julie Pollard les qualifie de

« Code de bonne conduite qui, en principe, n'a pas de statut légal et qui n'est pas censé être contraignant pour les promoteurs. (...) documents très variables, assez peu normés (...) Pour synthétiser, je considère qu'il y a dans ces chartes deux objectifs, parfois assumés explicitement, parfois

608 Interview de Simon Goudiard, directeur de l'Office Foncier Solidaire (OFS) des Yvelines, Bazard 2023.

non, mais essentiels aux yeux des élus, et dans lesquels la promotion privée joue un rôle majeur :

- la lutte contre l'explosion des prix immobiliers ;
- la question du contrôle du peuplement⁶⁰⁹. »

Ce type de chartes pourraient être mis en œuvre pour encadrer plus encore les typologies et caractéristiques des logements BRS, mais surtout le comportement des acteurs de marchés qui y contribuent, qu'ils soient partenaires ou prestataires d'un OFS.

Alice Fuchs-Cessot va encore plus loin, imaginant une évolution législative pour « autoriser les EPCI au statut AOH à tester un pouvoir d'agrément en matière de BRS⁶¹⁰. » Les collectivités auraient ainsi, en plus du pouvoir de délivrer l'autorisation d'urbanisme, celui de négocier le projet même des logements BRS. Cela fait écho à la régulation de la production de logement locatif intermédiaire.

« L'Institut Paris Région note que (...) la suppression annoncée en 2021 de l'agrément pour la réalisation de LLI pourrait remettre en cause ces modalités de régulation de la production du logement intermédiaire, en rendant plus complexe pour l'État local et/ou les collectivités le suivi de l'activité privée en la matière⁶¹¹. »

En dernier lieu, comme pour tous les prêts de la CDC, l'emprunt Gaïa nécessite une garantie par la collectivité qui constitue un moyen supplémentaire d'action, potentiellement avec un regard porté sur les conditions de l'opération.

Des collectivités qui s'associent aux OFS pour réguler

Faute de pouvoir agir par la réglementation locale, certaines collectivités influencent les choix des OFS en participant à leur gouvernance.

Elles peuvent par exemple s'impliquer dans la rédaction du règlement intérieur de l'OFS, qui s'applique pour toutes les opérations qu'il mène. Tous les acteurs qui collaborent avec lui y sont donc contraints. Les vendeurs de terrains le savent. Les promoteurs qui prospectent également. Puisqu'ils savent qu'ils ne vendront pas plus cher à l'OFS, ils négocient mieux leurs fonciers.

3.2. Nouvelle instance de dialogue ?

« Tout un ensemble d'expériences permet d'aller dans le sens d'une co-construction des politiques publiques à partir d'associations dont l'activité n'est pas uniquement économique, mais est aussi

609 Intervention de Julie Pollard, politologue, maître d'enseignement et de recherche à la faculté des sciences sociales et politiques de l'université de Lausanne, lors du petit déjeuner décideurs-chercheurs organisé par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, 12 juin 2018. « Quand maires et promoteurs négocient la production de logements ».

610 Intervention d'Alice Fuchs-Cessot, Maître de conférences en droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, lors de la journée d'étude du Réseau des acteurs de l'habitat du 21 juin 2023.

611 Gimat, Guironnet, Halbert, 2022.

délibérative. Il s'agit qu'elles se rassemblent et prennent la parole plus fortement pour un nouveau dialogue avec les pouvoirs publics⁶¹². »

Les OFS pionniers observés dans le cadre de cette recherche sont suffisamment anciens pour que, en 2022, des liens aient commencé à s'établir avec les acteurs publics locaux, quand ceux-ci n'étaient pas directement impliqués dans leur création. Ce nouvel acteur, à la fois opérationnel et stratégique, est une instance susceptible de renouveler les liens entre la puissance publique et les acteurs opérationnels. Que la collectivité souhaite mettre en œuvre une politique pensée en amont, ou soit prête à la construire de manière collective, le fait que les acteurs publics côtoient d'autres partenaires au sein de la gouvernance de l'OFS pourrait faire évoluer la manière de fabriquer les politiques publiques à terme.

Actuellement, les liens entre acteurs existent souvent dans la négociation entre le producteur du projet et la puissance publique locale. Celle-ci invite parfois les opérateurs et promoteurs dans les phases d'élaboration de documents, comme les PLH. Mathilde Cordier souligne l'importance de ces moments de dialogue, pour parvenir à former une culture commune autour des enjeux des politiques publiques.

« Des occasions pour les acteurs d'apprendre « à parler le même langage », de communiquer sur leurs difficultés et de les confronter à celles des autres, de prendre la mesure des intérêts de leurs partenaires, etc. Par ailleurs, même si ces forums ne débouchent pas nécessairement sur de nouveaux accords ou de nouveaux ajustements des actions mises en œuvre, ils participent dans tous les cas à alimenter la « culture locale de l'habitat » et à donner corps au réseau d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques⁶¹³. »

Un partenaire d'OFS interrogé se félicite que l'OFS soit une de ces instances de dialogue sur le territoire. Pour lui « il n'en existe pas d'autres où tous ces acteurs peuvent discuter. Il ne manque que l'État⁶¹⁴ ». Il se réjouit de cette possibilité d'échanger sur le développement du territoire et les enjeux de logements au niveau local. Il loue la qualité des débats. « Tout le monde avec le même objectif : développer l'OFS. Sur une cause aussi belle tout le monde s'est retrouvé⁶¹⁵. »

La difficulté de définir l'intérêt général

Les travaux sur les « communs » pourraient représenter une source d'inspiration sur la manière d'intégrer le point de vue d'acteurs locaux à la conception d'une politique locale. Propriété ni publique ni privée, les communs sont des ressources prises en charge par une association d'utilisateurs ou communauté, qui articule les intérêts de ses membres avec l'intérêt général, selon une grande variété de systèmes de gouvernance, notamment étudiés par Elinor Ostrom.

Plusieurs auteurs ont recherché la manière dont la leçon des communs peut contribuer à renouveler l'action publique locale en France, tout en conservant les bases normatives de la solidarité. Cette

612 Laville, 2010.

613 Cordier, 2011.

614 Entretien 40 – Direction générale, Promotion. Citation sur la base d'une prise de note.

615 Entretien 40 – Direction générale, Promotion. Citation sur la base d'une prise de note.

inspiration pourrait s'incarner dans une forme de gestion élaborée puis pratiquée conjointement par les acteurs du territoire et les collectivités. La démocratie participative pourrait évoluer vers une forme plus délibérative et contributive (Dau E., Krausz N., 2022). Les citoyens seraient ainsi associés à la construction, à la mise en œuvre, puis à la gestion et à l'adaptation permanentes des règles. Cela peut prendre la forme de délégation par la conclusion de Partenariats Publics-Communs (PPC) ou la garantie des règles par l'administration qui « agit aussi bien comme une sorte d'autorité d'incitation qu'un tiers de confiance » (Jaspart X., Perrin O., 2021).

Gouvernance originale de l'OFS Foncier coopératif malouin⁶¹⁶

L'exemple de l'OFS créé à Saint-Malo incarne une de ces nouvelles voies de collaboration entre les acteurs publics et la « communauté ». En 2016, la coopérative d'HLM Keredes voit dans l'OFS une façon de répondre aux difficultés d'accession à la propriété des salariés de la côte d'Émeraude, confrontés à un marché du logement trop cher qui leur impose de s'éloigner de leur lieu de travail. Keredes propose de créer un organisme au service de la politique locale de l'habitat. Elle y associe plusieurs opérateurs d'intérêt général et trois grandes entreprises locales qui s'inquiètent des difficultés de logement de leurs salariés. Enfin, l'agglomération de Saint-Malo puis celle de Dinard rejoignent l'organisme. Si cet OFS est mis au service de leurs politiques publiques de l'habitat, les collectivités acceptent néanmoins de discuter à la fois le contenu et les moyens de leur stratégie sur l'accession. Elles deviennent ensuite garantes de ce cadre coconstruit, qui fixe par exemple un prix maximum pour l'achat des terrains ou un montant de redevance. Les collectivités n'apportent pas ou peu de financement, et l'OFS ne le leur demande pas. Le rôle de la puissance publique locale est principalement de garantir l'application d'une règle discutée avec des représentants de la « communauté ». Si les habitants ne sont pas encore très présents dans cet exemple, les premières ventes de BRS débouchent déjà sur l'attribution de sièges pour des représentants habitants au sein de l'organe de gouvernance de cet OFS de statut SCIC. Ainsi au cours des années à venir, pouvoirs publics, promoteurs d'intérêt général, entreprises et habitants débattront régulièrement d'un volet de la politique locale de l'habitat.

Ce type de fonctionnement ressemble un peu à la manière dont les *Community Land Trusts* organisent leur gouvernance pour parvenir à définir un intérêt général de la communauté locale. Cette idée mêle l'intérêt général que poursuivent les élus, à l'intérêt du voisinage large incarné par les associations et l'intérêt collectif des habitants, qui dépasse la somme de leurs intérêts particuliers.

Loin de se concentrer uniquement sur le local, les projets font aussi échos à des enjeux de société plus vastes. Pour construire la politique du CLT avec tous les acteurs, la volonté des acteurs publics est essentielle. Les élus, mais aussi les agents des services, sont partie prenante. Cela préfigure la possibilité que les Organismes fonciers prennent peu à peu une indépendance et deviennent des instances à part entière. Cela leur sera d'autant plus permis, qu'elles prospecteront elles-mêmes les terrains et qu'elles développeront une gouvernance diversifiée.

Mobilisation des élus par des professionnels

Tout au long du XX^{ème} siècle, du fait d'une gouvernance locale de plus en plus marquée par les instruments, les élus ont changé de rôle et la place des services employés des collectivités a pris de l'importance. La technicité du domaine de l'habitat nécessite la présence accrue de personnes

616 Description basée sur une prise de note lors des entretiens 43, 46 et 49.

formées, ce qui conduit à une plus grande place prise par les techniciens dans la détermination même des politiques locales de l'habitat (Cordier, 2011). C'est encore le cas, avec le dispositif OFS-BRS, qui dans les premières années a nécessité pour les collectivités de mener des réflexions complexes. Beaucoup d'OFS pionniers liés à des collectivités ont expliqué le rôle déterminant des techniciens dans la création d'un organisme local. Ceux-ci ne se positionnaient pas seulement sur les enjeux techniques, mais surtout sur l'accompagnement des élus à construire une stratégie politique et à affirmer de grands choix idéologiques.

« Ainsi, les services techniques, enclins à se positionner sur le registre des « valeurs », et regrettant parfois d'être « trop techniques », semblent être clairement identifiés comme des services stratégiques fortement porteurs des politiques communautaires, dans le cas des deux agglomérations observées⁶¹⁷. »

Au cours des entretiens menés dans le cadre de cette thèse, plusieurs acteurs professionnels ont spontanément déclaré que leur rôle était d'accompagner les communes et intercommunalités à construire une politique de l'habitat. C'est notamment le cas des équipes salariées des EPF et EPFL, mais aussi de quelques salariés d'opérateur HLM spécialisés dans la promotion.

4. L'expérience des OFS-BRS alimente un débat sur la régulation en matière de logement et de foncier

Au cours de ces 5 premières années, 2017-2022, le dispositif OFS-BRS a tant légitimé la régulation de la propriété pour des besoins d'intérêt général, et tant illustré le problème que représentent les couts fonciers, qu'une attente de régulation s'est développée. Il est intéressant de constater qu'entre 2014, où l'évolution de la conception du droit de propriété et l'encadrement des prix fonciers semblaient hors de propos, et 2023, les conceptions ont fortement évolué. Il me semble que le dispositif a contribué à faire évoluer et légitimer des débats impossibles à l'époque.

Plusieurs collectivités demandent maintenant à pouvoir agir en encadrant les prix fonciers⁶¹⁸. C'est aussi une des propositions majeures du CNR Logement, dont le groupe de travail n°1 préconise

⁶¹⁷ Cordier, 2011.

⁶¹⁸ La demande de régulation a dépassé le cadre des OFS et a été reprise de façon plus générique. Par l'exemple, douze maires appellent dans une tribune parue dans le JDD en septembre 2022 à « systématiquement plafonner le prix du foncier dans les zones tendues ». Ils soulignent la limite des capacités d'action des collectivités et en appellent à une politique nationale en la matière : « Certaines d'entre nous ont mis en place, lorsque l'État l'a autorisé l'encadrement des loyers. (...) Selon nos collectivités, nous engageons des actions volontaristes en urbanisme et politique foncière pour permettre de contenir les prix. Mais il est de la responsabilité de l'État d'user de son pouvoir de régulation. Les services de l'État doivent jouer un rôle essentiel pour lutter contre la spéculation foncière. Nous demandons donc une révision des politiques nationales de défiscalisation de l'investissement immobilier dans les marchés tendus. Il faut aussi plus d'audace. Il devient nécessaire de systématiquement plafonner le prix du foncier dans les zones tendues. Ce plafonnement viendrait compléter l'encadrement des loyers et améliorer la maîtrise du cout du logement. Il s'agit de créer un encadrement réglementaire et légal du prix du foncier, notamment pour s'attaquer aux effets d'aubaine d'un petit nombre de propriétaires fonciers. »

de donner aux collectivités AOH « des marges d'expérimentation fiscale, une capacité à définir leur propre stratégie d'encadrement des loyers, des prix de foncier, voire des prix immobiliers⁶¹⁹ ». Les pionniers appellent les acteurs publics à développer, parallèlement à la régulation du BRS, une vraie politique foncière : « Ce qu'il nous faut c'est une vraie politique du logement avec un volet foncier. Il faut arrêter d'acheter les fonciers à 2500€/m²⁶²⁰. » Avant de massifier le dispositif, certains pionniers invitent à traiter la question foncière :

« Faut-il le massifier ? Cet objectif résonne un peu comme un aveu d'impuissance quant à la possibilité de réguler le marché du foncier. Sans tomber dans une économie administrée, il est clair que des mesures d'encadrement des prix devraient être prises car ils sont aujourd'hui complètement déconnectés de la valeur réelle du foncier. Ensuite, le BRS n'est pas une solution miracle universelle. Je suis plutôt pour la mise en œuvre d'une multiplicité de solutions, dont beaucoup existent déjà et d'autres mériteraient d'être développées⁶²¹. »

Les promoteurs privés aussi appellent à l'action en la matière. Ainsi, Alain Dinin, président du conseil d'administration de Nexity, raconte au Congrès HLM de 2021 « Hier j'étais avec un ancien premier ministre, je lui disais il faut réguler le prix des terrains. Il me dit : "Ah bon on peut faire ça ?" Et oui ! on peut faire ça, il faut juste du courage⁶²². »

Au-delà de la régulation des prix fonciers, le dispositif a légitimé les réflexions sur l'évolution de la conception française du droit de propriété.

« L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui sacralise la propriété privée comme principe constitutionnel, est le plus grave crime commis par la Révolution française. (...) nous faisons face, partout en France, à une crise majeure du foncier. Si elle s'aggrave, tout le monde y perdra : l'État, les collectivités et les citoyens. Il faut à présent ouvrir ce débat pour trouver des solutions, mais cela suppose pour le moins d'infléchir l'application du principe constitutionnel de la propriété. À défaut, les intérêts des spéculateurs fonciers mettront à bas toute politique de l'habitat, de l'aménagement et de la construction⁶²³. »

Dans le même registre, la rédactrice en chef adjointe de la revue le Moniteur, propose dans un éditorial de mai 2023 « et, pourquoi pas, faire du logement un bien de première nécessité, qui ne réponde plus aux lois du marché⁶²⁴. » Autre exemple, le congrès des notaires réuni en 2023 présente une proposition de généralisation de l'encadrement de la propriété, lorsqu'une aide publique a été perçue, dans l'objectif de « Maintenir dans le temps les décotes consenties au premier accédant

619 Conseil National de la Refondation Logement, Contat, Van Styvendael, 2023.

620 Intervention de Cédric Van Styvendael, maire de Villeurbanne, président de Housing Europe, co-animateur du groupe de travail « Redonner aux Français du pouvoir d'habiter » du Conseil national de la refondation, lors des Rencontres Foncier solidaire France, novembre 2023, Lyon. Citation à partir d'une prise de notes.

621 Interview de Simon Goudiard, directeur de l'Office Foncier Solidaire (OFS) des Yvelines, Bazard 2023.

622 Intervention d'Alain Dinin, président de Nexity, lors de la table ronde conclusive du congrès HLM de Bordeaux, septembre 2021. Citation à partir d'une prise de notes.

623 Intervention de Jean-Yves Le Bouillonne, ancien maire de Cachan, vice-président de la métropole du grand Paris, président du conseil de surveillance de la société du Grand Paris, et député du Val de Marne, lors des entretiens d'Inxauseta, 2022. (Entretiens d'Inxauseta, 2022, p.26)

624 Éditorial de Barbara Kiraly, *Le moniteur des travaux publics et du bâtiment*, 19 mai 2023.

dans les modes d'accès aides à la propriété⁶²⁵ ». Ils entendent ainsi résoudre de manière globale la difficulté liée à la fragilité des clauses antispéculatives, ce qui revient à modifier les droits de propriété. La proposition a été adoptée à 96%.

Si les élus et les professionnels se mobilisent, le militantisme citoyen évolue également, notamment dans ses formes. Précédemment, il promouvait des alternatives (voir Partie I), mais en 2022, on remarque que plusieurs organisations appellent à plus de régulation. Des citoyens, notamment au Pays basque⁶²⁶ ou en Bretagne⁶²⁷, portent des revendications très techniques, adaptées à ces sujets complexes : encadrement des locations de tourisme, des loyers, de la fiscalité des résidences secondaires, etc. Ces luttes sont concentrées sur le local, avec néanmoins une circulation des idées entre territoires, dans une perspective de changement plus global : « Des signaux laissent penser que l'on vit actuellement une période de possible re-politisation des affaires locales urbaines⁶²⁸. »

625 119^{ème} congrès des Notaires de France, « Le logement - le devoir de faire mieux, le Droit pour faire autrement », 11 avril 2023. Proposition 5 de la Commission 2, présidée par Maître Xavier Lièvre : « Maintenir dans le temps les décotes consenties au premier accédant dans les modes d'accès aides à la propriété ».

626 L'association Alda est mobilisée sur les questions de logement dans le Pays basque. « Née à l'automne 2020, Alda est une association défendant les intérêts et aspirations des populations, familles et personnes des milieux et quartiers populaires. » (citation du site internet de l'association). Txetx Etcheverry militant local, écologiste et « altermondialiste » fonde Bizi ! en 2009, qui donnera naissance à Alternatiba en 2013 : village des alternatives en perspective de la Cop 21. Il s'engage en 2020 dans la commission logement de Alda (qui est le principal sujet de revendication de la plateforme). A l'occasion de, l'élaboration du 1er PLH de l'ensemble du Pays basque « Les murs du Pays Basque se couvrent l'affiches, de banderoles, de tags stigmatisant la spéculation et la difficulté grandissante de vivre et se loger au pays (...) Sans une forte régulation publique, l'ensemble des actions individuelles des acteurs économiques, guidées par leur intérêt personnel et spécifique à chacun, est ici bien loin d'aboutir à l'intérêt général. » (Etcheverry, 2021).

