



**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SÉMINAIRE

La place des organismes de foncier solidaire (OFS) et des baux réels solidaires (BRS) dans les marchés locaux de l'habitat en Auvergne-Rhône-Alpes



Compte-rendu
du 2 octobre 2019

ÉDITO



Les prix de l'immobilier, et en particulier des logements neufs, augmentent dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Cette tension sur les prix, particulièrement forte au cœur de certaines agglomérations, conduit de nombreux ménages à s'éloigner des centres-villes pour pouvoir se loger.

Cette situation soulève trois grands défis. Le premier est social, car les ménages qui recherchent des logements loin des centres-villes ont souvent des revenus modestes. Éloignés des centres par le marché immobilier, beaucoup voient leurs dépenses courantes augmenter en même temps que leurs déplacements quotidiens. Le second défi est climatique, car cette augmentation des déplacements quotidiens, souvent en voiture individuelle, se traduit par davantage d'émissions de gaz à effet de serre. Le troisième défi est environnemental, car la construction de nouveaux logements est encore trop souvent synonyme d'artificialisation des terres et des milieux naturels. À l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la consommation foncière s'est ainsi élevée à 35km² par an en moyenne entre 2009 et 2017.

À ces trois défis, une nouvelle réponse a été apportée par le dispositif des organismes fonciers solidaires (OFS) et baux réels solidaires (BRS). En dissociant le foncier du bâti, ils permettent aux ménages de faire l'acquisition de leur résidence principale sans pour autant acquérir le foncier. Le prix du logement s'en trouve diminué, et le foncier est protégé contre toute spéculation par l'OFS. Ce dispositif crée ainsi les outils propices au développement d'un parc pérenne d'accession sociale à la propriété.

Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, j'ai agréé six OFS, et plusieurs autres sont en projet : le premier bail réel solidaire a été signé en février dernier à Villeurbanne. L'intérêt des élus envers ce dispositif, qui doit être adossé à une politique foncière volontariste, va croissant. Pour l'État, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, il s'agit aussi d'atteindre l'objectif de réduction de moitié de l'artificialisation d'ici 2027, fixé dans le cadre de la stratégie « eau-air-sol ».

Ce document de restitution du séminaire organisé par la DREAL sur les organismes fonciers solidaires et les baux réels solidaires rend compte des premiers retours d'expérience et conditions de réussite du dispositif. Il s'adresse aussi bien aux élus, techniciens et professionnels qu'aux personnes désirant en apprendre davantage sur le sujet.

Je vous en souhaite bonne lecture.

Pascal MAILHOS
Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes

Sommaire

I. Les marchés immobiliers et fonciers de la région Auvergne-Rhône-Alpes.....	p.6
1- Une région soumise à des dynamiques démographiques contrastées... ..	p.6
2- ...reflet d'attractivités résidentielles différenciées	p.7
3- Des inégalités de revenus marquées	p.8
4- De forts écarts de prix sur le marché immobilier	p.9
5- Une hausse des prix immobiliers en lien avec le périmètre de rayonnement des zones attractives ...	p.10
6- Un marché foncier qui suit les tendances de celui de l'immobilier	p.11
II. Les principes et apports du modèle « foncier solidaire » en région Auvergne-Rhône-Alpes	p.12
1- La recherche d'un nouveau modèle d'accèsion sociale à la propriété	p.12
2- La genèse et le développement du modèle français.....	p.12
3- Les conditions de mise en œuvre opérationnelle	p.13
4- Les apports du modèle OFS-BRS selon les typologies de marché de la région Auvergne-Rhône-Alpes	p.14
III. Les conditions de succès de la mobilisation du Bail réel solidaire en région Auvergne-Rhône-Alpes	p.20
1- L'inscription du dispositif OFS-BRS dans les politiques locales de l'habitat	p.20
2- L'opérationnalité du modèle et les freins éventuels à sa mise en œuvre	p.27

Objet et déroulement du séminaire

Échanger autour du modèle des organismes de foncier solidaire et sur la place du bail réel solidaire dans les marchés locaux, tel est l'objet du séminaire qui s'est tenu le 2 octobre 2019 à Lyon. À l'invitation du Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, plus de 150 personnes – représentants des collectivités, des établissements publics fonciers, des services de l'État, mais aussi promoteurs, aménageurs, bailleurs sociaux, architectes et consultants – se sont rassemblées pour partager leurs questionnements et réflexions autour de ce nouveau modèle d'accession à la propriété.