627 En Bretagne plusieurs collectifs ont été créés pour militer sur la question du logement : « Droit à la ville Dz », « Crise du logement, il y a urgence à agir », « Un ti da bep hini », « Les enfants de tempêtes » ou encore « Tregor Argoat Goelo Zone tendue ». Une manifestation s'est tenue pour dénoncer la crise du logement à Vannes, Douardenez et Lannion le 10 septembre 2022. Parmi les revendications très techniques, les militants demandent notamment que les communes de Bretagne qui le souhaitent puissent être classées en zone tendues et avoir ainsi plus de pouvoir d'agir sur les résidences secondaires, l'encadrement des loyers et le logement social.

628 Cadiou, 2021, p.59.

Conclusion du chapitre 6

Avec les premières expérimentations de montages de projets de logements en BRS, puis la généralisation et massification du dispositif, certains pionniers ont identifié des risques opérationnels mais aussi de possibles dévoiements.

Ce phénomène s'explique en partie par la nouveauté des Organismes de foncier solidaires, trop jeunes pour imposer leur point de vue, avoir une indépendance de décision et établir des rapports de force avec les acteurs du marché. Les pionniers ont cherché à construire des pratiques et des gouvernances susceptibles de contrebalancer les pressions des acteurs de la production. Il faudra attendre quelques années pour en observer les résultats.

Le réseau FSF n'agit pas de manière contraignante sur ses membres. Par ailleurs, de nombreux OFS n'y ont pas encore adhéré. Toutefois, ce collectif a permis de construire un discours commun et d'établir un socle de principes. En effet, les OFS affrontent des problèmes récurrents en matière de politique du logement, notamment dans les interactions entre segments (logement locatif social, logement intermédiaire, etc.) et dans les répercussions des modes de production sur le marché et ses acteurs (Véfa HLM, concurrences, régulation foncière, etc.).

Trancher ces débats passe, pour les acteurs pionniers et publics, par le fait de trouver une définition de l'intérêt général. Or, dans un dispositif aussi souple qui s'adapte aux spécificités de chaque territoire, cette recherche est difficile. La majorité des OFS pionniers disent se mettre au service de l'intérêt général, mais tous ne le considèrent pas de la même manière. Ce qui paraît juste aux uns ne fonctionne pas nécessairement pour les autres. Dans les premières années, on assiste ainsi à une élaboration collective de ce que peut être l'intérêt général commun en matière d'OFS-BRS. Pour y parvenir, les pionniers s'appuient à la fois sur leurs convictions idéologiques, leurs connaissances de leur territoire d'action et leurs expériences concrètes. Ils ne renoncent pas à promouvoir la souplesse du dispositif malgré la complexité de ces débats et les risques que cela leur fait prendre.

Les préoccupations des pionniers dans ces premières années débouchent ainsi sur un appel à régulation par les collectivités, garantes de l'intérêt général local, et avec lesquelles ils espèrent individuellement et collectivement pouvoir dialoguer davantage, et coconstruire les orientations⁶²⁹. On voit ici revenir l'inspiration initiale des *Community Land Trusts*. Plusieurs OFS ont ainsi fait entrer à leur gouvernance collectivités et habitants-usagers.

629 Julie Pollard a montré une stratégie semblable chez les promoteurs privés (Pollard, 2018).

Conclusion de la Partie III.

Les pionniers militants aspirent et œuvrent pour que le dispositif se généralise. Pour y parvenir, ils doivent d'abord le rendre crédible techniquement, donc lever tous les freins opérationnels. Ils s'y emploient avec énergie les premières années, faisant parfois évoluer la réglementation et construisant des processus et des pratiques. Une des difficultés majeures provient du fait que le dispositif a été conçu par et pour les collectivités et opérateurs HLM. Les premières confrontations avec les potentiels habitants, par la commercialisation inquiètent fortement. La seconde source de préoccupation va émerger tardivement, celle de la gestion des ensembles bâtis et des baux. Bien qu'il s'agisse de l'objectif principal du dispositif, il est mal pris en compte dans ces premières années. Toutefois, ce délaissement des questions de gestion n'est pas propre aux OFS. À ces éléments d'explication s'ajoutent les enjeux économiques autour de la production. Pour mesurer l'attention portée à la gestion, j'ai analysé le niveau d'élaboration des clauses des contrats BRS. Elles révèlent l'organisation mise en place par les pionniers. Elles renseignent également sur les choix opérés en matière de répartition des risques dans le temps entre les OFS, les opérateurs-promoteurs, mais aussi les habitants.

Les pionniers sont conscients qu'en se généralisant, le dispositif va leur échapper. Ils espèrent que de nouveaux acteurs l'enrichiront encore, mais redoutent en même temps que cela engendre de nouveaux risques. Ils craignent en particulier des dévoiements, liés notamment à la prépondérance prise par la production au détriment de la mission de gestion de long terme des OFS. La souplesse du dispositif négociée avec l'État se retournerait alors contre les objectifs sociaux et pourrait nuire au dispositif ainsi qu'aux territoires, voire à certains acteurs.

La seule solution pour garder la souplesse tout en limitant les détournements est d'inventer une gouvernance du dispositif. Or, cela ne peut pas passer par les OFS eux-mêmes, qui sont rarement, dans ces premières années, des acteurs indépendants. Ils sont très liés à ceux qui les ont créés ou à ceux qui leur fournissent des prestations, des financements ou des fonciers. La stratégie des OFS est donc souvent orientée vers l'intérêt d'un autre acteur. Faute d'autorégulation, les pionniers privilégient un encadrement par les acteurs publics locaux, mais demandent une prise en compte de leurs points de vue d'acteurs de terrain, ce qui pourrait déboucher sur une évolution des politiques publiques locales de l'habitat, comme le suggèrent certains exemples. Au-delà, on se rend compte que les expériences et débats menés dans ces premières années ont fait évoluer les réflexions sur la question de la régulation de manière générale. Le dispositif créé, à défaut de pouvoir encadrer le droit de propriété et les prix fonciers (Partie II), semble avoir finalement légitimé les interventions publiques en la matière.

Au moment de terminer de cette thèse, fin 2024, la situation s'est encore tendue pour le secteur du logement. Les relations que les collectivités entretiennent avec l'État se dégradent en même temps que le contexte budgétaire. Alors que l'étude de terrain pouvait laisser voir des pistes de résolution, il pourrait être nécessaire de réaliser une nouvelle enquête pour connaître la phase dans laquelle entre le dispositif, mis à l'épreuve de ces nouveaux enjeux.

CONCLUSION GENERALE

Pour conclure cette thèse, je me suis inspirée de deux citations extraites du colloque des 20 ans de l'ANRU :

« Faire un bilan à caractère évaluatif, c'est repartir des objectifs initiaux. Or, les objectifs de la rénovation urbaine ont été définis au début des années 2000, voire à la fin des années 1990 avec le renouvellement urbain, sur la base d'un diagnostic qui remontait lui-même au début des années 1990. Or la situation de plein de points de vue a changé. » (Renaud Epstein, 2024)

Comme je l'écrivais au début de cette thèse, l'attente d'une évaluation du dispositif OFS-BRS semble importante parmi les acteurs du secteur du logement, ce qui représente une forte pression lorsque l'on mène une recherche. De fait, il est impossible, en 2024, de conclure de manière définitive sur un dispositif créé en 2014, et opérationnel depuis 2017. D'autant qu'il s'agit avant tout d'un instrument de gestion de long terme dont on n'observera les résultats que dans une dizaine d'années. Cette évaluation doit s'appuyer sur l'analyse de l'évolution du peuplement et des prix des logements, de la qualité des biens et de la santé des copropriétés, les effets sur le parcours des personnes et sur les marchés immobiliers ainsi que sur les pratiques de production. De plus, évaluer au regard des objectifs initiaux est pratiquement impossible comme le souligne Renaud Epstein. Comme avec l'ANRU, le contexte de création des OFS en 2014 est très différent, pour de nombreuses raisons décrites plus tôt, de la situation actuelle dix ans plus tard. Dans l'analyse de ces premières années, il est difficile de déterminer ce qui est conjoncturel de ce qui est structurel pour la définition comme pour l'usage du dispositif. D'autant que sa construction itérative a conduit à des adaptations au contexte et aux préoccupations successives de ces 10 dernières années.

« 20 ans. Je suis partagé entre des remerciements éperdus à des tas de gens, et en même temps un peu de tristesse. Vous voyez bien que ces quartiers qui n'étaient pas dans la ville, qui étaient des cicatrices urbaines, créés pour l'usine d'à côté qu'on a fermé en même temps (pour simplifier), qui n'avaient pas les fonctions d'une ville, et on avait pensé que les gens qui arriveraient se fédèreraient par le contrat de travail. Le tout sur une logique de la charte d'Athènes. (...) C'était injouable cette affaire. (...) Au fond l'idée centrale de l'ANRU, qui ne vient pas de moi, c'était « faisons du beau » et gommons cette cicatrice impossible telle une frontière. (...) ça n'avait de sens que parce que par ailleurs, il y avait les programmes de réussites éducatives, les contrats aidés, les zones franches urbaines, j'en passe. Une mobilisation de la nation. (...) Malheureusement petit à petit, en faisant beaucoup mieux, on hausse les exigences réglementaires, et malgré tous les efforts des partenaires, des personnels, etc. le programme s'est arrêté. (...) Personne n'a décidé l'arrêt de l'ANRU. C'est notre génie de la complexité technocratique qui fait que la machine s'est essouffée. (...) C'est un outil absolument majeur, qui tout seul ne résout pas l'ensemble des problèmes. » (Jean-Louis Borloo, 2024).

Jean Louis Borloo aborde dans cette intervention plusieurs thèmes qui résonnent avec cette chronique des premières années du dispositif OFS-BRS. Il présente deux politiques publiques en matière de logement, qui ont toutes deux portées de grands espoirs, et par la suite relativement déçu : la Reconstruction et la Rénovation urbaine.

Jean-Louis Borloo décrit avec émotion, 20 ans plus tard, l'aventure humaine qu'a représentée les débuts de l'ANRU pour lui et les nombreux acteurs qu'il énumère. Je reconnais ce sentiment d'avoir vécu un moment extraordinaire. L'élaboration collective d'un dispositif OFS-BRS, souple, adaptable, qui réponde à l'intérêt général fut une aventure passionnante pour des acteurs divers et pionniers. Une période enthousiasmante. Il est très difficile de réfléchir froidement en observant et participant à un terrain aussi passionnant, puis de le quitter pour la rédaction. Après quelques mois d'écriture, je suis revenue pour observer un événement, et je me suis rendu compte que l'atmosphère avait changé. Finie la phase d'expérimentation. Le temps était venu de la normalisation, de la généralisation. À l'heure où j'achève cette écriture, je me rends compte que la dynamique initiale s'est calmée. Les personnes en charge du sujet ont changé. L'innovation et les espoirs se portent sur d'autres dispositifs comme la valorisation des biens vacants et les rénovations, la SCIAPP, etc. La généralisation a apporté une simplicité mais implique néanmoins de poursuivre la recherche.

Autre élément de ressemblance avec ce qu'explique Jean-Louis Borloo : un instrument de la politique du logement ne peut pas à lui seul changer la ville et la vie des habitants. Les pionniers l'ont régulièrement rappelé. Le dispositif OFS-BRS n'est pas suffisant. Son utilisation est souvent articulée avec celle d'autres instruments dans ces premières années. Il ne vise pas à s'y substituer. La généralisation du dispositif et la tension sur le marché de l'accession ne risquent-elles pas de rendre l'utilisation du BRS trop systématique ? Or, tous les instruments ayant leurs limites, la massification du BRS pourrait entraîner des effets indésirables aux plans social, économique et urbain, comme décrits dans la troisième partie. Pour chercher à les éviter, les pionniers appellent à ce que le dispositif soit intégré à une politique publique locale de l'habitat plus large. Enfin, le problème énoncé par Jean-Louis Borloo sur la centralisation résonne avec les préoccupations fortes de conserver un instrument souple et adaptable localement. Cela a été développé dans la seconde partie de la thèse.

En faisant cette chronique des premières années du dispositif OFS-BRS, j'espère avoir apporté des éléments qui serviront dans 10 ans, lorsque des chercheurs.es se pencheront sur le dispositif. Je souhaite qu'ils puissent y trouver de quoi comprendre le sens donné par les pionniers, leurs inquiétudes et leurs débats internes que résument les principales conclusions de ce travail de thèse.

- Ce dispositif a connu une mise à l'agenda relativement silencieuse et une construction itérative entre expérimentations et élaboration réglementaire. Il a été largement fabriqué par et pour les acteurs de la production et de la gestion urbaine. Ce processus semble relativement original. Il s'appuie sur des acteurs très mobilisés, désignés dans cette thèse comme les pionniers, voire les usagers-innovateurs militants, ainsi que sur des services de l'État volontaires.
- Ce dispositif est qualifié d'innovant et de « couteau suisse ». Si les fonctions de la production changent peu, la répartition des rôles et des risques entre les acteurs est bouleversée. Si les sources de financements ne sont pas nouvelles, le circuit est profondément remanié. L'arrivée du dispositif bouleverse le champ de l'accession sociale

ou abordable, relativement stable depuis une vingtaine d'années. Cela modifie les rapports de force et les pratiques des acteurs. Or, dans la même période, d'autres segments, comme le locatif social ou la promotion immobilière, connaissent aussi des évolutions importantes. Ainsi, l'analyse de la création des OFS-BRS contribue à éclairer plus généralement le contexte.

- Impliqués dans ce processus et confrontés à ce moment particulier, les acteurs pionniers interrogés pour cette thèse ont identifié des risques au fur et à mesure du développement de l'utilisation du dispositif. Ils sont de deux ordres : opérationnels et structurels. Certaines solutions pour les prévenir ont été mises en œuvre directement par des acteurs, d'autres ont été intégrées à la réglementation. Elles ont été décrites dans cette thèse. Le premier niveau de risques, opérationnels, est consubstantiel à la production immobilière. Les spécificités du dispositif ont nécessité des adaptations de pratiques, qui ont été pensées principalement par des expérimentateurs. Ils ont inventé les manières de produire et de gérer, influant sur la définition réglementaire du dispositif. Leur investissement initial a ensuite pu être diffusé largement. Reste ensuite à chaque OFS, la responsabilité de distribuer les risques qui subsistent, inhérents à la production et à la gestion, entre les différentes parties : habitants, OFS et opérateurs-promoteurs. La souplesse du dispositif laisse la possibilité de développer des philosophies différentes, mais les choix sont parfois contraints par des rapports de forces. Le second niveau de risques, pour la structure même du dispositif, est principalement lié aux pratiques des acteurs qui subissent la pression d'un contexte difficile. Dans une période troublée pour la production immobilière, l'instrument a eu tendance à être utilisé au secours des activités de promotion et construction. Cela l'éloigne de l'objectif initial qui lui a été fixé de pérenniser un parc de logements abordables pour des ménages modestes. Or, la production peut être source d'enrichissement, notamment dans les phases de promotion, construction et ancrage. Les marges des parties prenantes peuvent être augmentées. L'achat d'un terrain par l'OFS ne protège pas automatiquement de la spéculation sur le foncier, contrairement à ce qu'affirmaient certains acteurs. C'est même potentiellement un accélérateur du phénomène, puisque la dissociation permet d'acheter des charges foncières élevées grâce aux financements de long terme. Cela est d'autant plus risqué, que les OFS sont souvent en concurrence pour l'accès aux terrains, parfois même entre eux. Les risques de détournement existent aussi du côté des collectivités locales. Le BRS peut être utilisé pour échapper aux obligations de construction de logements locatifs sociaux (car il est compté au titre de l'article 55 de la loi SRU), contribuer plus que d'autres instruments aux finances locales ou favoriser les habitants déjà implantés.
- Ainsi, sous la pression d'un secteur immobilier concurrentiel et en grande difficulté, d'injonctions publiques ou de stratégies internes des acteurs, la bouffée d'air frais que représente la dissociation pour l'équilibre économique des projets de logements risque de disparaître. Que se passerait-il dans dix ans si ce mécanisme avait à son tour poussé les prix fonciers rendant à nouveau la production impossible ? Pour toutes ces raisons, les acteurs pionniers s'alarment que l'engouement entraîne une généralisation systématique voire des dévoiements du dispositif. Inquiets d'une perte des objectifs sociaux initiaux, ils appellent

à une régulation. Leurs débats pourraient déboucher sur des évolutions réglementaires, mais ils espèrent plutôt une implication des collectivités locales, afin de préserver la souplesse du dispositif. Cette recherche de la bonne échelle d'encadrement participe, plus généralement, aux réflexions sur la décentralisation et la différenciation. Parallèlement, il semble que, légitimés par l'intérêt suscité par le dispositif, les appels à la régulation dépassent les OFS-BRS pour traiter d'autres sujets mis en cause dans la crise de l'accession abordable comme l'encadrement des prix du foncier ou du droit de propriété lorsque des aides ont été perçues. Le dispositif aurait-il restimulé l'idée de régulation dans le domaine du logement ?

- Pour terminer, une des demandes récurrentes qui m'était faite était de présenter une typologie des OFS. Le paysage qu'ils forment est relativement complexe. Aucun acteur ni observateur ne parvient à réaliser une typologie satisfaisante. Les financements, les statuts choisis, les modes de production ne permettent pas de distinguer des familles réellement et complètement cohérentes. Il est souvent évoqué une différence entre les OFS de collectivités et ceux d'organismes HLM. Nous avons vu que le statut de l'initiateur traduit mal la réalité des stratégies mises en œuvre. Néanmoins, c'est un indice d'un critère plus important, celui du rapport à la politique publique locale, qui est plus complexe que la simple présence d'une collectivité à la gouvernance. L'implication dans les problématiques du territoire, les relations aux acteurs de marché local, pourrait être un critère pertinent à utiliser pour distinguer les OFS. L'engagement dans la gestion, et surtout l'orientation politique prise en la matière, constitue également un élément de distinction.

À ce stade, faire la typologie des Organismes de foncier solidaire ou une évaluation de ce dispositif sont des tâches impossibles. J'espère que d'autres poursuivront l'étude de cet objet passionnant, et apporteront de nouveaux éclairages lorsque les logements BRS seront devenus une solution classique pour accéder à la propriété, comme la généralisation du dispositif le laisse penser.