Cet événement, organisé par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes avec l'appui de l'agence Espacité, avait pour objectif de présenter les premiers retours d'expérience des différents acteurs et de réfléchir à la pertinence du modèle face à la diversité des enjeux locaux.

La journée a été divisée en deux temps :

1. La matinée, en plénière, était consacrée à une présentation du modèle « foncier solidaire » et à une table-ronde sur les enjeux de sa mobilisation en région Auvergne-Rhône-Alpes, faisant intervenir :

- Michel Le Faou, vice-président en charge de l'urbanisme et du renouvellement urbain à la Métropole de Lyon ;
- Audrey Linkenheld, conseillère municipale déléguée à la mixité et à l'innovation sociale de la Ville de Lille et secrétaire de l'OFS de la Métropole Lilloise ;
- Arnaud Portier, secrétaire générale de l'association des EPFL et directeur général de l'EPFL du Pays-Basque (Bizitegia) ;
- Vincent Lourier, directeur de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM.

2. L'après-midi, construite autour de quatre ateliers thématiques, a permis d'approfondir les différents terrains d'application du modèle : en secteur tendu, dans les quartiers anciens dégradés, dans le cadre de la vente HLM, et enfin pour le traitement des copropriétés fragiles à dégradées.

Les échanges ont permis de nourrir les débats sur la souplesse du modèle et d'envisager les différentes modalités de son application en région Auvergne-Rhône-Alpes, en lien avec les politiques locales de l'habitat.

Le présent document a pour vocation de restituer les principaux enseignements de ces travaux.

I. Les marchés immobiliers et fonciers de la région Auvergne-Rhône-Alpes

En préambule à la table-ronde et aux ateliers thématiques, l'agence Espacité a présenté un diagnostic des marchés locaux de l'habitat en région Auvergne-Rhône-Alpes. Marquée par de fortes inégalités en termes de démographie, d'attractivité et de revenus, la région se caractérise par des dynamiques de marchés immobiliers et fonciers particulièrement contrastées.

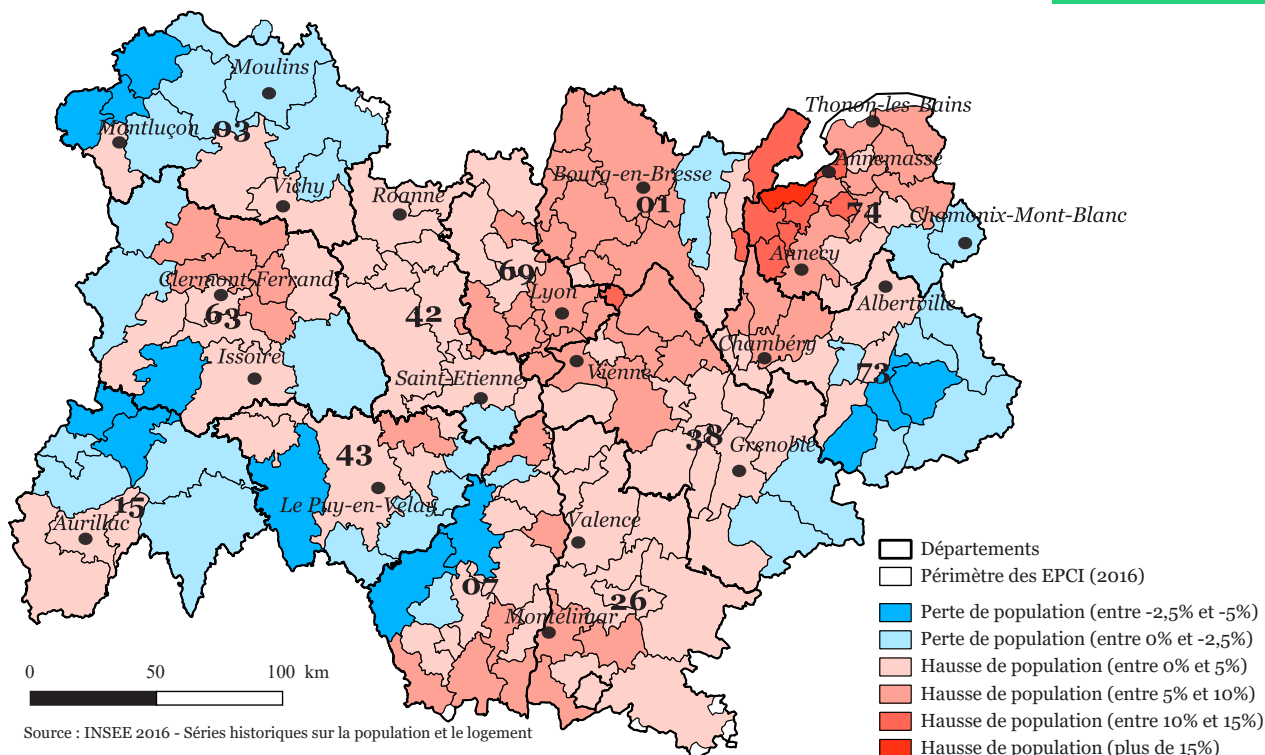
1- Une région soumise à des dynamiques démographiques contrastées...