ANNEXE 1- TABLEAU DES ENTRETIENS REALISÉS

Phases de recherche	Date de l'entretien	Numérotation des entretiens	Nombre de personnes prenant part à l'entretien	Institutions d'appartenance des personnes interviewées	Fonction des personnes interviewées	Nombre d'entretien réalisé avec cette personne
AU COURS DU MÉMOIRE		Entretien 1	1 personne	Etude notariale	Notaire	1 entretien
		Entretien 2	1 personne	Collectivité locale / Parlement	Élu.e	1 entretien
		Entretien 3	1 personne	Cour de Cassation	Magistrat	1 entretien
		Entretien 4	1 personne	Bureau d'étude	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
		Entretien 5	1 personne	Coopérative HLM	Direction générale	1 entretien
		Entretien 6	1 personne	Coopérative HLM	Direction générale	2 entretiens (6 et 56)
		Entretien 7	1 personne	Collectivité locale	Élu.e	1 entretien
ENTRE LE MÉMOIRE ET LA THESE	11/01/2018	Entretien 8	1 personne	USH	Direction générale	2 entretiens (8 et 75)
	17/05/2018	Entretien 9	1 personne	Indépendant	Recherche	1 entretien
	18/05/2018	Entretien 10	1 personne	Bureau d'étude	Direction générale	1 entretien
	30/05/2018	Entretien 11	1 personne	Association	Direction de service (ou équivalent)	2 entretiens (11 et 16)
	05/11/2018	Entretien 12	1 personne	Aménageur public	Direction de service (ou équivalent)	3 entretiens (12,24,61)
	14/11/2018	Entretien 13	1 personne	Etude notariale	Notaire	1 entretien
	XX/03/2019	Entretien 14	1 personne	EPFL	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens (14, 17) + 1 entretien en binôme (51)
	11/06/2019	Entretien 15	1 personne	Association	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	18/03/2020	Entretien 16	1 personne	Association	Direction de service (ou équivalent)	2 entretiens (11 et 16)
PREMIERE CAMPAGNE ÉTÉ 2020 ENTRETIENS EXPLORATOIRES	16/06/2020	Entretien 17	1 personne	EPFL	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens (14, 17) + 1 entretien en binôme (51)
	17/06/2020	Entretien 18	1 personne	Collectivité locale	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	18/06/2020	Entretien 19	1 personne	Collectivité locale	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	22/06/2020	Entretien 20	2 personnes	EPFL	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien / 2 entretiens
	23/06/2020	Entretien 21	1 personne	Services de l'État	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens (21 et 45)
	25/06/2020	Entretien 22	1 personne	Indépendant	Citoyen - Association	1 entretien
	25/06/2020	Entretien 23	1 personne	EPFL	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	26/06/2020	Entretien 24	1 personne	Aménageur public	Direction de service (ou équivalent)	3 entretiens (12,24,61)
	30/06/2020	Entretien 25	1 personne	Services de l'État	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	06/07/2020	Entretien 26	1 personne	EPF - OFS	Direction générale	2 entretiens (26 et 57)
	06/07/2020	Entretien 27	1 personne	OFS	Direction générale	2 entretiens (27 et 52)
	07/07/2020	Entretien 28	1 personne	Collectivité locale	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	08/07/2020	Entretien 29	1 personne	Collectivité locale	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	08/07/2020	Entretien 30	1 personne	Collectivité locale	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	09/07/2020	Entretien 31	2 personnes	Collectivité locale / OFS	Direction générale / Chargé.e de missions	1 entretien
	15/07/2020	Entretien 32	1 personne	Collectivité locale	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	16/07/2020	Entretien 33	1 personne	Collectivité locale	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	16/07/2020	Entretien 34	1 personne	Collectivité locale	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	17/07/2020	Entretien 35	1 personne	Collectivité locale	Élu.e	1 entretien
	20/07/2020	Entretien 36	1 personne	Services de l'État	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	22/07/2020	Entretien 37	1 personne	Collectivité locale	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	24/07/2020	Entretien 38	1 personne	OPH	Direction générale	1 entretien
	30/07/2020	Entretien 39	1 personne	Collectivité locale	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	27/08/2020	Entretien 40	1 personne	Promotion	Direction générale	1 entretien
	11/09/2020	Entretien 41	1 personne	USH	Direction de service (ou équivalent)	2 entretiens (41 et 73)
	22/09/2020	Entretien 42	1 personne	Coopérative HLM	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	02/10/2020	Entretien 43	1 personne	Coopérative HLM	Juriste	1 entretien
ENTRETIENS COMPLEMENTAIRES HORS CAMPAGNE	08/12/2020	Entretien 44	1 personne	Association	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	08/03/2021	Entretien 45	1 personne	Services de l'État	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens (21 et 45)
	19/03/2021	Entretien 46	1 personne	Coopérative HLM	Direction générale	2 entretiens (46 et 49)
	16/04/2021	Entretien 47	1 personne	Collectivité locale / OFS	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
SECONDE CAMPAGNE ÉTÉ-HIVER 2021 ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS	02/07/2021	Entretien 48	1 personne	Collectivité locale / OFS	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens (48 et 55)
	22/09/2021	Entretien 49	1 personne	Coopérative HLM	Direction générale	2 entretiens (46 et 49)
	23/09/2021	Entretien 50	1 personne	USH régional / OFS	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	27/09/2021	Entretien 51	2 personnes	EPFL	Direction de service / Chargé.e de missions	1 entretien / 3 entretiens
	28/09/2021	Entretien 52	1 personne	OFS	Direction générale	2 entretiens (27 et 52)
	28/09/2021	Entretien 53	1 personne	EPFL	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens dont une fois en binôme (20)
	01/10/2021	Entretien 54	1 personne	Coopérative HLM	Direction générale	1 entretien
	07/10/2021	Entretien 55	1 personne	Collectivité locale / OFS	Chargé.e de missions-d'opérations	2 entretiens (48 et 55)
	12/10/2021	Entretien 56	1 personne	Coopérative HLM	Direction générale	2 entretiens (6 et 56)
	14/10/2021	Entretien 57	1 personne	EPF / OFS	Direction générale	2 entretiens (26 et 57)
	09/11/2021	Entretien 58	1 personne	Promotion	Direction générale	1 entretien
	10/11/2021	Entretien 59	1 personne	Coopérative HLM	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	16/11/2021	Entretien 60	1 personne	Coopérative HLM - OFS	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	16/11/2021	Entretien 61	1 personne	Aménageur public	Direction de service (ou équivalent)	3 entretiens (12,24,61)
	17/11/2021	Entretien 62	1 personne	ESH	Direction générale	1 entretien
	24/11/2021	Entretien 63	1 personne	Promotion	Direction générale	1 entretien
	29/11/2021	Entretien 64	1 personne	Commercialisation	Direction générale	2 entretiens (64 et 68)
	25/11/2021	Entretien 65	1 personne	Coopérative Hlm	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	30/11/2021	Entretien 66	1 personne	OFS	Chargé.e de missions-d'opérations	1 entretien
	03/12/2021	Entretien 67	1 personne	ESH	Direction de service (ou équivalent)	1 entretien
	06/12/2021	Entretien 68	1 personne	Commercialisation	Direction générale	2 entretiens (64 et 68)
	07/12/2021	Entretien 69	2 personnes	Coopérative HLM	Direction générale / Juriste	1 entretien
ENTRETIENS COMPLEMENTAIRES	28/03/2022	Entretien 70	1 personne	Parlement	Élu.e	1 entretien
	07/10/2022	Entretien 71	1 personne	Indépendant	Recherche	1 entretien
	17/11/2022	Entretien 72	1 personne	USH	Direction de service (ou équivalent)	2 entretiens (72 et 74)
	09/12/2022	Entretien 73	1 personne	USH	Direction de service (ou équivalent)	2 entretiens (41 et 73)
	27/04/2023	Entretien 74	1 personne	USH	Direction de service (ou équivalent)	2 entretiens (72 et 74)
	10/05/2023	Entretien 75	1 personne	USH	Direction générale	2 entretiens (8 et 75)

ANNEXE 2- TABLEAU DES FORMATIONS ANIMÉES

FORMATIONS ANIMÉES AVEC ARECOOP SUR LA PERIODE 2018-2023

Date	Intitulé de la formation	Public	Nombre de personnes
28/11/2018	Opérations en BRS	Inter-organismes	14
02/07/2019	Initiation au BRS	Inter-organismes	10
03/07/2019	Le montage d'opération en BRS	Inter-organismes	12
19/09/2019	Initiation au BRS	Opérateur en AURA	15
20/09/2019	Le montage d'opération en BRS	Opérateur en AURA	14
10/10/2019	Initiation au BRS	Op. en Pays de la Loire	45
21/11/2019	Initiation au BRS	Inter-organismes	16
22/11/2019	Le montage d'opération en BRS	Inter-organismes	14
28/05/2020	Initiation au Bail Réel Solidaire (BRS)	Inter-organismes	6
19/06/2020	Le montage d'opération en Bail Réel Solidaire (BRS)	Inter-organismes	9
17/09/2020	Initiation au Bail Réel Solidaire (BRS)	Inter-organismes	13
09/10/2020	Le montage d'opération en Bail Réel Solidaire (BRS)	Opérateur en IdF	9
15/10/2020	BRS	Opérateur en Normandie	7
16/10/2020			
05/11/2020	Le montage d'opération en Bail Réel Solidaire (BRS)	Inter-organismes	8
18/03/2021	Enjeux et pratique du BRS pour développer l'AS	Inter-organismes	15
09/04/2021	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire (BRS)	Inter-organismes	6
17/05/2021	BRS	Opérateur en PACA	12
18/05/2021			
22/06/2021	Enjeux et pratique du BRS pour développer l'AS-	Opérateur en PACA	13
29/06/2021	Enjeux et pratique du BRS pour développer l'AS-	Opérateur en PACA	15
01/07/2021	Enjeux et pratique du BRS pour développer l'AS	Opérateur en Bretagne	11
16/09/2021	Enjeux et pratique du BRS pour développer l'AS	Inter-organismes	7
17/09/2021	Commercialiser le BRS	Inter-organismes	6
15/10/2021	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire (BRS)	Inter-organismes	7
18/11/2021	Le Montage d'opération en BRS	Opérateur en Alsace	13
19/11/2021			
24/01/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Opérateur	8
28/01/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Opérateur en Bretagne	15
17/02/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Op. en Nlle-Aquitaine	5
24/02/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Opérateur en PACA	4
04/03/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Op. en Champagne	9
17/03/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Op. en Champagne	13
21/03/2022	Enjeux et pratique du Bail Réel Solidaire pour développer l'accession sociale	Opérateur en AURA	14
22/03/2022	Enjeux et pratique du Bail Réel Solidaire pour développer l'accession sociale	Opérateur en AURA	12
24/03/2022	Enjeux et pratique du Bail Réel Solidaire pour développer l'accession sociale	Inter-organismes	8
05/04/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	5
25/04/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Opérateur en AURA	9
26/04/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Opérateur en AURA	11
28/04/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	12
01/06/2022	Enjeux et pratique du Bail Réel Solidaire pour développer l'accession sociale	Opérateur en AURA	16
15/09/2022	Enjeux et pratique du Bail Réel Solidaire pour développer l'accession sociale	Inter-organismes	16
16/09/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	16
30/09/2022	Comptabilité BRS	Opérateur en Bretagne	7
05/10/2022	Enjeux et pratique du Bail Réel Solidaire pour développer l'accession sociale	Inter-organismes	4
06/10/2022	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	7
11/10/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	9
12/10/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Opérateur en PACA	10
17/10/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Opérateur en Alsace	5
20/10/2022	L'actualité du Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	14
27/10/2022	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Opérateur en AURA	8
28/03/2023	Enjeux et culture coopérative du Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	9
07/04/2023	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	5
05/06/2023	Enjeux et culture coopérative du Bail Réel Solidaire	Opérateur en HdF	14
06/06/2023	Monter une opération d'accession sociale en Bail Réel Solidaire	Opérateur en HdF	7
19/09/2023	Gestion, développement et stratégie de l'OFS	Inter-organismes	4
07/11/2023	Commercialiser le Bail Réel Solidaire	Inter-organismes	7

ANNEXE 3 - « MISE EN CRISE » DU CIRCUIT DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Le secteur du logement locatif social constitue un des moyens de l'action publique. Pourtant, de nombreux travaux ont montré une diminution des aides à la pierre apportées par l'État au secteur locatif HLM à partir de la réforme de 1977. Virginia Santilli parle de mise en crise du circuit de financement du logement social, pour qualifier cette dynamique.

Au fil du temps, les fonds de l'État sont réorientés vers le secteur privé et soutiennent d'autres modèles, comme la production de logements locatifs privés via la baisse de fiscalité aux investisseurs ou le soutien à l'accession à la propriété. « L'aide totale est ainsi passée, pour les PLAI, d'un montant de 53 342 euros par logement en 2014 à un montant de 38 655 euros en 2017. Une diminution similaire a été constatée pour les PLUS⁶³⁰. »

En 2016 est créé le fonds national d'aide à la pierre (FNAP), qui organise la répartition des aides publiques et la mutualisation de moyens entre bailleurs HLM, pour la construction et la réhabilitation du parc de logements locatifs sociaux. Initialement ce fonds est abondé par les organismes HLM, des ressources fiscales et des subventions des communes, ainsi que par des subventions de l'État. Mais la contribution de ce dernier va diminuer au fil des ans⁶³¹. Ainsi, l'aide publique⁶³² accordée aux organismes HLM baisse, alors même que les conditions de réalisation d'opérations se durcissent (cout du foncier et cout de la construction en hausse) comme présenté au chapitre 1. De ce fait, au début du XXI^e siècle, le plan de financement d'une opération locative HLM repose principalement sur l'endettement auprès de la Caisse des dépôts et consignations : « 5 à 10 % de subventions directes, de 5 à 20 % de fonds propres et de 70 à 85 % d'emprunts⁶³³. »

Pour pallier cette dynamique et maintenir le niveau de production de logements locatifs HLM, les bailleurs sont encouragés à faire évoluer leurs pratiques (Gimat, 2017). Augmenter la vente des

630 Dallier, 2019.

631 Si, en 2016, les contributions au FNAP étaient en « quasi-parité » entre l'État et les bailleurs sociaux, autour de 250 millions d'euros, en 2017 l'État n'apporte plus que 100 millions d'euros, puis 38,8 millions en 2018. Cette même année, pour compenser, la participation des bailleurs est augmentée jusqu'à 375 millions d'euros, auxquels il faut ajouter une contribution d'Action Logement de 50 millions d'euros. Par la suite, Action logement est sollicité pour soutenir ce fonds, en raison de l'adoption de la réduction de loyer de solidarité (RLS) dans la loi Élan qui diminue les ressources des bailleurs sociaux.

632 Xavier Desjardins, s'appuyant sur les comptes du logement 2006, constate un profond changement dans l'usage des fonds de la politique du logement : « Alors que les aides à la personne représentent 0,6% du PIB en 1984, elles en représentent près de 1% en 1995 comme en 2005. A contrario, les aides à la pierre diminuent de 1,2% du PIB en 1984 à 0,8% en 1995 comme en 2005. » Les incitations fiscales à la production locative privée par des dispositifs successifs conduisent à une dépense publique, qui, selon l'analyse de Patrice Vergriete (2014, p. 88), a plus que quadruplée entre 1996 et 2011.

633 Rapport d'information n° 731, Commission des Finances du Sénat, Dallier, 2019.

logements sociaux anciens constitue une des propositions pour financer la production nouvelle⁶³⁴. Elle favorise en même temps l'accession à la propriété de ménages modestes. Toutefois, la massification de la Vente HLM rencontre l'opposition à la fois des élus locaux et des bailleurs sociaux. Les exemples étrangers, notamment anglais et allemands, sont diffusés⁶³⁵, afin de souligner les limites et les risques à moyen terme de cette politique.

De manière plus générale, les organismes HLM sont encouragés à étendre leur champ d'activité dans un objectif de réaliser une péréquation entre la gestion locative et des services réputés plus lucratifs (Gimat, 2017). L'accession sociale est bien sûr l'une des voies privilégiées, mais cet élargissement du champ d'action porte aussi sur le développement urbain ou les services. La réglementation conduit également les organismes à se regrouper, dans l'objectif de diminuer les frais de fonctionnement et de mutualiser les moyens et compétences. De nouvelles formes de gestion sont adoptées, plus proches des pratiques du secteur privé, considérées comme sources d'économie et d'amélioration de la performance (Gimat, 2017).

Parallèlement, plusieurs rapports sont commandés par l'État pour explorer de possibles « diversifications » des sources de financement des bailleurs⁶³⁶. Certains rapports suggèrent des solutions « techniques » notamment le démembrement du droit de propriété au travers de l'usufruit locatif social (ULS)⁶³⁷. Apparaît aussi peu à peu la possibilité de solliciter les acteurs privés dans le financement du logement social. Pour Matthieu Gimat, Antoine Guironnet et Ludovic Halbert⁶³⁸ « L'idée que l'implication des acteurs des marchés financiers dans le logement aidé puisse constituer une solution émerge dans un premier temps depuis ses marges, c'est-à-dire le logement intermédiaire⁶³⁹. » De fait, en 2019, un rapport propose des rapprochements entre organismes HLM

634 Devant les besoins de financements toujours plus importants, la loi Elan de 2019 encourage la cession de parcs « en bloc » à des investisseurs institutionnels.

635 Par exemple lors de la journée du Réseau des acteurs de l'habitat de novembre 2019, prolongée par un programme de recherche sur la Vente HLM (2020-2024).

636 Il faut notamment citer celui intitulé « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social », demandé en 2018 par le ministre chargé de la Ville et du Logement, Julien Denormandie. Les conclusions soulignent les qualités du modèle existant. Les voies alternatives ne sont proposées que de manière très prudente.

637 Ce dispositif permet aux bailleurs HLM d'acheter l'usufruit de logements pour une période déterminée, souvent une vingtaine d'années, après quoi la pleine propriété revient aux investisseurs qui ont participé au financement de la construction. Ainsi, le coût du logement est réparti entre deux acteurs. Le parc HLM n'est cependant pas durable. Ce mécanisme nécessite le relogement des ménages à l'issue du contrat. Dans un premier temps, la réglementation n'autorisait que les investisseurs personnes physiques, mais l'ouverture aux investisseurs institutionnels est discutée à partir du milieu des années 2010 (Gimat, Guironnet, Halbert, 2022). Cependant, il semble que « Les mécanismes de démembrement de propriété, de type nue-propriété/usufruit et foncier/bâti, ne répondent pas à la logique de rendement des investisseurs privés » (CGEDD, IGF, 2019).

638 Le logement intermédiaire est défini, en 2014, par une ordonnance comme un « segment d'offre à prix maîtrisé, complémentaire du parc social » dans les zones tendues où « s'exprime le besoin d'une offre intermédiaire ». Il est présenté comme s'adressant aux ménages qui ne relèvent pas du locatif social, mais ne parviennent pas pour autant à devenir propriétaires. Ouvrir ce champ à des investisseurs institutionnels aurait été évoqué, selon Gimat, Guironnet et Halbert, dès 2008. Si la crise économique en a ralenti la mise en œuvre dans un premier temps, ces dernières années la réglementation a rendu ces montages possibles et plus attractifs.

639 Gimat, Guironnet, Halbert, 2022.

et acteurs privés, comme ce qui avait été esquissé dans le logement intermédiaire. Il évoque plusieurs pistes à étudier : création d'un « véhicule d'investissement ad hoc » dans lequel l'organisme HLM apporterait une partie de son parc, assouplissement de la réglementation sur la distribution des dividendes par les organismes HLM, ou encore élaboration d'un « mandat de gestion locative sociale à durée limitée » accordé par la puissance publique à tout acteur « respectant un cahier des charges⁶⁴⁰ ». Le mouvement HLM pointe immédiatement les limites de ces idées⁶⁴¹.

Qu'est-ce que la financiarisation du logement ?

Place des marchés financiers dans le secteur immobilier, dans le monde et en France

Jusque dans les années 1970, les marchés financiers avaient pour principale fonction de permettre à des particuliers d'investir dans l'économie réelle. Une politique de dérégulation à l'échelle mondiale, et particulièrement aux États-Unis, va changer ce modèle. Au tournant des années 1960, le marché financier va connaître un afflux massif d'argent venu des fonds de pension américains suite à la loi Erisa⁶⁴². Alors que jusque-là les investisseurs étaient en très grande majorité des particuliers, le paysage se transforme sous l'effet de ce texte et les gestionnaires de fonds en deviennent les principaux acteurs. La réaction face aux difficultés économiques des années 1970-1980 est d'accorder plus de confiance au marché financier pour ramener de la croissance (Fligstein, 2001). La « financiarisation » décrit une dynamique qui, à partir des années 1980, accorde une place de plus en plus importante aux institutions financières dans l'économie à l'échelle mondiale, avec des effets sur le fonctionnement de l'économie réelle, touchant les personnes et les entreprises.

Or, « le complet déploiement d'une logique d'accumulation pour l'accumulation entre en conflit avec les logiques de l'action publique, le cycle de l'entreprise et l'existence concrète des individus⁶⁴³. » Les marchés financent en premier lieu les marchés et non l'économie réelle. La rémunération des actionnaires par les dividendes augmente fortement dès les années 1970. À partir de 1982, se développe le rachat d'action ou « *buyback* » qui fait monter la valeur des actions d'une entreprise rapidement en diminuant leur nombre sur le marché.

Les formes d'investissements évoluent également pour devenir de plus en plus « liquides », c'est-à-dire que les acteurs peuvent très rapidement acheter ou vendre des titres, y compris les créances bancaires. Cela permet aux banques « d'accroître l'activité de crédit en l'évacuant du bilan bancaire⁶⁴⁴ » et aux investisseurs d'acheter des « parts de créances, par définition moins coûteuses qu'une créance entière⁶⁴⁵ ». Le domaine de l'immobilier qui est par définition peu « liquide » se prête particulièrement à ce mécanisme de titrisation. La crise des subprimes en 2007-2008 provient d'une incapacité massive des particuliers à rembourser des crédits ayant été titrisés, ce qui entraîne une crise financière à l'échelle internationale.

640 CGEDD, IGF, 2019.

641 Pour Marianne Louis, directrice de l'USH, les investisseurs institutionnels ne peuvent être intéressés que par la part la moins sociale du parc. Or, « la production HLM repose sur un équilibre global des opérations PLAI/PLUS/PLS (...) Découper les financements risque de déséquilibrer cette production au détriment des PLAI. » La structure même du secteur serait alors menacée. Marie-Noëlle Lienemann, présidente des Coop HLM et sénatrice, confirme que « si les investisseurs institutionnels sont très utiles pour le logement intermédiaire, ils représentent une menace pour le logement social, remettant en cause la lucrativité quasi nulle du capital des logements sociaux ». - *Citations tirées de l'article pour AEF de Farthouat, 2019.*

642 Loi qui impose que les fonds soient investis sur le marché financier (Montagne, 2006).

643 Hay, Smith, 2018, pp. 235-240.

644 Auvray, 2022.

645 Boulay, Grandclement, 2019.

Les investisseurs, personnes physiques et morales dans le logement en France

En France, on ne parle pas à ce jour de financiarisation du logement, mais des acteurs liés au marché financier s'investissent dans le champ immobilier. Dès le XIX^e siècle, des investisseurs institutionnels – tels que les compagnies d'assurance ou les banques – deviennent de très grands bailleurs privés. Toutefois, dans les années 1990, ils sont invités par les logiques de marché à céder leur parc pour se rendre plus lisibles et se recentrer sur leur secteur d'activité principal. Ils vendent les logements à des particuliers ou à de nouveaux types d'investisseurs, plus court-termistes. « À partir de 1996-1997, l'arrivée de fonds spéculatifs nord-américains amorce à la fois la reprise du marché immobilier et la transformation des pratiques d'investissement signalant leur financiarisation⁶⁴⁶. »

En parallèle, les dispositifs de défiscalisation mis en place à partir des années 1980 encouragent la production d'un parc de logements locatifs privés. Pour les investisseurs, particuliers ou professionnels, le logement ne représente plus un investissement de long terme, mais plutôt un actif financier fluide, voire un simple moyen de défiscaliser.

Enfin, l'État encourage depuis une dizaine d'années le retour des investisseurs institutionnels dans le secteur du logement, leur destinant en particulier le locatif intermédiaire.

646 Guironnet, Halbert, 2018.

ANNEXE 4 – PRÉSENTATION DU MODÈLE DES *COMMUNITY LAND TRUSTS*

« *All power comes from the land, but low-income communities only get land if they have power*⁶⁴⁷. »

Le modèle des *Community Land Trusts* est à la fois une inspiration pour les créateurs des Organismes de foncier solidaire puis du Bail réel solidaire, et une recherche de légitimation⁶⁴⁸.

1/ Définition et principe des CLT

Les *Community Land Trust* ne peuvent pas être décrits de façon définitive, tant le modèle évolue avec le temps et selon ses applications locales. Dans son rapport réalisé pour l'établissement public foncier d'Île-de-France en 2012, Jean-Philippe Attard fait référence à un « panel de définitions qui coexistent et qui sont en quelques sorte le reflet des intérêts et des positions institutionnelles de ceux qui les énoncent⁶⁴⁹ ».

A. Histoire d'un mouvement en constante réinvention

Les premiers principes des *Community Land Trust* sont posés dans la seconde moitié des années 1960, par le militant de la paix, Robert Swann, et le militant des droits civiques, Slater King, cousin de Martin Luther King. Ils cherchent à « mettre en pratique les droits civils des noirs récemment acquis⁶⁵⁰ ». Pour ce faire, ils choisissent de travailler avec des ouvriers agricoles du sud des États-Unis car « les deux hommes étaient convaincus que la propriété du sol était la clé de la véritable égalité. (...) Le premier CLT, le *New Communities Inc.* (Albany Géorgie) fut constitué en 1969⁶⁵¹. » Les statuts de ce premier CLT indiquent qu'il s'agit d'un « organisme sans but lucratif détenant des terres à perpétuité pour l'utilisation permanente des collectivités rurales⁶⁵² ».

Sources d'inspiration

Robert Swann est très inspiré par la lecture de l'économiste Henri George et par Ralph Borsodi⁶⁵³ qui remettent en cause la rente foncière. Le premier propose, au XIX^{ème} siècle, de taxer la

647 Traduction : « Tout pouvoir vient de la terre, mais les communautés à faible revenu n'obtiennent des terres que si elles ont le pouvoir. » Propos du révérend Charles Sherrod, dans le film *Arc of Justice, The rise, fall and rebirth of a beloved Community*, de Helen Cohen et Mark Lipman, cité par J.E. Davis, lors de la première rencontre des OFS à Lille en 2018.

648 Camille Devaux a montré dans sa thèse comment les soutiens de la cause de l'habitat participatif ont fait appel aux expériences étrangères pour légitimer leurs propositions : « Ces réalisations constituent autant de « preuves » de la possibilité de les réaliser en France. » Devaux, 2015, p. 150. La référence aux *Community Land Trust* par les pionniers des OFS-BRS semble relever de la même logique.

649 Attard, 2012.

650 Periferia, Maison de quartier Bonnevie, *et al.*, 2012, p.11.

651 Ibid.

652 Davis, 2010, p.16.

653 Webster, 2007.

propriété, au travers d'un impôt unique sur le foncier afin que la plus-value due à un investissement de la collectivité revienne à l'ensemble de la société. Borsoli prolonge la critique de la spéculation foncière portée par l'économiste américain, et s'inspire du mouvement Budhan, des « dons de terres »⁶⁵⁴, initié par Vinoba Bhave, disciple de Gandhi.

Les CLT s'inspirent également des cités-jardins anglaises qui découlent d'un concept théorisé par l'urbaniste Ebenezer Howard en 1898⁶⁵⁵. Il repose sur une maîtrise publique du sol pour éviter la spéculation foncière et assurer la préservation de l'intérêt collectif dans le choix du développement et des activités de la cité.

Enfin, en 1968, une délégation de huit personnes, impliquées dans le projet de CLT, part en Israël étudier les modèles de communautés agricoles coopératives « moshavim », associant plusieurs fermes individuelles, ainsi que toutes les fonctions d'une petite municipalité de type villageoise. À la différence du kibboutz, le moshav n'est pas collectiviste, mais coopératif.

Théorisation

Après l'expérimentation du premier CLT à Albany, Robert Swann donne une première définition des *Community Land Trust* dans un ouvrage publié en 1972, *The Community Land Trust, A guide to a New Model of Land Tenure in America*. Selon Ted Webster, son éditeur, l'expression de « *Community Land Trust* » serait née dans ce texte. L'ajout du terme de communauté vise à différencier ce modèle d'autres formes de propriété démembrées. Les auteurs de ce guide veillent à définir ce terme de « *community* » qui n'est pas beaucoup plus aisé à employer aux États-Unis à cette époque qu'en France aujourd'hui :

« Nous utilisons le mot « communauté » (...) complètement conscients du fait qu'il s'agit d'un terme exagéré, imprécis et déroutant. (...) Nous nommerons les personnes qui vivent sur le sol du CLT, la « communauté résidente ». La « communauté » au sens plus large comprend la communauté résidente ainsi que ceux qui souhaitent l'intégrer, ceux qui soutiennent le trust ou s'y identifient d'autres manières. Et bien que nous ayons essayé de ne pas l'utiliser en ce sens, nous reconnaissons les connotations plus larges (...) la communauté de toute l'humanité, une idée qui est essentielle au concept de confiance⁶⁵⁶. »

Selon l'analyse de John Emmeus Davis rapportée par Jean-Philippe Attard, les CLT ont alors deux spécificités : « l'instauration d'une alternative à la pleine propriété individuelle du sol et l'élargissement de la participation à la gouvernance à l'ensemble de la communauté des locataires et des riverains⁶⁵⁷. » Les auteurs aspirent à une réforme globale de la propriété des terres agricoles.

654 Vinoba Bhave cherche par des marches non violentes à résoudre un problème agraire dont souffrent des millions de paysans sans terre. Il convainc de grands propriétaires de donner une part de leurs terrains à de petits paysans. Fort de ses succès à travers le pays, il décide d'approfondir le mouvement par des dons aux villages. En effet, la propriété individuelle ne protège pas suffisamment les plus pauvres, qui, en cas de difficultés, sont amenés à vendre. Bhave conduit à la mise en commun des terres à l'échelle du village, pour protéger cette ressource des risques individuels.

655 Periferia, Maison de quartier Bonnevie, *et al.*, 2012.

656 op. cit.

657 Attard, 2012.

Développement

Dans les années 1970 et 1980, les *Community Land Trusts* commencent à se développer en zone urbaine, portés notamment par les mouvements religieux/confessionnels et syndicaux, engagés dans l'organisation communautaire. Le premier CLT urbain est créé à Cincinnati en 1980, comme un « moyen d'accès au logement pour les ménages à bas revenus et une reprise en main de leur destin par ces mêmes populations (*empowerment*)⁶⁵⁸ ». Les CLT urbains font évoluer le modèle en y ajoutant le mécanisme d'encadrement de la revente afin de maintenir les logements accessibles dans le temps. Cette évolution est rapportée dans un nouvel ouvrage publié en 1982, *The Community Land Trust Handbook*, qui appelle à « trouver un équilibre équitable et durable entre intérêts publics et privés qui entrent régulièrement en conflit dans la propriété et son usage⁶⁵⁹. »

La dynamique de développement des CLT s'oriente ensuite résolument vers les zones urbaines et devient plus opérationnelle (Le Rouzic, 2015, p.28 ; Attard, 2013). Au fil du temps, les CLT développent des logements collectifs, locatifs, de l'hébergement, mais aussi des jardins communautaires, des espaces d'activités. Le mouvement s'organise à travers les États-Unis.

Pour John Emmeus Davis, plusieurs facteurs expliquent la croissance du mouvement. Le contexte politique et économique est propice aux initiatives locales, en raison d'une crise du logement et d'un retrait de l'État fédéral qui pousse les élus territoriaux à se mobiliser. La diffusion des idées des CLT est favorisée également par la réussite des premiers projets qui permettent de structurer des pratiques. Enfin, la reconnaissance fédérale du dispositif en 1992 va considérablement aider leur développement (Palucha, 2019 ; Attard, 2012).

En 2020, les *Community Land Trusts* sont plus de 260 aux USA, présents dans 46 États sur 50⁶⁶⁰. Le modèle a essaimé à l'international dans les pays des Suds et des Nords, notamment après 2008, lorsque le *Champlain Housing Trust* de Burlington reçoit le World Habitat Award (Simonneau, 2018). Il en existerait plus de 300 en Angleterre et au Pays de Galles. D'autres ont été établis en Australie, en Belgique, au Canada et en France. L'intérêt s'est également accru dans de nombreux pays d'Europe (Attard, 2012). Le projet européen Interreg, *Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities* (SHICC) qui rassemblait Belgique, France et Royaume-Uni, débuté en 2018 et terminé en 2021, visait à développer le modèle en Europe du Nord-Ouest.

Inspirées d'abord par le CLT de Voi, au Kenya, créé en 1991 comme projet de réhabilitation d'un quartier précaire abritant 3 000 habitants pour la sécurisation foncière des habitants du bidonville, puis par l'ambitieux CLT de Porto Rico, « qui sécurise les maisons de centaines de familles résidant dans des colonies informelles à San Juan⁶⁶¹ » le long du canal qui transverse la ville, des réflexions naissent en Amérique latine et dans les Caraïbes.

658 Ibid.

659 Davis, 2010.

660 Chiffres donnés par Jean Philippe Attard, citant une étude de 2014 du CLT Network, et confirmé dans le livre *On Common Ground* (Davis, Algoed, Hernandez-Torres, 2020).

661 Davis, Algoed, Hernandez-Torres, 2020.

B. Les trois principes du modèle *Community Land Trust*

Si nous avons parlé de « modèle » *Community Land Trusts* jusque-là, Line Algoed émet quelques réticences à utiliser le terme, dans un livre collectif paru en 2020. En effet, la chercheuse explique que créer un CLT ne consiste pas à

« suivre les étapes initiées par des précurseurs, mais plutôt comme une manière de traiter les enjeux de justice sociale et spatiale, de logement abordable ou encore de gestion durable du territoire au travers d'une gestion collective du foncier, laquelle trouve sa traduction spécifique en fonction des lieux, des acteurs et des rapports de force⁶⁶². »

L'adaptation au contexte est déterminante dans le mouvement des *Community Land Trusts* qui se structure selon une dynamique décentralisée. Cette plasticité représente un élément essentiel à la capacité de développement du modèle comme l'exprime John E. Davis : « Les racines du CLT sont profondes. (...) Elles donnent de la résilience à un modèle secoué par le changement, lui permettant de plier sans rompre avec ses engagements fondamentaux⁶⁶³. »

Aussi bien aux États-Unis que dans son développement international, le CLT semble avoir vocation à traiter des sujets spécifiques au territoire où il s'implante. Étudiant la circulation du modèle CLT entre les États-Unis, le Kenya avec le CLT de Voi, et le CLTB de Bruxelles, Claire Simonneau analyse la « construction sociale » de ces trois modèles de CLT répondant chacun à un contexte sociopolitique spécifique et bâti par des acteurs différents.

« Une première synthèse de ces trois études de cas laisse apparaître trois histoires de (re)constructions sociales territorialisées du modèle du CLT. L'expression de « construction sociale » du modèle, empruntée à Élisabeth Peyroux (2012), met l'accent sur le processus de légitimation et d'adaptation locales d'un modèle. Si les trois cas ont en commun une initiative largement portée par la société civile, les arguments suscitant le recours au modèle CLT sont ancrés dans des situations territoriales précises : un enjeu ciblé devient, à un moment donné, un problème d'ordre sociopolitique, suscitant le passage à l'action d'un certain groupe d'acteurs⁶⁶⁴. »

Néanmoins, les *Community Land Trusts* s'appuient sur des principes communs qui représentent les engagements fondamentaux construits dans les textes fondateurs et les expériences collectives. Ils sont reconnus par la déclaration qui accompagne, en 2008, le prix du *World Habitat Award* décerné au *Champlain Housing Trust* de Burlington.

Le foncier comme ressource commune

Dès l'origine, l'objectif est de permettre l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance sur le sol, considéré comme une ressource commune, spécifique et limitée. Avec de nombreuses nuances dans les formulations, le foncier d'un *Community Land Trusts* est toujours inaliénable par les individus (Attard, 2012 ; Le Rouzic, 2014). Il est mis au service de la communauté, qui s'engage à ne pas le

662 Simonneau, 2000.

663 Davis, 2010.

664 Simonneau, 2018.

considérer comme une marchandise, d'autant qu'il doit profiter à tous, y compris aux générations futures, très souvent évoquées.

Mécanismes juridique et économique pour des logements durablement abordables

Pour parvenir à mettre le foncier au service de l'intérêt commun, les CLT s'appuient sur un mécanisme juridique de dissociation entre la propriété foncière et bâtie. Ils y associent un modèle économique de répartition de la valeur lors de la revente. La plus-value potentielle est partagée entre le ménage vendeur et la communauté. Ces deux instruments visent à sortir durablement du marché un parc de logements qui deviennent « perpétuellement » abordables. Les principes clés sont les suivants :

Les personnes n'achètent que le logement.

La revente est encadrée.

La plus-value est limitée afin que le logement reste accessible à des ménages très modestes.

La plus-value potentielle est partagée entre le ménage et le trust, c'est-à-dire la communauté.

Aux États-Unis et en Angleterre, ces dispositifs ont pu voir le jour sans disposition juridique particulière. En effet, le système juridique de la *common law* est basé sur de grandes souplesses contractuelles et une vision très libre et divisible des droits de propriété et de leur gestion. Le droit de propriété aux États-Unis, issu du droit anglais, repose sur des bases différentes du droit français. Pour décrire la propriété aux États-Unis fut inventée l'expression de « *Bundle of rights* », faisceau ou bouquet de droits (Le Rouzic, 2019).

Une gouvernance dans l'intérêt de la « communauté » pour le très long terme

La gestion par le *Trust* du sol commun vise à instaurer un dialogue entre tous les acteurs du territoire et à « concilier les intérêts légitimes des individus et les intérêts légitimes de la collectivité⁶⁶⁵ » comme énoncé dans *The Community Land Trust Handbook* (1982).