En termes de démographie, les disparités régionales sont marquées, notamment entre la partie Ouest, où Clermont-Ferrand constitue la seule agglomération majeure et la partie Est, caractérisée par une concentration de pôles urbains (Lyon, Grenoble, Annecy, Chambéry).

Entre 2010 et 2016, on observe une croissance de la population (jusqu'à +10 % en 6 ans) autour de ces grandes agglomérations et sur l'axe Nord-Sud le long de la vallée du Rhône, dans les EPCI situés de Bourg-en-Bresse à Montélimar. La croissance démographique la plus importante est localisée dans le Nord-Est, portée par la proximité avec Genève (+15% de population en 6 ans dans les territoires les plus attractifs).

Cependant, on observe dans le même temps une perte de population (jusqu'à -5%) dans certains territoires ruraux des départements de l'Allier, du Puy-de-Dôme, de la Haute-Loire et du Cantal, mais aussi dans les territoires de montagne, situés notamment en Savoie.

Evolution de la population entre 2010 et 2016



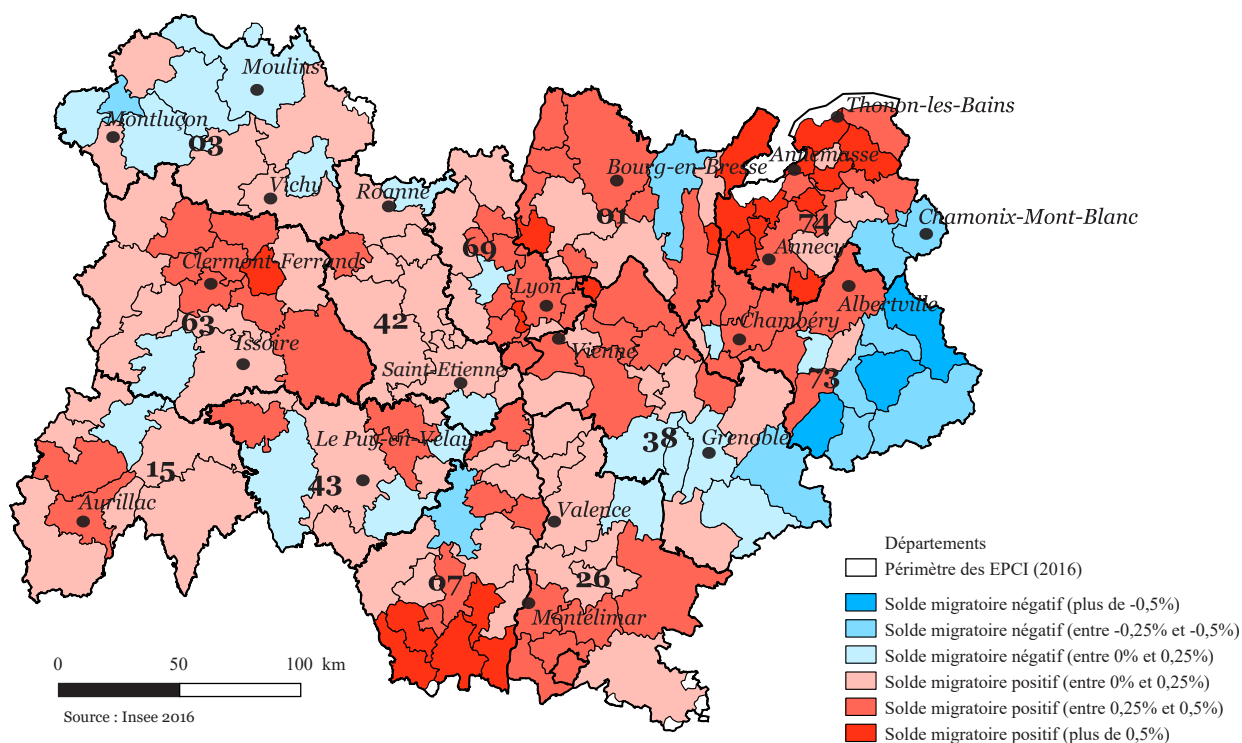
2- ...reflet d'attractivités résidentielles différenciées