Le *Trust* est toujours à but non lucratif. Son rapport à la puissance publique est relativement variable mais il est souvent conçu comme agissant dans le sens de l'intérêt général. En effet, les biens sont administrés dans le sens de l'intérêt de la communauté, au sens plus large que les seuls propriétaires-habitants.

« Le Community Land Trust est une organisation quasi publique, autorisée par la loi, et dont les missions statutaires consistent en l'administration du foncier pour les générations présentes et futures, en protégeant les droits d'usage légitimes des résidents⁶⁶⁶. »

Cette formulation conduit Jean-Philippe Attard à comparer les CLT à la propriété sociale définie par Robert Castel. La forme que prend cette organisation est originale, puisqu'elle associe plusieurs parties prenantes du territoire dans l'administration de la structure. Le modèle le plus connu et diffusé de gouvernance de *Community Land Trust* est tripartite. Bien que variables, les trois catégories d'acteurs représentés sont souvent :

665 Attard, 2012.

666 Swann, 2007.

Les usagers : habitant ou travaillant dans des locaux situés sur le foncier du CLT,
Les pouvoirs publics locaux,
La société civile / le voisinage : personnes ou association engagées dans la vie du quartier,
institutions : banques, églises, entreprises, parfois aussi les salariés du *Trust*.

Vincent Le Rouzic cite dans sa thèse les travaux de Emily Thaden et James Webb, qui nuancent l'idée selon laquelle la gouvernance tripartite serait un principe structurel des CLT : « en 2015, 41 % des CLT américains n'avaient pas adopté ce type de gouvernance tripartite⁶⁶⁷ ».

Public visé

L'objectif commun des CLT est d'assurer une solution de logement sécurisée pour des ménages aux ressources faibles. Chaque *Community Land Trust* détermine lui-même ses critères de revenus. Il s'établissent souvent en fonction du revenu médian local. Selon les cas, le public visé se situe entre 60 et 80 % du revenu médian. L'étude préalable à la création du CLT Bruxelles a montré que « beaucoup de CLT utilisent 80 % du revenu médian comme norme maximum⁶⁶⁸ ». Il ressort de l'analyse réalisée par le CLT de Burlington sur ses pratiques et résultats, que

« Le ménage moyen lors de l'achat initial d'une maison ou d'un appartement gagnait 69,4 % du revenu médian local. Le ménage moyen lors des reventes de ces mêmes logement gagnait 68,6 % du revenu médian local⁶⁶⁹. »

Lors des rencontres des OFS à Lille en 2018, John E. Davis témoignait de l'étonnement de l'équipe du *Champlain Housing Trust* lorsque les représentants des habitants ont souhaité ouvrir le dispositif à des personnes plus touchées par la précarité. C'est ainsi que le CHT a créé des foyers d'hébergement et des hébergements en sortie d'hôpital pour les personnes qui ne pouvaient pas payer des frais d'hospitalisation mais avaient besoin en raison de soins fréquents de rester proches de l'hôpital.

À l'origine du CLT de Bruxelles, les associations cherchaient à aider des personnes démunies souvent migrantes, et admissibles au logement social qui pour autant ne trouvaient pas de solutions. Le plafond de revenu maximum est de 22 560 € par an par personne.

Le CLT de Londres s'adresse aux ménages à revenu modeste à moyen, équivalent au revenu médian de la zone, cependant, ils doivent justifier de leur appartenance à la communauté (emploi, scolarisation des enfants, relations familiales ou associatives, ...)

L'accession à la propriété au travers d'un *Community Land Trust* permet au ménage de se constituer une épargne. Même si la plupart des militants engagés dans le mouvement des CLT portent une conception alternative du vivre ensemble, ce mode d'accession est souvent utilisé par les ménages aux USA comme une étape dans le parcours résidentiel pour se constituer un capital puis acheter dans le libre (Attard, 2012). Cependant, lors des reventes, le logement parvient à rester accessible

667 Le Rouzic, 2019, p.212. Citation du rapport de Thaden et Webb, 2015, National Community Land Trust Network.

668 Periferia, Maison de quartier Bonnevie, *et al.*, 2012.

669 Davis, Stokes, 2009.

aux mêmes cibles de ménages. L'épargne réalisée par les premiers accédants, ne se fait pas au détriment des suivants.

« Les évaluations des performances du Champlain Housing Trust produites à ce jour nous ont fourni un utile matériau de seconde main pour tester cette hypothèse. Avec une durée d'occupation moyenne de 5,44 ans et un apport moyen de \$ 2,300 dollars, on estime à \$12,000 la constitution de capital par ménage au moment de la revente du bien. L'augmentation du patrimoine privé ne s'est pas faite aux dépens de l'accessibilité des logements qui s'est maintenue voire légèrement améliorée. (...) Les biens sont donc restés à portée de bourse des ménages à faible revenus (en moyenne 68,6% du revenu médian métropolitain), même en période de hausse des taux d'intérêts⁶⁷⁰. »

Enfin, ce dispositif a montré sa capacité de sécurisation lors de la crise des *subprimes*, puisque pratiquement aucun ménage ne s'est trouvé en situation de faillite (Le Rouzic, 2014). « Au cours de ses vingt-cinq années d'histoire, le *Champlain Housing Trust* a connu seulement neuf saisies. Aucune terre ou maison n'ont jamais été perdu du portefeuille du CHT des suites d'une saisie⁶⁷¹ »

2/ Diversité des mises en œuvre

Romain Paris constate l'adaptabilité du modèle aux contextes locaux, dans son étude de plusieurs initiatives états-uniennes. Les organismes adoptent des gouvernances et des structurations qui reflètent des conceptions diverses du territoire et de la question sociale. Voici trois exemples⁶⁷² qui montrent la diversité des approches :

- Le *Champlain Housing Trust, Burlington, Vermont*, a été initié par la collectivité pour développer une politique du logement abordable, en accession ou location, à grande échelle.
- Le *Northern California Land Trust, San Francisco Bay Area*, est né d'un projet collectif de militants urbains faisant un « retour à la terre ». Il est devenu opérateur de production et de gestion de logements abordables, d'échelle régionale, à la faveur d'une opportunité de financements par les pouvoirs publics de la production de logements accessibles.
- Le *Dudley Neighbors Inc., Boston, Massachusetts*, a été créé par les habitants d'un quartier à l'abandon qui se battaient pour revitaliser leur lieu de vie puis le protéger de la gentrification. Le *Trust* vient officialiser des démarches de militants pauvres. « Ironiquement, une organisation qui a commencé par protester contre le manque de logements abordables dans une ville fait maintenant partie du paysage de la politique du logement⁶⁷³. »

670 Attard, 2012, p.76.

671 "Over its twenty-five year history, CHT has had only nine foreclosures. No lands or homes have ever been lost from CHT's portfolio because of foreclosure". Traduction de Davis, Stokes, 2009.

672 Les exemples sont développés dans l'étude de Jean-Philippe Attard de 2012 et l'étude de Romain Paris de 2019.

673 Paris, 2019.

Un modèle tenant sur deux jambes : production et gestion

La production du logement ne devrait être qu'une part des préoccupations des CLT qui se définissent comme des acteurs du temps long, garant d'une gestion collective du sol et de ce qui est bâti dessus : « des développeurs qui ne partent jamais⁶⁷⁴ ». D'un point de vue technique, la gestion recouvre la préservation du caractère abordable des logements et la sécurisation des ménages dans le temps. Nous avons vu que les premiers retours d'expériences semblent satisfaire cette ambition. Le *Trust* a également vocation à s'assurer du bon entretien des constructions, voire à investir pour que les bâtiments durent et s'adaptent aux évolutions des besoins.

Pour autant, la gestion d'un CLT recouvre également l'idée d'animation d'une vie collective, que sous-entend le terme de communauté. John E. Davis témoigne en 2018 à Lille, de la place très importante que prend la production dans le mouvement des CLT au détriment de la gestion. Il constate un manque relatif d'investissement dans l'organisation collective, de soutien aux personnes et dans l'équipement des quartiers en services et espaces de vie collective. Ce sujet est suffisamment sensible parmi les CLT pour faire l'objet d'une table ronde, lors du *CLT Festival* de décembre 2021 sur le thème « Au-delà du logement ». Heather Benham, du CLT de Athens dans l'État de Géorgie, y raconte que pour s'inspirer et développer davantage d'activités communautaires, après avoir monté plusieurs projets immobiliers, ils ont décidé de voyager vers d'autres communautés. Autre signe que ce sujet a une forte importance dans les CLT, un livre intitulé *Community Matters*, est publié en 2022. S'interrogeant sur la place faite à la communauté dans le développement du modèle, John Emmeus Davis écrit dans l'introduction de cet ouvrage que

« les inquiétudes quant au fait de « garder le « C » dans le CLT » ne sont pas, en fait, entièrement déplacées. (...) Un CLT très performant devrait être un promoteur de logements productif et un organisateur communautaire réceptif, mais il est difficile de porter deux chapeaux. Certains CLT penchent vers la première au détriment de la seconde⁶⁷⁵. »

L'auteur poursuit néanmoins en expliquant qu'aux États-Unis « la communauté n'a pas été perdue et ne s'est pas éteinte, bien que la manière dont elle est conçue et pratiquée soit devenue de plus en plus complexe⁶⁷⁶ ».

Cette question s'est également posée aux Organismes de foncier solidaire français, comme présenté dans cette thèse.

Des objectifs plus proches du *community organizing* que de la promotion immobilière

Thomas Dawance, architecte et sociologue belge, a contribué à la transposition du CLT à Bruxelles à partir de 2009. Il souligne dans un article de 2020 (Dawance, 2020) les liens historiques entre le modèle et l'idée d'« *empowerment* ». Ce terme décrit un processus d'émancipation, de politisation et d'apprentissage d'un pouvoir d'agir par des populations stigmatisées ou reléguées (Bacqué M.H., Biewener C., 2013). Il classe la première expérience de CLT de 1969 à Albany, le *New Communities*

674 Citation popularisée notamment par John E. Davis lors de son passage à Bruxelles en mai 2011. Périphéria, 2011.

675 Davis, 2022.

676 op. cit., p.29, traduction de l'autrice.

Inc, dans l'*empowerment* radical : l'action « repose sur l'auto-détermination et l'émancipation individuelles et collectives des opprimés. Elle suppose l'acquisition de pouvoir et vise la transformation sociale⁶⁷⁷ ». Au cours des années 1960, le CLT relève selon lui du *community organizing* théorisé notamment par Saul Alinsky, qui représente un travail d'éducation populaire permettant aux personnes de découvrir puis de défendre leurs véritables intérêts⁶⁷⁸.

Comme la notion d'*empowerment*, le modèle CLT va évoluer au cours des années 1980 vers une logique de développement communautaire qui repose plutôt sur le « soutien bienveillant » aux ménages modestes et sur la recherche d'une certaine paix sociale : « un pouvoir octroyé et non plus un pouvoir pris⁶⁷⁹ ». Il oscille aujourd'hui entre radicalité, soutien bienveillant et institutionnalisation (Dawance, 2020).

Influence de l'échelle territoriale d'intervention sur le fonctionnement

L'échelle d'intervention des CLT produit des effets sur la gestion et la conception de la communauté. Un *Trust* créé pour un quartier est difficilement comparable avec un organisme agissant sur le territoire d'un État entier⁶⁸⁰. En 2014, le CLT Network recense la diversité des échelles d'intervention :

« 27% des organisations membres agissent sur le périmètre de la ville (27%), 20% intervient à une échelle infra-communale, 48% agissent à une échelle intercommunale (du comté à une échelle métropolitaine). Seuls huit organisations interviennent sur le périmètre d'un État⁶⁸¹. »

Les CLT vivent une tension entre une échelle d'intervention très locale qui facilite la gestion, la proximité, l'engagement et la participation, ou plus large qui offre des opportunités de développement, de financement, de fonciers, et qui facilite aussi la mobilité des habitants.

À Londres, les projets du CLT naissent de mobilisations citoyennes de quartier. C'est à cette échelle que la dynamique est la plus riche. Pourtant, le CLT lui-même, en tant que structure juridique qui possède les terrains, agit à l'échelle plus large. Le lieu d'engagement des habitants et le lieu de gouvernance ne sont pas les mêmes. En revanche, pour le CLT de Bruxelles, vie de quartier et vie du CLT se superposent plutôt bien dans les premières années car les projets sont assez proches géographiquement.

L'engagement territorial d'un CLT se reflète dans son action et ne permettra pas le même type de gestion et d'activités. John Emmeus Davis écrit en 2010 que la taille du territoire couvert par CLT affecte l'organisation dans ce qu'elle est et ce qu'elle fait. Certains se limitent à la production et à la gestion de logements, soutenant voire remplaçant les collectivités dans la réalisation de leur politique publique (Paris, 2019 ; Davis, Jacobus, 2009). Cela les conduit à négliger quelque peu la

677 Propos de Thomas Dawance, cités par Thomas Salaun, 2018.

678 Talpin, 2018.

679 Propos de Thomas Dawance, cités par Thomas Salaun, 2018.

680 Davis, 2010, p.37.

681 Le Rouzic, 2019, p.214.

thématique de la vie communautaire (Dawance, 2020). D'autres visent au contraire une forme de transformation sociale, créant des collectifs d'entraide et de défense d'intérêts locaux. Ainsi, on peut faire l'hypothèse que plus la zone d'action est étendue, plus les CLT agissent en promoteurs, et plus elle est réduite plus ils agissent en *community organizer*.

3/ Montages économiques : entre soutien public et marché

« Les CLT sont un outil souple et puissant, capable de mobiliser le pouvoir financier d'un collectif dont chaque membre ne dispose pas en tant qu'individu⁶⁸² ».

Pour développer ces solutions de logement durablement abordable pour des publics modestes et pauvres, les CLT recherchent des fonds au-delà de la somme des contributions individuelles des habitants et membres. Les règles adoptées par les CLT montrent un rapport ambivalent à la fois au marché et aux institutions publiques.

Les premières expériences de CLT reposent sur de faibles financements, souvent des dons qualifiés de « miracles » venus de particuliers ou d'organisations. Dans les années 1970, un fonds de soutien aux CLT, *l'Institut for Community economics* (ICE), est créé pour mutualiser les apports financiers d'investisseurs privés à l'échelle des États-Unis et accorder des prêts à faible taux aux porteurs de projets (Davis, 2010).

Un fort soutien public

Dès les années 1980, des subventions publiques viennent supporter ces projets de logements pour les ménages pauvres. La reconnaissance du dispositif en 1992 permet l'accès à des fonds fédéraux, ce qui aide considérablement le développement du mouvement. Au fil du temps, avec la montée de la crise du logement et le désinvestissement de l'État fédéral, les collectivités locales, d'abord réticentes à ces mouvements, se rapprochent et soutiennent fortement leur implantation. Cela passe notamment par l'intégration des CLT dans la planification urbaine ou le financement public. Certains gouvernements locaux ont pris l'initiative de créer des CLT ou d'y apporter le financement initial. La ville de Burlington a accordé une subvention de 200 000 dollars au démarrage du *Trust* en 1983, complété par une ligne de crédit accordée par la caisse de retraite des employés de la collectivité et une baisse de taxe locale⁶⁸³. Le CLT s'est ensuite tourné vers des financements de l'État fédéral, et a inscrit ses projets dans des programmes de financements publics pour bénéficier des avantages de droit commun⁶⁸⁴.

À défaut d'un modèle de logement social comme celui que nous connaissons en France, « ces partenariats public-privé ont contribué à accroître le parc national de logements abordables⁶⁸⁵ ». Le

682 Building and Social Housing Foundation, 2005.

683 *Ibid.*

684 *Ibid.*

685 Davis, Jacobus, 2008.

modèle des CLT a deux vertus au regard des pouvoirs publics. D'une part, il permet de sanctuariser les aides publiques. D'autre part, sa gestion du parc tient compte à la fois de l'aspect patrimonial et social, ce que les pouvoirs publics ne sont souvent pas capables de faire directement, par manque de moyens et de compétences. Cependant, John Emmeus Davis souligne que ces montages d'initiative publique n'ont pas été sans entraîner des difficultés pour assurer une place aux habitants et à la société civile, dans la gouvernance ou encore dans le déploiement des activités d'*empowerment* qui sont partie intégrante des principes des CLT⁶⁸⁶.

L'approfondissement des relations entre CLT et collectivités locales sont un des facteurs de réussite et de diffusion du modèle. Au point que Penn Loh, professeur à la *Tufts University* va jusqu'à exprimer qu'il « serait difficile de trouver un CLT sans un certain soutien municipal. Les CLT exigent vraiment un partenariat avec le gouvernement⁶⁸⁷ ».

Voies de diversification des financements

Aujourd'hui, les *Community Land Trusts* doivent faire face au retrait des financements publics en raison des difficultés des collectivités. Ils cherchent donc à développer de nouvelles voies de financement.

Le CLT de San Francisco (SFCLT) a été créé dans les années 2000 pour faire face à la gentrification (Paris, 2019). S'appuyant sur un programme municipal, il a lancé des opérations d'acquisition et d'amélioration de l'habitat locatif. La diminution des aides publiques l'a forcé à diversifier ses sources de financement, se tournant vers le financement participatif ou les prêts à faible taux de la part d'investisseurs solidaires, particuliers ou entreprises (Paris, 2019). Ces investisseurs sont prêts à s'engager dans le soutien financier à la création de logements abordables pour que les quartiers de San Francisco ne perdent pas leur diversité d'occupation. Or, ce sont souvent ces mêmes personnes qui ont fait grimper les prix dans ces quartiers, où ils se sont installés, attirés par l'esprit des lieux. Ils agissent ainsi pour compenser la « gentrification » à laquelle ils participent.

« San Francisco CLT explore maintenant de nouvelles méthodes pour développer des logements abordables en utilisant le financement participatif – ciblant les sociétés Internet mêmes qui sont sans doute responsables de la grande augmentation des coûts du logement – afin de fournir l'équité nécessaire pour lancer des projets de logement abordable⁶⁸⁸. »

686 Davis, 2010, p.37.

687 Larson, 2016. *Land Trust Network Launches in Boston*. Cité par Romain Paris.

688 Paris, 2017.

BIBLIOGRAPHIE

AGGERI, Franck, 2023. *L'innovation mais pour quoi faire ? Essai sur un mythe économique, social et managérial*, Paris, Seuil.

AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, LATOUR, Bruno, 1988. « À quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole. ». *Annales des mines - Gérer & comprendre*, Eska.

ALET, Claire, 2018. « Comment Airbnb étend son emprise », *Alternatives Économiques*, vol. 380, n°6, pp. 26-26.

AMZALLAG, Michel, TAFFIN, Claude, 2010. *Le logement social*, LGDJ.

ANCOLS, 2021. *Contrôle du groupe Gambetta, Exercices 2016-2019*. Rapport.

ANDOLFATTO, Dominique, 2017. « La nouvelle sociologie de l'Assemblée nationale : renouvellement ou « cercle fermé » ? », *La revue politique et parlementaire*.

ANIL, 1985. *Les phénomènes de surendettement chez les familles accédant à la propriété*, Rapport.