Ces contrastes s'expliquent en particulier par des soldes migratoires différenciés. On observe ainsi une forte mobilité orientée vers la périphérie des principales agglomérations. Le solde migratoire est positif (jusqu'à +0,5% par an) dans les pôles urbains les plus dynamiques de la région (Lyon, Annecy, Chambéry, Clermont-Ferrand), témoignant de l'attractivité de ces territoires. Ce solde positif s'étend sur les EPCI périphériques des pôles urbains majeurs, allant jusqu'à dépasser le taux de croissance des centres (solde migratoire supérieur à +0,5% par an dans certaines périphéries), signe d'un phénomène de périurbanisation.

Des soldes migratoires négatifs (jusqu'à -0,5% par an) sont en revanche enregistrés sur les franges les plus périphériques et rurales du territoire ainsi que dans les zones touristiques de montagne. On constate néanmoins que certains territoires ruraux connaissent des croissances importantes au Sud de la région (solde migratoire supérieur à +0,5% par an dans certains EPCI), notamment en Ardèche et dans la Drôme (Pierrelatte, Vallon-Pont-D'arc, les Vans, Vogüé, etc.).

Concernant le phénomène de vacance, il concerne majoritairement la partie Ouest du territoire, à l'exception de Clermont-Ferrand et sa périphérie. Cette vacance est corrélée au solde migratoire faible ou négatif observé dans ces mêmes secteurs.

Solde migratoire annuel entre 2011 et 2016



3- Des inégalités de revenus marquées

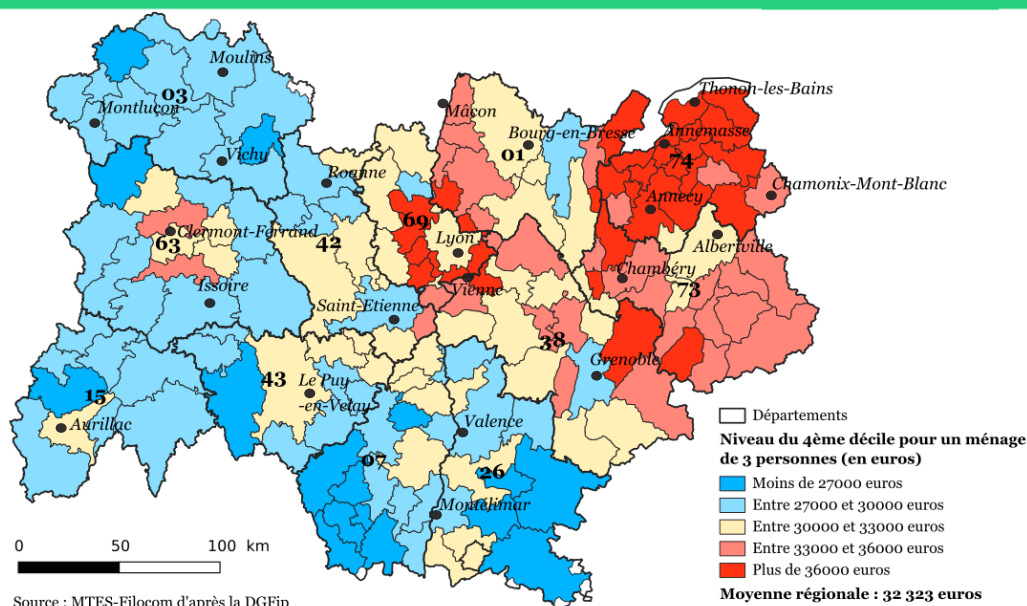
D'importantes inégalités de revenus sont constatées au sein de la région. Si l'on prend pour exemple le niveau de ressources des ménages de 3 personnes appartenant au 4ème décile, on observe des moyennes par EPCI allant de moins de 27 000 € à plus de 36 000 € par an, pour une moyenne régionale de 32 323 €. Il existe sur ce point un net contraste entre la partie Nord-Est et les parties Sud et Ouest de la région.

La population la plus aisée se concentre dans les pôles urbains et le long de la frontière suisse, avec des niveaux de revenus particulièrement élevés (jusqu'à plus de 36 000 € pour un ménage de 3 personnes appartenant au 4ème décile) en périphérie de la métropole de Lyon et dans le Genevois français, qui bénéficie du marché de l'emploi et des niveaux de rémunération suisses. Dans une moindre mesure, l'agglomération de Clermont-Ferrand est également marquée par des niveaux de revenus élevés (entre 33 000 et 36 000 € pour un ménage de 3 personnes appartenant au 4ème décile), grâce à la dynamique économique du pôle urbain.

Par ailleurs, les fragilités économiques les plus importantes se concentrent au Sud et à l'Ouest de la diagonale Roanne-Grenoble, où les revenus du 4ème décile de ménages sont plus faibles que la moyenne régionale (moins de 30 000 € pour un ménage de 3 personnes appartenant au 4ème décile), à l'exception de l'agglomération de Clermont-Ferrand.

Enfin, à l'échelle des pôles urbains, on observe une concentration des plus hauts revenus dans la périphérie plutôt que dans le centre, notamment autour de Lyon, Grenoble et de Clermont-Ferrand. Ce contraste peut traduire le départ en périphérie des ménages les plus aisés, lié à une perte d'attractivité du parc ancien de centre-ville ou à la recherche d'un cadre de vie jugé plus agréable.