ANRU, 2024. *20 ans de renouvellement, penser les quartiers de demain*, Colloque.

APUR, 2014. *Programme local de l'habitat de Paris - 2011-2016, Bilan à mi-parcours*, Rapport.

ASKENAZY, Philippe, 2019. *Partager les richesses*, Paris, Odile Jacob.

ATTAR, Michèle, LOURIER Vincent, et VERCOLLIÉ Jean-Michel, 1998. *La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France*, PUCA.

ATTARD, Jean-Philippe, 2012. « Dissociation de la propriété du sol et du logement : transposition des pratiques des Community Land Trusts aux activités de l'établissement public foncier d'Île de France ». Rapport, EPFIF.

ATTARD, Jean-Philippe, 2013. « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des Community Land Trusts ». *Mouvements*, n° 74, pp.143-153.

AUTREMENT AUTREMENT, 2020. « La Ministre, l'écologie et l'administration. Entretien avec Cécile Duflot. » *Autrement Autrement* [En ligne].

AUVRAY, Tristan, 2022. « V / Les comportements stratégiques des acteurs financiers », in Auvray, Tristan et al., *L'industrie de la finance*, Paris, La Découverte, pp. 63-78.

BACQUE, Marie-Hélène, 2000. « De la réforme urbaine au management social aux États-Unis. L'exemple du développement communautaire aux États-Unis », *Les Annales de la recherche urbaine*, 86, pp. 66-76

BACQUE, Marie-Hélène, BIEWENER, Carole, 2013. « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? », *Idées économiques et sociales*, vol. 173, n°3, pp. 25-32.

BACQUE, Marie-Hélène, CARRIOU, Claire, 2011. « Participation et politiques du logement en France. Un débat qui traverse le XXe siècle », in BACQUE, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves, (dir), *La démocratie participative*, Paris, La Découverte.

BANQUE DES TERRITOIRES, 2023. Conjoncture l'actualité économique et immobilière, n°101.

BARAUD-SERFATY, Isabelle, RIO, Nicolas, 2016. « Quand la valeur de l'immobilier glisse vers l'aval : contribution à une réflexion sur les nouveaux modèles économiques urbains ». *Annales des Mines - Responsabilité & Environnement* n° 84, pp.51-54.

BAYON Le, Sabine, LEVASSEUR, Sandrine, MADEC, Pierre, 2013. « Achat de la résidence principale. Le profil des ménages français dans les années 2000 », *Revue de l'OFCE* vol. 128, n°2, pp.451-482.

BAZARD, Jeanne, 2023. « BRS : Affiner le dispositif avant de chercher à le « massifier » (ou pas) », Interview de Simon GOUDIARD, *Foncier en Débat* [En ligne].

BEAGUE, Antoine, 2019. *Arpenter Hors-série : Essai sur l'histoire de la propriété de la terre*, Fédération Terre de Liens.

BÉAL, Vincent, ROUSSEAU, Max, 2014. « Alterpolitiques ! ». *Métropoles* [En ligne].

BEAUD, Stéphane, WEBER Florence, 2017. *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte.

BECKER, Howard Saul, 2002. *Les ficelles du métier Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte.

BECKER, Howard Saul, 2004. *Écrire les sciences sociales*. Economica, Paris.

BÉDARIDA, François, 2001. « Le temps présent et l'historiographie contemporaine », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 69, pp.153-160.

BELINGUIER, Anouk, 2019. *L'organisme de foncier solidaire parisien : quelle politique publique de l'accession aidée à la propriété ?*. Mémoire de Master. Urbanisme et Aménagement. École d'urbanisme de Paris.

BENOIT, Fabien, 2022. « Quand le terre redevient un bien commun », *Libération*.

BERGERON, Henri, HASSENTEUFEL, Patrick, 2018. « Une contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation de processus, Le cas des « politiques d'organisation » ». *Idées économiques et sociales* n° 193, pp.42-50.

BERNARD, Nicolas, 2010. « Le Community land trust comme nouveau paradigme de l'habitat acquisitif (ou les communs appliqués à la propriété du logement) », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* vol. 81, n°2, pp.243-266.

BERNARD, Nicolas, DE PAUW Geert, GERONNEZ, Loïc, 2010. « Coopératives de logement et Community Land Trusts ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°2073, pp.5-52.

BOISSEUIL, Clément, 2018. « Ce que la participation fait à l'action publique », *Gouvernement et action publique*, vol.7, pp.57-84.

BONETTI, Michel, 2004. « Les risques de dérive dans la transformation des grands ensembles analyse d'une vingtaine de projets de renouvellement urbain », *Les Annales de la Recherche Urbaine* n°97, pp. 34-42.

BONETTI, Michel, BOUVIER, Jean, 2007. *L'amélioration de la gestion urbaine : un enjeu majeur du développement urbain durable*, Étude, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB).

BONNEVAL, Loïc, 2011. *Les agents immobiliers*, Lyon, ENS Éditions.

BONNEVAL, Loïc, 2018. « Comprendre la hausse des prix de l'immobilier ». *Revue Projet* n°364, pp.56-65.

BONNEVAL, Loïc, POLLARD Julie, 2017. « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales », *Métropoles* [En ligne].

BONVALET, Catherine, BRINGÉ, Arnaud, 2013. « Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France ». *Revue européenne des sciences sociales* 51-1, pp.153-177.

BOULAY, Guilhem, GRANDCLEMENT, Antoine, 2019. *Introduction à la géographie économique*, Armand Colin.

BOURDIEU, Pierre, 2000. *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.

BOURDIEU, Pierre, CHRISTIN, Rosine, 1990. « La construction du marché ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n°81-82, pp.65-85.

BOURDIEU, Pierre, SAINT MARTIN de, Monique, 1990. « Le sens de la propriété ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n°81-82, pp.52-64.

BOUTEILLE, Arnaud, VILLEMADÉ, Bernard, 2020. « Hausse des prix de l'immobilier résidentiel : le poids effectif pour les accédants à la propriété ». *Politique du logement* [En ligne].

BRAYE, Dominique, REPENTIN, Thierry, 2005. *Foncier, Logement : sortir de la crise*, Rapport d'information n°442, Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat - groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement.

BUILDING AND SOCIAL HOUSING FOUNDATION, 2005. *Redefining the commons locking in value through Community Land Trusts, Consultation at St George's house*, Leicestershire, United Kingdom, Rapport.

BUSQUET, Grégory, 2013. « Question urbaine et droit à la ville ». *Mouvements* n° 74, pp.113-122.

CADIOU, Stéphane, 2021. « L'action publique urbaine : une affaire politique ? », in OFFNER, Jean-Marc, PINSON, Gille, (dir), 2021. *L'impossible pouvoir local ?*, Lormont, Le bord de l'eau.

CALLON, Michel, 2012. « Quel rôle pour les sciences sociales face à l'emprise grandissante du régime de l'innovation intensive ? », *Cahiers de recherche* (53), pp.121–165.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHE, Yannick, 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil.

CALVIGNAC, Cédric, 2008. « Socio-économie d'une innovation par l'usager. Les réseaux wifi communautaires », *Réseaux*, vol. 148-149, n°2-3, pp. 299-334.

CASANOVA ENAULT, Laure, PERIS, Antoine, 2022. « L'articulation des prix fonciers et immobiliers en France : une géographie des marchés locaux ». *Fonciers en débat*.

CASTEL, Robert, 1995. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard.

CASTEL, Robert, HAROCHE, Claudine, 2001. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretien sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Hachette Littérature.

CEREMA, 2019. *Montages opérationnels de Bail Réel Solidaire*, Fiches Projets.

CEREMA, 2019. *Renforcer la stratégie foncière par la fiscalité : quels leviers pour les collectivités locales ?*, Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

CEREMA, 2021. *Édifier un immeuble avec un mandat du maître d'ouvrage - Le contrat de promotion immobilière*, Fiche outils, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

CGEDD, HELARY, Jean-Louis, TARDIVON, Pascaline, 2017. *Évaluation du Prêt social de location-accession*, Rapport n° 010800-01, Ministère du logement et de l'habitat durable.

CGEDD, IGF, 2019. *La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social*. Rapport.

CHARDEAUX, Marie-Alice, 2020. « Repenser la propriété pour promouvoir la solidarité. À propos du bail réel solidaire ». *Délibérée* n°10, p.38-42.

CHAUVEL, Louis, 2016. *La spirale du déclassement. Essai sur la société des illusions*, Seuil.

CHEUVREUX, Bruno, 2014. « Dispositif « BRILO » : un nouveau mode d'acquisition de la propriété », Interview, *Recueil Dalloz*, p. 1320.

CHEVALIER, Michel, DUBOIS, Pierre-Louis, 2009. *Les 100 mots du marketing*, Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.

CHEVÉ, Christian, 2021. « Notre OFS est différent de celui des collectivités locales », *News tank cities*, Tribune n°214637, [En ligne].

CHOMEL, Augustin, 2011. *Clauses et dispositifs anti-spéculatifs dans l'accèsion aidée à la propriété*, ANIL Habitat Actualité.

CITRON, Paul, 2016. *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*. Thèse de doctorat. Géographie. Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.

CITRON, Paul, 2017. « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », in BONNEVAL, Loïc, POLLARD Julie, Dossier « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales », *Métropoles* [En ligne].

COLLET, Alice, 2017. « Pour une intégration des enjeux de gestion dans la conception », *Cahiers RAMAU*, n°8, [En ligne].

COLLET, Anaïs, 2015. *Rester bourgeois, les quartiers populaires, nouveaux chantiers de la distinction*, Paris, La Découverte.

COLOOS, Bernard, 2012. « Quelques faits sur la « crise » du logement », *Esprit*, pp.104-118.

COMBY, Joseph, 1993. « Les Six marchés fonciers », in GRANELLE, Jean-Jacques, VILMIN, Thierry, *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ADEF.

COMBY, Joseph, RENARD, Vincent, 1996. *Les politiques foncières*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France.

COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES, 2017. *Évaluation des aides à l'accèsion à la propriété*, Rapport d'information présenté par LINKENHELD Audrey, PIRON, Michel, députés.

CONSEIL NATIONAL DE LA REFONDATION LOGEMENT, CONTAT, Serge, VAN STYVENDAEL, Cédric, 2023. *Préconisations pour la refondation des politiques sociales de l'habitat*, Groupe de travail n°1 « Pouvoir d'habiter », Rapport.

COOP'HLM, 2020. *Pour un contrat de rénovation globale de copropriété*, Note.

COOP'HLM, 2021. *Le bail réel solidaire, Une autre idée de la propriété*, Brochure.

COOP'HLM, 2022. *Le Bail Réel Solidaire par l'exemple*, Guide.

CORDIER, Mathilde, 2011. *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*. Thèse de doctorat. Urbanisme, aménagement et politiques urbaines. Université Paris-Est.

CORIAT, Benjamin, 2022. « Entretien par Maryline Filippi, Communs et Coopératives. Tensions, complémentarités, convergences », *Revue internationale de l'économie sociale, RECMA*, vol. 364, no. 2, pp. 52-64.

CORIAT, Benjamin, GAUDILLIERE, Jean-Paul, 2022. « De la régulation aux communs », *Mouvements*, vol. 109, n°1, pp. 164-177.

CORNELOUP, Jean, 2009. « Comment est abordée la question de l'innovation dans les sciences sociales ? », *Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine*, 97-1 [En ligne].

CORRE Le, Thibault, 2019. *Paris à tous prix. Analyse des inégalités par une géographie de l'investissement sur le marché immobilier résidentiel en Île-de-France*. Thèse de doctorat. Géographie. Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.

COSTES, Laurence, 2010. « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés*, vol. 140-141, n°1-2, pp.177-191.

COULONDRE, Alexandre, 2017. « La création de profit par les promoteurs immobiliers, étude sur le travail entrepreneurial de qualification des biens », *Revue française de sociologie*, vol. 58, p.41-69.

COULONDRE, Alexandre, LEFEBVRE, Hugo, 2018. « Les logements des promoteurs privés : quelle géographie ? », *Population et Avenir*, n° 736, pp.17-19.

COUR DES COMPTES, 2016. *Les aides de l'État à l'accession à la propriété*, Rapport d'enquête.

COUR DES COMPTES, 2018. *Les finances publiques locales 2018*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

CRESS Nouvelle Aquitaine, 2022. *Décryptage et opportunités autour des questions foncières*, Note d'opportunité économique.

DALLIER, Philippe, 2019. *Les sources de financement du logement social*, Rapport d'information n°731 (2018-2019), Commission des Finances du Sénat.

DANIEL, Brice. « Le procès européen fait au logement social. Le droit européen et la faillibilité du logement social en France, aux Pays-Bas et en Suède », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 221-222, no. 1-2, 2018, pp. 64-79.

DANTAS, Thomas, Le BON-VUYLSTEKE, Manon, MOIGNE Le, Arthur, MAZETTO, Mario, THOMAS Lise-Adélaïde, 2019. *Tour d'horizon des montages et projets immobiliers alternatifs à la production immobilière traditionnelle*, Livrable 1, Atelier Professionnel du Master 2, Urbanisme et Aménagement de Paris 1.

DAU, Élisabeth, KRAUSZ, Nicolas, 2022. « Partenariats public-communs : entre rapport de force, politisation et insurrection du droit », *AOC*, [En ligne].

DAVIS, John Emmeus, (dir), 2010. *The community land trust reader, Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, Lincoln Institute of Land Policy.

DAVIS, John Emmeus, (dir), 2022. *Community Matters. Conversations with Reflective Practitioners about the Value & Variety of Resident Engagement in Community Land Trusts*, Madison, Wisconsin, USA, Editions Terra Nostra Press.

DAVIS, John Emmeus, ALGOED, Line, HERNANDEZ-TORRALES, Maria. E, (dir), 2020. *On Common Ground, International Perspectives on the Community Land Trust*, Madison, Wisconsin, USA, Editions Terra Nostra Press.

DAVIS, John Emmeus, JACOBUS, Rick, 2009. *The City—CLT Partnership, Municipal Support for Community Land Trusts*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, USA.

DAVIS, John Emmeus, STOKES, Alice, 2009. *Lands in trust homes that last a performance evaluation of the Champlain Housing Trust*, Report, Champlain Housing Trust.

DAWANCE, Thomas, 2020. « Empowerment at the heart of housing production, The community land trust model », *Sustainable dwelling*.

DAWANCE, Thomas, LOUEY, Cécile, 2015. « Quand l'Europe s'inspire des États-Unis », *Les Échos du Logement, Wallonie*, n°1, pp.17-20.

DELAGE, Aurélie, ROUSSEAU, Max, 2022. « L'« exode urbain », extension du domaine de la rente », *Métropolitiques*, [En ligne].

DELPLANQUE, Marion, JOINET, Hélène, 2013. « La loi Duflot 1, une dynamique renforcée pour le logement social en Île-de-France », *Note rapide LAU*, n° 619.

DEMAZIERE, Christophe, ERDI, Gülçin, GALHARDO, Jacques, GAUDIN, Olivier, 2018. « 50 ans après : actualités du droit à la ville d'Henri Lefebvre », *Métropolitiques*, [En ligne].

DESJARDINS, Xavier, 2008. « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles* [En ligne].

DESPONDS, Didier, 2021. « Ambitions politiques de la loi SRU et freins à la redistribution spatiale des logements sociaux », *Recherche sociale*, n°238(2), pp.30-70.

DEVAUX, Camille, 2015. *L'habitat participatif : de l'émergence d'une initiative habitante à son intégration dans l'action publique*, Presses universitaires de Rennes.

DG ECFIN (Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne), ELTI (Association européenne des investisseurs à long terme), 2018. *Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe*, Rapport.

DHUP, 2020. *Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire*, Foire aux questions, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

DHUP, 2023. *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire - Bilan de l'année 2021*, Rapport, Ministère chargé de la ville et du logement.

DHUP, 2024. *Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire - Bilan de l'année 2022*, Rapport, Ministère chargé du logement.

DHUYS, Jean-François, 1975. *Les promoteurs*, Seuil, Gallica, Bibliothèque nationale de France, [En ligne].

DOEUFF Le, Anne-Katrin, 2018. « Pourquoi le bail réel solidaire préserverait et moderniserait les fondamentaux de la loi SRU », *La Tribune*.

DRIANT, Jean-Claude, 2010. « Vertus et vices du développement de l'accèsion à la propriété », in GILLI, Frédéric, Dossier : Les nouvelles politiques du logement, *Métropolitiques*, [En ligne].

DRIANT, Jean-Claude, 2016. *Les politiques du logement en France*, 2ème ed., La documentation française.

DRIANT, Jean-Claude, 2022. « Pour comprendre les enjeux du bail réel solidaire (BRS) », *Politiques du logement*, [En ligne].

DRIANT, Jean-Claude, 2023. « Délégation des aides à la pierre », in Dictionnaire du logement, *Politiques du logement*, [En ligne].

DRIANT, Jean-Claude, MADEC, Pierre, 2018. *Les crises du logement*, Paris, Presses universitaires de France.

DUPUY, Guilhem. 2010. *Le maire, l'accèsion sociale et le promoteur. La négociation entre élus locaux et promoteurs : une analyse stratégique*, Étude, ANIL.

DUVOUX, Nicolas, 2020. « Chapitre 9. La philanthropie permet-elle de réduire les inégalités ? », in PAUGAM, Serge, (dir.), *50 questions de sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France.

EFFOSSE, Sabine, 2003. *L'invention du logement aidé en France : L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Institut de la gestion publique et du développement économique.

ENTRETIENS D'INXAUSETA, 2022. *Entretiens d'Inxauseta, Rencontres du 26 août 2022*, Actes, [En ligne].

EPSTEIN, Renaud, 2006. « Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit* 11, pp.96-111.

EPSTEIN, Renaud, 2013. *La Rénovation urbaine*, Paris, Presses de Sciences Po.

EPSTEIN, Renaud, 2015. « La gouvernance territoriale : une affaire d'État : La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année Sociologique, Les Figures de la coordination*, vol.65.

EPSTEIN, Renaud, PINSON, Gilles, 2021. « Chapitre 1. De l'État fort aux régimes de gouvernementalité multiples », in FRINAULT, Thomas, BART Le, Christian, NEVEU, Erik, (dir.), *Nouvelle Sociologie politique de la France*, Armand Colin.

ESCOBAR, Laurent, GOUDIARD, Simon, 2020. « Généralisons le bail réel, vite ! », *Business Immo* [En ligne].

ESPACITÉ, 2018. *Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordable - La réceptivité des ménages à l'offre de logements en bail réel solidaire - Le modèle économique des organismes de foncier solidaire*, Rapport d'étape, Espacité – Ministère de la cohésion des territoires.

ESPACITÉ, 2019. *Étude d'opportunité pour l'intervention d'un organisme de foncier solidaire sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradée*, Espacité – DREAL Provence-Alpes Côte d'Azur - Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

ETCHEVERRY, Txetx, 2021. « Droit au logement : la manifestation du 20 novembre à Bayonne, un moment fondateurs ? », *News Tank Cities*, Tribune, [En ligne].

FANCHON, Norbert, 2022. « Promoteurs immobiliers : donner de l'attrait au bail réel solidaire », *News tank cities*, Tribune, [En ligne].

FARTHOUAT, Anne, 2019. « Le gouvernement a missionné le CGEDD et l'IGF sur la diversification potentielle des financements du logement social », *AEF* [En ligne].

FERRATON, Cyrille. 2016. « Coopératives : destin d'une utopie », *Le Monde diplomatique*.

FASSI El., Fatem-Zahra, 2024. « La gestion de l'immobilier public face aux enjeux écologiques : étude comparative des stratégies déployées aux niveaux étatique et local », *Action publique. Recherche et pratiques*, n° 20(1), pp.36-48.

FESTA, Daniela, 2016. « Les communs urbains. L'invention du commun », *Tracés. Revue de Sciences humaines*. n° 16, pp. 233-256.

FIGEAT, Dominique, 2016. *Mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, Rapport, Ministère du logement et l'habitat durable.

FIJALKOW, Yankel, 2016. *Sociologie du logement*, Collection repères, 2ème éd., Paris, La Découverte.

FIORINI, Cyril, 2019. « Quand l'objet et le terrain de recherche valent avec l'engagement. Thèse et mission d'expertise sur la co-production des savoirs. », in BALLON, Justine, et al., *La recherche en action : quelles postures de recherche ? : expériences croisées de jeunes chercheurs*, Presses universitaires de Reims.

FLIGSTEIN, Neil, 2001. « Le mythe du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales* vol. 139, n°4, p. 3-12.

FMDV, 2019. *Community Land Trusts Finance, Comprendre la diversité des modèles en Europe*, Rapport, FMDV – Interreg North-West Europe SHICC.

FMDV, 2020. *Guide financier - Des outils pour soutenir le financement des CLT et OFS en Europe*, Rapport, FMDV – Interreg North-West Europe SHICC.

FOL, Sylvie, GIMAT, Matthieu, MIOT, Yoan, 2022. « Le quinquennat Macron et les politiques du logement : une accélération néolibérale », in DOLEZ, Bernard, et al., *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Presses universitaires de Grenoble.

FONDATION ABBÉ PIERRE, 2016. *Sortir du mal logement, c'est possible ! 20 initiatives à démultiplier*, Ivry-sur-Seine, Les Éditions Ouvrières

- FONDATION ABBÉ PIERRE, 2019. *Rapport sur l'état du mal-logement en France*, Rapport.
- FORUM DES POLITIQUES DE L'HABITAT PRIVE, 2017. *Des Community land trust (CLT) aux Organismes fonciers solidaires (OFS), point de vue de l'association Community land trust France*, Audition, Forum.
- FOUGIER, Eddy, 2014. « L'altermondialisme, vingt ans après : la grande désillusion », *Revue internationale et stratégique*, vol. 93, n°1, pp. 63-71.
- FOURCAUT, Annie, 2006. « Le logement social, une histoire européenne », *Histoire et Sociétés, revue européenne d'histoire sociale*, pp.6-13.
- FRANCE STRATEGIE, 2016. *Quelle fiscalité pour le logement ? 2017-2027*, Rapport.
- FRÉMEAUX, Nicolas, 2018. *Les nouveaux héritiers*, Paris, La République des Idées, Seuil.
- FRIGGIT, Jacques, 2008. « Le prix des logements sur longue période », *Informations sociales*, n° 155, pp.26-33.
- FROUARD, Hélène, 2008. « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921) ». *Histoire urbaine* n° 23, pp.23-40.
- FROUARD, Hélène, 2012. « Tous propriétaires ? Les débuts de l'accession sociale à la propriété », *Le Mouvement Social*.
- FSF, 2018. *Premières journées d'échange du réseau Foncier Solidaire France*, 15 et 16 nov. 2018, Lille, Restitution.
- FSF, 2018. *Charte d'orientation*, Charte, Lille.
- FSF, 2019. *Journées du réseau Foncier solidaire France*, 6 et 7 nov. 2019, Rennes, Actes.
- FSF, 2021. *Journées du réseau Foncier solidaire France*, 3 et 4 nov. 2021, Anglet, Actes.
- FSF, 2021. *Contribution du réseau Foncier Solidaire France à la commission pour la relance durable de la construction de logements*, Note.
- FSF, 2021. *Propositions du réseau Foncier Solidaire France sur le cadre d'action des Organismes de Foncier Solidaire et du Bail Réel Solidaire dans le cadre du projet de loi « 4D »*, Note.
- FSF, 2022. *Journées du réseau Foncier solidaire France*, 1er et 2 déc. 2022, Paris, Actes.
- FSF, 2023. *Journées du réseau Foncier solidaire France*, 21 et 22 nov. 2023, Lyon, Actes.
- GAGLIO, Gérald, 2011. *Sociologie de l'innovation*, Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.
- GALLUZZO, Anthony, 2023. *Le mythe de l'entrepreneur, défaire l'imaginaire de la Silicon Valley*, La Découverte, Paris.

GARBONELL, Charles-Olivier, 1976. « Histoire et historiens : une mutation idéologique des historiens français, 1865-1885 », *Bibliothèque de l'école des chartes*, tome 134, livraison 2, pp. 435-438.

GARDEN, Maurice, 2008. « Le patrimoine immobilier des Hospices civils de Lyon, 1800-1914 », in FAVIER, René, FONTAINE, Laurence, Éditeurs, *Un historien dans la ville*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.

GHÉKIÈRE, Laurent, 2001. « Intérêt général et habitat social : concepts européens et concepts nationaux », *Cahiers du GRIDAUH*, n° 5, pp.41-48.

GHORRA-GOBIN, Cynthia, 2006. « Territoires et représentations : l'imagination géographique de la société américaine », *Revue française d'études américaines* vol.108, n°2, pp. 84-97.

GILBERT, Pierre, 2013. « Devenir propriétaire en cité HLM Petites promotions résidentielles et évolution des styles de vie dans un quartier populaire en rénovation », *Politix* n°101, pp.79-104.

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

GIMAT, Matthieu, 2017. « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », in BONNEVAL, Loïc, POLLARD Julie, Dossier « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales », *Métropoles* [En ligne].

GIMAT, Matthieu, GUIRONNET, Antoine, HALBERT, Ludovic, 2022. *La financiarisation à petits pas du logement social et intermédiaire en France. Signaux faibles, controverses et perspectives*, Working Paper n°1, Sciences Po, Chaire villes, logement, immobilier, [En ligne].

GIMAT, Matthieu, HALBERT, Ludovic, 2018. « Le logement social contraint à la rentabilité », *Métropolitiques*, [En ligne].

GIMAT, Matthieu, MONDAIN, Marie, 2018. « Concentrer la production de logements HLM dans les zones "tendues". Implicites, opérationnalisation et réinterprétations d'un objectif politique. », *Représenter les territoires / Representing territories*, *Collège international des sciences territoriales*, pp.196-202.

GIMAT, Matthieu, POLLARD, Julie, 2016. « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, économie, société* vol. 18, n°2, pp. 257-282.

GIRARD, Violaine, LAMBERT, Anne, STEINMETZ, Hélène, 2013. « Propriété et classes populaires : des politiques aux trajectoires », *Politix* vol. 101, n°1, pp. 7-20.

GIROMETTI, Laurent, LECLERCQ François, 2021. *Référentiel du logement de qualité*. Rapport de la mission sur la qualité du logement.

GRANELLE, Jean-Jacques, 1998. *Économie immobilière, analyses et applications*, Economica.

GRANELLE, Jean-Jacques, VILMIN, Thierry, 1993. *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. ADEF.

GRIDAUH, 2012. *La modernisation des outils de l'action foncière*, Étude, GRIDAUH.

GRIDAUH, Cabinet d'avocats Molas et Associés, 2013. *Coopérations entre organismes d'Hlm et partenariats Hlm-privé*, Cahier n°154, USH.

GRIMAULT, Vincent, 2017. « Le retour des héritiers », *Alternatives économiques* n°387.

GROSSETTI, Michel, 2011. « Les narrations quantifiées. Une méthode mixte pour étudier des processus sociaux ». *Terrains et Travaux : Revue de Sciences Sociales* n°19, pp.161-182.

GUELTON, Sonia, 2018. « La financiarisation du foncier : une contrainte pour la construction de logements ? ». *Financer la ville, les mutations des circuits de production du logement, Espaces et sociétés*, 174 n°3, Erès.

GUELTON Sonia, BASCIANI-FUNESTRE Marie-Antoinette, DARLEY Amélie, DRIANT Jean-Claude, DUBOIS-MAURY Jocelyne, et al., 2013. *Le foncier en Ile-de-France, retour sur dix idées reçues*, Paris, ADEF.

GUERRINI, Sylvain, TORREDEMER, Sandrine, DUPRE, Olivier, 2019. « La VEFA HLM : un succès indéniable qui suscite des controverses », *Politique du logement* [En ligne].

GUIRONNET, Antoine, HALBERT, Ludovic, 2018. « Produire la ville pour les marchés financiers », *Financer la ville, les mutations des circuits de production du logement, Espaces et sociétés*, 174 n°3, Erès.

GUIGOU, Jean-Louis, 1982. *La rente foncière*, Paris, Economica.

HAGMANN, Cécile, JOINET, Hélène, 2018. « Faut-il réduire le nombre d'opérateurs pour maintenir la dynamique du logement social ? ». *Institut Paris Région, Chronique du logement* n° 2.

HALBERT, Ludovic, 2013. « Les acteurs des marchés financiers font-ils la ville ? Vers un agenda de recherche. », *EspacesTemps.net* [En ligne].

HALBERT, Ludovic, 2018. « Infrastructures financières et production urbaine : quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine », *Espaces et sociétés* n°174, pp.71-86.

HALPERN, Charlotte, POLLARD, Julie, 2013. « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *Espaces Temps*, [En ligne].

HASSENTEUFEL, Patrick, 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, pp. 50-58.

HASSENTEUFEL, Patrick, 2011. *Sociologie politique : l'action publique*, 2ème ed., Armand Colin.

HAY, Colin, SMITH, Andy, 2018. *Dictionnaire d'économie politique. Capitalisme, institutions, pouvoir*, Paris, Presses de Sciences Po.

HOLLAND, Guillaume, SENE, Omar, 2010. « Elinor Ostrom et la Gouvernance Économique », *Revue d'économie politique* vol. 120, n°3, pp. 441-452.

HOORENS, Dominique, 2013. « Le « modèle économique HLM ». Un modèle à suivre », *Revue de l'OFCE* vol. 128, n°2, pp. 73-98.

HOORENS, Dominique, 2014. « Le financement du logement social : forces et éléments de fragilité du modèle économique français », *Revue d'économie financière*, n° 115, pp. 229-247.

IAU, 2018. *Quand maires et promoteurs négocient la production de logements*, Synthèse du petit déjeuner décideurs-chercheurs du 12 juin 2018, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme.

JAILLET, Marie-Christine, 1994. « La « territorialisation » des politiques de lutte contre l'exclusion ». *Géographes associés* 14-15, pp. 63-65.

JAILLET, Marie-Christine, 2005. « La mixité sociale : une chimère ? Son impact dans les politiques urbaines », *Informations sociales*, p. 98-105.

JAILLET, Marie-Christine, JALABERT, Guy, 1982. « La production de l'espace urbain périphérique », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, 53-1, pp.7-26.

JAILLET, Marie-Christine, JALABERT, Guy, 1982. « Politique urbaine et logement : la production d'espace pavillonnaire ». *L'Espace géographique*, 11-4, pp. 293-306.

JASPART, Olivier, PERRIN, Xavier, 2021. « Les défis de la mise en commun au sein d'une collectivité territoriale », *Horizons Publics*, n°21 [En ligne].

JOURDHEUIL, Anne-Laure, 2017. « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », in BONNEVAL, Loïc, POLLARD Julie, Dossier « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales », *Métropoles* [En ligne].

JOURDHEUIL, Anne-Laure, 2019. *Une architecture de promoteur pour le logement social : la Véfa-HLM*. Thèse de doctorat. Aménagement et urbanisme. Universitaire Paris-Nanterre.

KAMOUN, Patrick, 2005. « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales* vol.123, n°3, pp. 20-33.

KAMOUN, Patrick, 2007. « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à "bon marché" », *Informations sociales*, n° 141, pp.14-23.

LAGLEIZE, Jean-Luc, 2019. *La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction*, Assemblée nationale, Rapport au premier ministre.

LAGLEIZE, Jean-Luc, 2019. *Rapport sur la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français*, Commission des affaires économiques, Assemblée nationale, Rapport.

LAMBERT, Anne, 2015. « Tous propriétaires ! » *L'envers du décor pavillonnaire*, Seuil.

LANDAUER, Paul, 2008. « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », *Histoire urbaine*, n° 23, pp.71-80.

LANDRIEVE, Sylvie, 2016. *L'immobilier, Une passion française*, Demopolis.

LASCOUMES, Pierre, GALÈS Le, Patrick, (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LASCOUMES, Pierre, GALÈS Le, Patrick, 2018. *Sociologie de l'action publique*, 3ème éd., Malakoff, Armand Colin.

LAVAL, Christian, SAUVÊTRE, Pierre, TAYLAN Ferhat, 2019. *L'alternative du commun*, Hermann.

LAVILLE, Jean-Louis, 2010. « Associationnisme : le bien commun aux confins du marché et de l'État », *Finance & Bien Commun*, vol. 37-38, n°2-3, pp. 64-73.

LE BON-VUYLSTEKE Manon, THOMAS Lise-Adélaïde, 2020. « Trois dispositifs de lutte contre la spéculation foncière », *Métropolitiques* [En ligne].

LEFEBVRE, Henri, 2009. *Le droit à la ville*, 3ème éd., Paris, Economica, Anthropos.

LEMAIRE, Sarah, 2023. *Identité territoriale et rapport à la propriété en BRS: le cas de la côte Atlantique*, Rapport d'activité et article de recherche. Urbanisme et Aménagement. École d'urbanisme de Paris.

LEONETTI, Raphaël, 2022. « La société civile de construction vente (SCCV) entre bailleurs sociaux et opérateurs privés », *Site internet de l'Étude Cheuvreux*, Newsletter, [En ligne].

LEVASSEUR, Sandrine, 2013. « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE*, vol. 128, n°2, pp. 365-394.

LEVASSEUR, Sandrine, 2016. « La loi SRU et les quotas de logements sociaux : bilan et perspectives », *Revue française des affaires sociales*, n°3, pp. 113-149.

LIENEMANN, Marie-Noëlle, 2012. *Les coopératives en France : un atout pour le redressement économique, un pilier de l'économie sociale et solidaire*, Rapport d'information n°707 (2011-2012), Commission des Affaires Économiques du Sénat.

LIÈVRE, Xavier, BERNAL-THIEBAUT, Anne, 2021. BRS : Explication du mécanisme du droit réel - montage en opération mixte, 14 Pyramides, Note.

LIÈVRE, Xavier, CAUMES, Florence, 2019. « Bail réel solidaire - Bail réel solidaire : comment faire face à deux phénomènes nouveaux L'extinction du BRS opérateur et la copropriété « sans sol » ? », *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, n°2-2019, pp. 29-34.

LINKENHELD, Audrey, PIRON, Michel, 2017. *Évaluation des aides à l'accession à la propriété*, Rapport d'information, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée nationale.

LINKENHELD, Audrey, TÉTARD, Jean-Marie, 2014. *Mise en application de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Rapport d'information, Commission des affaires économiques, Assemblée nationale.

LOISEAUX, Pascale, 2016. « Réflexions sur le régime fiscal des organismes fonciers solidaires et des baux réels solidaires », *AJDI*.

LORRAIN, Dominique, 2005. « Chapitre 4. Les pilotes invisibles de l'action publique le désarroi du politique ? », in LASCOUMES, Pierre, GALÈS Le, Patrick, (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

LORRAIN, Dominique, 2013. « La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle », *Espaces Temps*, [En ligne].

MADEC, Pierre, 2018. « Des inégalités à tous les étages », *Revue Projet*, n°364, p.66-76.

MADEC, Pierre, 2018. « La territorialisation de la politique du logement : un enjeu d'égalité », *Hérodote*, n°170, pp.175-194.

MAILLARD de, Jacques, KÜBLER, Daniel, 2016. *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble.

MAISON, Dominique, 1994. « Pionniers de l'accession », *Les annales de la Recherche Urbaine*, 65, pp. 47-54.

MAMELLE-PERROT, Virgile, 2023. *BRS : La redevance pour les nuls, Que nous apprend une analyse des opérations de la Coop Foncière sur les tendances à l'œuvre dans la production de logements en bail réel solidaire en Ile-de-France ?*, Rapport d'activité et article de recherche. Urbanisme et Aménagement. École d'urbanisme de Paris.

MAMELLE-PERROT, Virgile, 2024. « BRS : plafonner la redevance, une fausse bonne idée ? », *Politique du Logement* [En ligne].

MARTUCCELLI, Danilo, 2016. « L'innovation, le nouvel imaginaire du changement », *Quaderni* n°91, pp.33-45.

MASSÉ, Paul, 1993. « Niveaux des charges foncières et structure des prix de vente », in GRANELLE, Jean-Jacques, VILMIN, Thierry, (dir.), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*, ADEF.

MAYOR OF LONDON, 2023. *Small sites + small builders, Unlocking land to support a more diverse housing supply*, Greater London Authority, Rapport.

MEUNIER, Jules, 2013. *Le 1 % logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique. Genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'État*. Thèse de doctorat. Urbanisme, aménagement et politiques urbaines. Université Paris-Est.

MICHEL, Hélène. 2010. « Chapitre 7. Mouvements sociaux, groupes d'intérêts et politiques publiques », in BORRAZ, Olivier, GUIRAUDON, Virginie, (dir.), *Politiques publiques 2, Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po.

MILLE, Amandine, 2015. *Le bailleur social en France : un monde professionnel en mutation*. Mémoire de Master. Urbanisme, Aménagement et Transports. Université Paris-Est Marne-La-Vallée, Institut français d'urbanisme.

MONTAGNE, Sabine, 2006. Fonds de pension. Entre protection sociale et spéculation financière, Paris, Odile Jacob.

MOREAU, François, NICOLAS, Yann, 2018. *Financement participatif : une voie d'avenir pour la culture ?*, Paris, Ministère de la Culture – DEPS.

MOREL, Hélène, 2017. *Les organismes de foncier solidaire, Une innovation pour la création d'un parc pérenne de logements en accession abordable*, Mémoire de Master. Droit et Management du logement social. USH et Université Paris 13.

MOREL, Hélène, 2023. « La notion de « communauté » des Community Land Trust est-elle transposable aux organismes de foncier solidaire ? », *Politique du logement* [En ligne].

MOREL, Hélène, 2023. « Les organismes de foncier solidaire face aux contraintes du marché », *Métropolitiques* [En ligne].

MOREL, Thomas, MOREL, Hélène, 2018. « Une nouvelle forme de propriété », *Alternatives économiques*, n°376, p.61.

MOUVEMENTS, 2013. « La ville brûle-t-elle ? Pour une réappropriation citoyenne de nos villes », *Mouvements*, n° 74, La Découverte.

MOUVEMENTS, 2010. « Altermondialisme saison 2. De Seattle à Cochabamba », *Mouvements*, n° 63, La Découverte.

MURRAY, Peter, 2019. « Londres : planifier une ville globale », in INSTITUT PARIS REGION, *Les villes changent le monde*, Les Cahiers, n° 176.

MUSSELIN, Christine. 2005. « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? » *Revue française de science politique*, vol. 55, pp. 51-71.

NAPPI-CHOULET, Ingrid, 2012. « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, n°1, pp. 84-95.

NAPPI-CHOULET, Ingrid, 2013. « La financiarisation du marché immobilier français : de la crise des années 1990 à la crise des subprimes de 2008 », *Revue d'économie financière*, n°110, pp. 189-206.

NONJON, Magali, 2005. « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, vol. 70, n°2, pp. 89-112.

NOTAIRES DE FRANCE, 2023. *Note de conjoncture immobilière*, n°58 [En ligne].

OFFNER, Jean-Marc, PINSON, Gille, (dir), 2021. *L'impossible pouvoir local ?*, Lormont, Le bord de l'eau.

ORAZIO D', Anne, 2012. « La nébuleuse de l'habitat participatif », *Métropolitique* [En ligne].

OSTROM, Elinor, 2011. « Plaidoyer pour la complexité », *Écologie & politique*, n°41, pp. 111-121.

OSTROM, Elinor, LAURENT, Éloi, 2012. « Par-delà les marchés et les États La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes », *Revue de l'OFCE*, n° 120, pp. 13-72.

PAILLÉ, Pierre, 2022. « Introduction », in GLASER, Barney, STRAUSS, Anselm, *La découverte de la théorie ancrée : stratégies pour la recherche qualitative*, 2e éd., Armand Colin.

PALUCHA, Diane, 2019. *Community Land Trusts, Bringing the Context Back in*, Mémoire de Master. Governing the large metropolis urban school, Sciences Po Paris.

PARIS, Romain. 2017. « Community Land Trusts: What Can Paris and Its Environs Learn from Boston, Massachusetts? », *The German Marshall Fund of the United States*.

PARIS, Romain. 2017. « From San Francisco to Boston to Paris: Community Land Trusts in the United States », *The German Marshall Fund of the United States*.

PARIS, Romain. 2019. *Community land trust: A concrete solution for affordable housing in France, Lessons from Boston and the San Francisco Bay Area*, Étude, The German Marshall Fund of the United States.

PAUGAM, Serge, 2020. « Le lien social est-il en crise ? », in PAUGAM, Serge, *50 questions de sociologie*, Presses universitaires de France.

PERIFERIA, 2011. *Construire une politique publique, c'est aussi l'affaire de la société civile. L'expériences des Community Land Trust en région bruxelloise*, Bruxelles, Periferia aisbl.

PERIFERIA, MAISON DE QUARTIER BONNEVIE, et al., 2012. *Étude de faisabilité CLT pour la Région bruxelloise*, Rapport effectué pour le compte du secrétaire d'État au Logement.

PERSYN, Nicolas, 2015. « La maîtrise des plus-values dans les politiques foncières locales », *La revue foncière* n° 8, pp. 30-32.

PINSON, Gilles, 2004. « Chapitre 5. Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES, Pierre, GALÈS Le, Patrick, (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

PISANI, Edgard, 1977. *Utopie foncière, l'espace pour l'homme*, Gallimard.

POLLARD, Julie, 2010. « Soutenir le marché : les nouveaux instruments de la politique du logement », *Sociologie du travail* vol.52, n°3, pp. 323-339.

POLLARD, Julie, 2018. *L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement*, Paris, Presses de Sciences Po.

POUMAREDE, Matthieu, 2016. « Entrée en vigueur du bail réel immobilier », *Revue de droit immobilier (RDI)*, n°10, p. 546.

POUMAREDE, Matthieu, 2016. « Le bail réel solidaire », *Revue de droit immobilier (RDI)*, n°10, p. 546.

QUENNOUËLLE-CORRE, Laure, 2005. « Les réformes bancaires et financières de 1966-1967 », in BUSSIERE, Éric, et al., *Michel Debré, un réformateur aux Finances, 1966-1968*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique.

QUINQUETON, Thierry, 2012. « Saul Alinsky, le conflit et la communauté à la source de l'intégration démocratique », *Vie sociale*, n°2, pp. 111-128.

RAYMOND, Marie-Geneviève, 1968. « Idéologies du logement et opposition ville-campagne », *Revue française de sociologie*, 9-2. pp. 191-210.

RENARD, Vincent, 1996. « Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers ». *Économie et Statistique*, 294-295, pp. 89-97

RENARD, Vincent, 2009. « Coût du logement : la question du foncier », *Informations sociales*, vol. 155, n°5, p. 48-57.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2018. *Habitat social et foncier solidaire : Quelles réalités ? Quelles perspectives?*, Web-conférence du 14 novembre 2018, Synthèse, USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2019. *Quoi de neuf, acteurs ? La journée d'actualité du réseau des acteurs de l'habitat*, Journée d'étude du 20 mars, Paris, Actes n°24, USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2020. *Quoi de neuf, acteurs ? Les Webinaires du 18 novembre et 8 décembre 2020 du Réseau des acteurs de l'habitat*, Paris, Actes n°26, USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2021. *Hausse des prix du foncier et de l'immobilier : caractéristiques, causes et effets d'un phénomène complexe et relativement récent*, avec TIMBEAU, Xavier et BOULAY, Guilhem, Webconférence du 22 sept., USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2021. *Rôles de la fiscalité foncière et immobilière : Entre débats théoriques, enjeux de politiques publiques et mise en pratique*, avec TRANNOY Alain et HOORENS Dominique, Webconférence du 14 oct., USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2021. *Rente foncière et droit à la ville : Expériences internationales en faveur du logement abordable*, avec CREVOISIER Olivier et SIMONNEAU Claire, Webconférence du 26 nov., USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2021. *Quoi de neuf, chercheurs ? Les défis d'un foncier et d'un logement abordables*, Journée d'étude du 1 décembre, Paris, Actes n°29, USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2022. *Quelle(s) qualité(s) pour le logement de demain ? Regards croisés acteurs de l'habitat-chercheurs*, Journée d'étude du 7 décembre, Actes, Paris, USH.

RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT, 2023. *Quoi de neuf, acteurs ? Le monde de l'habitat en chantier(s) : décentralisation et nouveaux défis économiques et financiers*, Journée d'étude du 21 juin, Actes, Paris, USH.

RIGAUD, Loïc, 2020. *L'habitat coopératif À l'épreuve du concept du commun - Étude de cas sur l'habitat participatif Le cairn et la coopérative d'habitants du Groupe du 4 mars*. Mémoire de Master. Économie sociale et solidaire. Université Lumière Lyon 2.

RIO, Nicolas, 2012. « Innovation urbaines : beaucoup de moyens mais pas de fin ? », in OFFNER, Jean-Marc, PINSON, Gille, (dir), 2021. *L'impossible pouvoir local ?*, Lormont, Le bord de l'eau.

ROUBAN, Luc, 2017. *Le profil des candidats investis par La République en Marche : un renouveau limité*, Rapport de recherche, CEVIPOF.

ROUSSEL, Frédéric, 2016. « Les baux réels solidaires en dix questions », Deffrénois, n° 124e6, p.867.

ROUZIC Le, Vincent, 2014. *Le Community Land Trust, un modèle pour l'accession sociale à la propriété dans les villes globales? Étude de cas du Cooper Square à New York*. Mémoire de Master. Aménagement, urbanisme et durabilité des territoires. Université Paris-Ouest Nanterre La Défense.

ROUZIC Le, Vincent, 2019. *Essais sur la post-propriété : les organismes de foncier solidaire face au défi du logement abordable*. Thèse de doctorat. Urbanisme, Économie. Université Paris I - Panthéon Sorbonne.

SAINT-MARTIN, Arnaud, QUIJOUX, Maxime, 2020. « Startup : avènement d'un mot d'ordre », *Savoir / Agir*, n°51, pp. 15-22.

SALAUN, Thomas, 2018. *Les Organismes de foncier solidaire et Community land trusts en Europe*. Mémoire de Master. Urbanisme et aménagement. Université Paris I - Panthéon Sorbonne.

SANTILI, Virginia, 2020. *Mises en crise et (re) mises en ordre des circuits de financement du logement social en France et en Italie. Les conceptions du social de 1947 à 2018*. Thèse de doctorat. Sociologie. EHESS.

SAVALL, Henri, FIÈRE, Denis, 2014. « Etude comparative de méthodologies de recherche en médecine et en gestion. Cas de la recherche-intervention socio-économique », *Journal de gestion et d'économie médicales*, vol 32.

SIMONNEAU, Claire, 2018. « Le Community Land Trust aux États-Unis, au Kenya et en Belgique. Canaux de circulation d'un modèle alternatif et jeu d'intertextualité ». *RIURBA* n°6.

SIMONNEAU, Claire, DENIS, Eric, 2020. *Communs fonciers pour l'habitat dans les Suds*, Rapport de recherche, Agence Française de Développement.

SOULET, Marc-Henry, 2010. « Avant-Propos, Pourquoi traduire The discovery of Grounded Theory ? », in *La découverte de la théorie ancrée, Stratégies pour la recherche qualitative*, GALSER, Barney G., STRAUSS, Anselm L., Armand Colin.

SCHPILBERG-KATZ, Jeanne, 2008. *La Caisse des dépôts*, Que sais-je ?, Paris, Presses universitaires de France.

STÉBÉ, Jean-Marc, 2016. *Le logement social en France*, 7ème éd. Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.

STEINMETZ, Hélène, 2013. *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accèsion à la propriété, 1953-2010*. Thèse de doctorat. Sociologie. Université Lumière Lyon 2.

SWANN, Robert, (dir.), 2007. *The Community Land Trust. A Guide to a New Model for Land Tenure for America*, Réédition de l'ouvrage de 1972, Vermont, USA, DRA of Vermont, E. Webster.

TALPIN, Julien, 2018. « Quand le « community organizing » arrive en France », *Revue Projet*, n° 363, pp. 29-37.

TALPIN, Julien, BALAZARD, Hélène, 2016. « Community organizing : généalogie, modèles et circulation d'une pratique émancipatrice », *Mouvements*, n° 85, pp. 11-25.

TERRÉ, François, SIMLER, Philippe, 2014, *Droit civil des biens*, 9ème éd., Dalloz.

THEURILLAT, Thierry, RÉRAT, Patrick, CREVOISIER, Olivier, 2014. « Les marchés immobiliers : acteurs, institutions et territoires », *Géographie, économie, société* vol.16, n°2, pp. 233-254.

THIVEAUD, Frédéric, 2016. *La caisse des dépôts*. Que sais-je ?, Paris, Presses Universitaires de France.

TOPALOV, Christian, 1974. *Les promoteurs immobiliers : Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. École Pratique des Hautes Études and Mouton&Co.

TOPALOV, Christian, 1987. *Le logement en France : histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

TOPALOV, Christian, 2020. « Préface », in GAUDREAU, Louis, 2020. *Le promoteur, la banque et le rentier*, Lux Éditeur, Montréal, Québec.

TRANNOY, Alain, WASMER, Étienne, 2022. *Le grand retour de la terre dans les patrimoines*, Paris, Odile Jacob.

TROUILLARD, Emmanuel, 2014. *La production de logements neufs par la promotion privée en Île-de-France (1984-2012) : marchés immobiliers et stratégies de localisation*. Thèse de doctorat. Géographie. Université Paris 7 - Denis Diderot.

UHRY, Marc, 2013. « Dévitaliser le droit de propriété de sa substance spéculative », in MATHIVET, Charlotte, (coord.), *La terre est à nous ! Pour la fonction sociale du foncier*, Passerelle, AITEC.

USH, 2012. *Les coopérations entre organismes Hlm et établissements publics fonciers*, Cahier n° 147.

USH, 2018. *Le bail réel solidaire, un nouvel outil pour favoriser l'accès social sécurisé anti- spéculative*, Congrès HLM, Marseille, 9 au 11 octobre 2018, Parvis d'actualité.

USH, 2020. *Mobiliser le bail réel solidaire dans le cadre de la vente du patrimoine Hlm*, Cahier n° 70 - Repères maîtrise d'ouvrage.

USH, 2021. « Les régimes d'exonération facultatifs de TFPB », *Actualités Habitat*, n°1143.

USH, Direction Juridique et fiscale, 2021. *Question réponse sur la fiscalité du BRS*, Note Fiscalité.

USH, 2022. *Organismes foncier solidaires : un modèle contre la spéculation ?*, Congrès HLM, Bordeaux, 28 au 30 sept. 2021, Rencontre professionnelle.

VALEGEAS, François, CLEMENT, Garance, TOURNON, Mariana, DEVAUX, Camille, 2016. « Les chercheurs “ habitat ” de l'Institut d'Urbanisme de Paris, Éléments pour une socio-histoire des urbanistes dans la recherche urbaine », *Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA, Qu'est-ce qui fait laboratoire ?*, 18, pp. 197-228.

VERGRIETE, Patrice, 2013. *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*. Thèse de doctorat. Aménagement de l'espace, Urbanisme. Université Paris-Est.

VILLEMADÉ, Arnaud, BOUTEILLE, Bernard, 2020. « La dissociation du foncier et du bâti est-elle concevable sans subventions publiques ? », *Politique du logement* [En ligne].

VILMIN, Thierry, 1991. « Marché foncier, marché immobilier ». *Études foncières*, n° 53, p. 24.

VILMIN, Thierry, 1999. *L'aménagement urbain en France : une approche systémique*, Rapport de recherche, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU).

VILMIN, Thierry, 2010. « Élus et promoteurs : entre normes et négociations ». *Métropolitiques* [En ligne].

VORMS Bernard, 2009. « Les politiques d'aide à l'accès à la propriété à l'épreuve de la crise », *Informations sociales*, n° 155, pp. 120-130.

VORMS, Bernard, 2012. « Quelles priorités pour les aides à l'accès à la propriété ? » *Métropolitiques* [En ligne].

VORMS, Bernard, 2015. « Accès à la propriété : l'ingénierie juridique peut-elle neutraliser le coût du foncier ? Bail emphytéotique, Community land trust et BRILO », *Politique du logement* [En ligne].

VORMS, Bernard, 2023. « Accès à la propriété », *Politique du logement* [En ligne].

WEBSTER, Ted, 2007. « Preface », in SWANN, Robert, (dir.), 2007. *The Community Land Trust. A Guide to a New Model for Land Tenure for America*, Réédition, Marlboro, Center for Community Economic Development.

WERTENSCHLAG, Bruno, 2016. « Le bail réel solidaire et les organismes de foncier solidaire », *AJDI*.

ZITTOUN, Philippe, 2000. « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public* vol.18-2, pp. 123-147.

ZITTOUN, Philippe, 2001. *La politique du logement, 1981-1995, transformation d'une politique publique controversée*, L'Harmattan.

ZITTOUN, Philippe, 2001. « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », *Revue française de science politique* vol. 51, n°5, pp. 683-706.

ZITTOUN, Philippe, 2013. *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

Titre : Création et premières mises en œuvre des OFS-BRS (2017-2022). Chronique de la production d'un nouveau dispositif d'aide à l'accession à la propriété résidentielle.

Mots clés : Foncier solidaire (organismes de), Accession sociale, Propriété, Politique publique de l'habitat, Promotion immobilière

Résumé : Inspiré des Community Land Trusts américains, le dispositif OFS-BRS a nécessité plusieurs années d'élaboration et d'expérimentations à partir de la création, par la loi Alur en 2014, des Organismes de foncier solidaire. Ces structures à but non lucratif ont pour rôle d'acquérir et de garder la propriété de fonciers afin d'accorder, via des contrats Bail Réel solidaire, des droits réels sur les logements construits dessus à des ménages sous plafond de ressources en contrepartie du paiement d'une redevance. Le prix de ces biens dits « en BRS » est encadré, leur usage également notamment leur statut de résidence principale et leur prix de revente. En effet, pensée en réaction aux limites des dispositifs existants, cette « dissociation » vise pérenniser l'argent public investi à l'origine pour rendre le logement durablement abordable.

Entre 2017, date de publication des décrets d'application, et fin 2022, date de fin du terrain de cette thèse, 1012 logements en BRS ont été livrés et 166 agréments OFS accordés. L'innovation, perçue positivement, a favorisé la diffusion des OFS-BRS avec une massification à partir de l'année 2020. Pour accompagner ce développement, la réglementation a évolué de manière itérative, tenant compte des retours d'expérience des acteurs pionniers.

Cette thèse repose sur un travail d'observation participante mené entre 2017 et 2022, notamment auprès des acteurs pionniers OFS et de leurs relais institutionnels. Elle traite, sous la forme d'une chronique, des travaux de ces pionniers, des débats qui les animent mais aussi de leurs inquiétudes sur le devenir du dispositif et ses effets sur un champ de l'accession sociale jusque-là relativement stable depuis le début des années 2000. La souplesse du dispositif, pensée par des acteurs locaux pour le rendre adaptable aux territoires, illustre une recherche de changements dans les modes de régulations des politiques du logement et de l'habitat, mais constitue aussi un facteur de risque.

Title: Creation and initial implementation of OFS-BRS, (2017-2022). Chronicle of the production of a new support scheme for home ownership.

Key words: Social ownership, Community Land Trust, Land, Housing policies, Housing production

Abstract: Inspired by the American Community Land Trusts model, the OFS-BRS scheme underwent several years of development and experimentation. It began with the creation of Organismes de foncier solidaire (OFS) under the Alur Law in 2014. These non-profit entities are tasked with acquiring and retaining ownership of land while granting real rights over the housing built on it to income-eligible households through Bail Réel Solidaire (BRS) contracts, in exchange for a modest fee. The price of BRS housing is regulated, as are its use—particularly its status as a primary residence—and its resale value. Conceived as a response to the limitations of existing schemes, this form of “unbundling” of ownership aims to safeguard the long-term affordability of housing and to ensure the sustainability of the initial public investment.

Between 2017, when the implementing decrees were published, and the end of 2022, when this thesis's fieldwork concluded, 1,012 BRS units had been delivered and 166 OFS approvals granted. The innovation has been broadly welcomed, facilitating the rapid expansion of the OFS-BRS model, particularly from 2020 onwards. To support this development, the regulatory framework has evolved incrementally, incorporating feedback from the pioneering players.

This thesis is grounded in participant observation conducted between 2017 and 2022, primarily alongside pioneering OFS stakeholders and their institutional intermediaries. Structured as a chronicle, it examines the work of these trailblazers, the debates that shape their practice, and their concerns about the future of the model—particularly its impact on a field of social home ownership that had remained relatively stable since the early 2000s. The flexibility of the scheme, designed by local actors to ensure its adaptability to different territories, reflects an ongoing search for new modes of regulation in housing and urban policy—but it also represents a potential source of risk.