Niveau de revenu du 4ème décile des ménages de trois personnes par EPCI en 2015

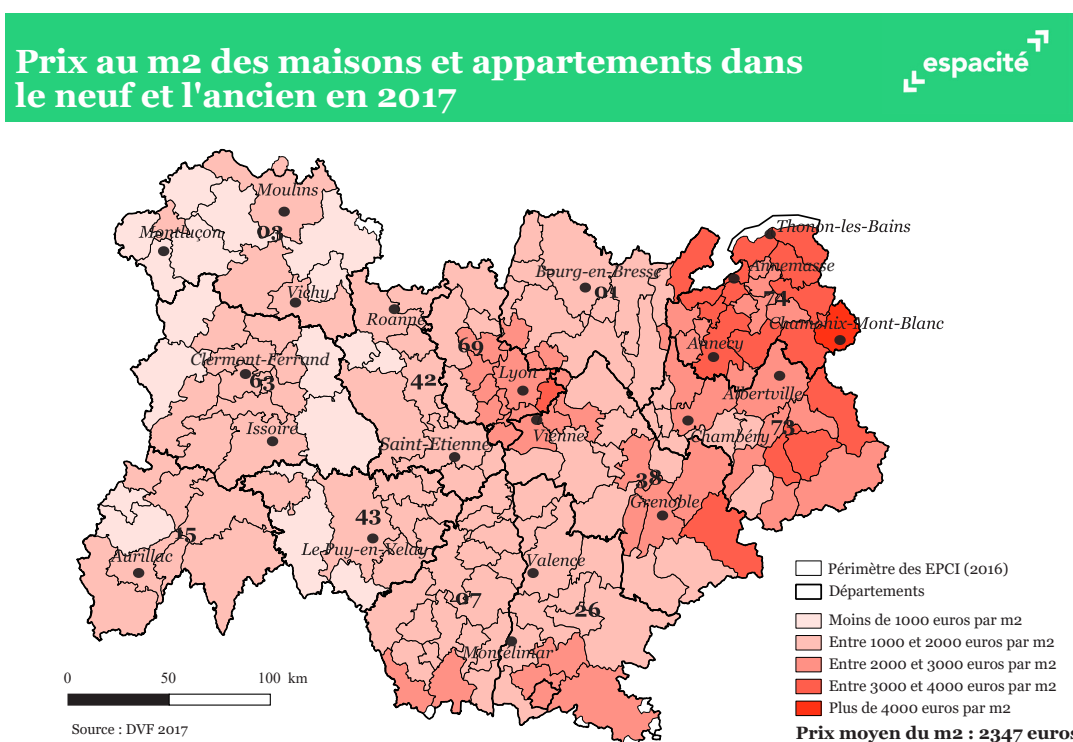


4- De forts écarts de prix sur le marché immobilier

A l'échelle régionale, les prix immobiliers sont proches de la moyenne nationale : 2 347 €/m² pour un logement en accession en Auvergne-Rhône-Alpes, contre 2 502 €/m² en moyenne à l'échelle nationale. Cependant, la moyenne régionale cache d'importantes disparités, notamment entre l'Ouest et l'Est de la région.

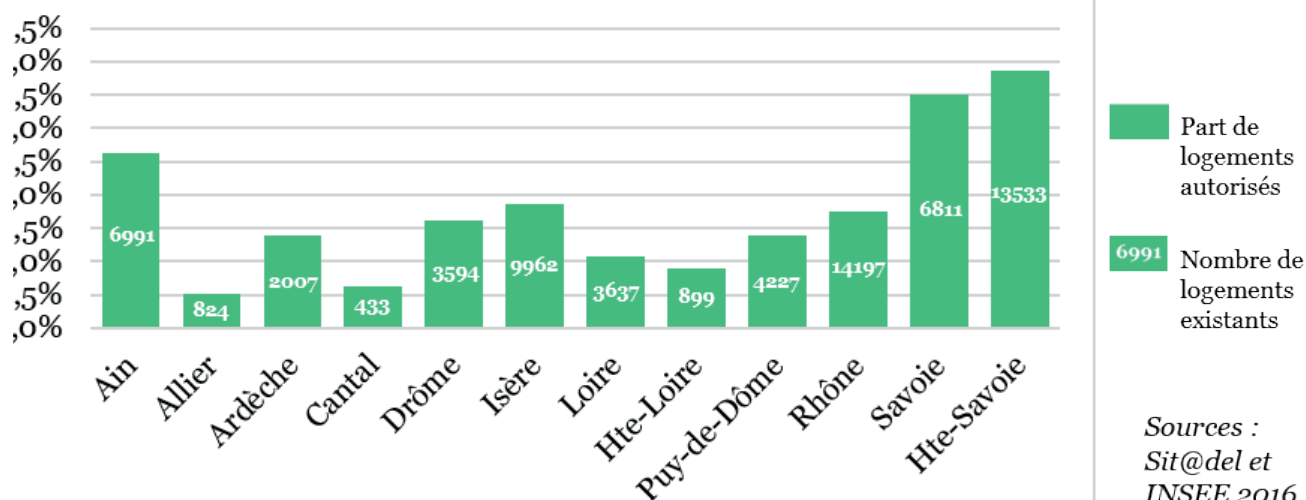
Les moyennes supérieures à 3 000 €/m² se concentrent à l'Est, notamment dans le territoire du Genevois français, en raison de la forte attractivité de Genève, ainsi que dans les zones touristiques de montagne (Pays du Mont-Blanc, Vallée de Chamonix–Mont-Blanc, Haute-Tarentaise). Les prix immobiliers sont également relativement élevés (plus de 2 000 €/m²) dans les grands pôles urbains (agglomérations lyonnaise et grenobloise), mais aussi dans les territoires ruraux du Sud de l'Ardèche et de la Drôme, signe de leur attractivité.

Les prix les plus faibles se retrouvent dans les départements du Cantal, de l'Allier ou du Puy-de-Dôme (par exemple dans les communes de Montluçon, Moulins, Vichy, Aurillac etc.), où les prix immobiliers sont presque 4 fois inférieurs à ceux de la Haute-Savoie.



La dynamique de construction est en corrélation avec la tension du marché. Ainsi, la part de logements autorisés par rapport au stock de logements existant est la plus importante en Savoie et en Haute-Savoie (plus de 3%), tandis que la tendance est à la stagnation du nombre de logements autorisés dans les départements les plus ruraux, notamment dans le Cantal, l'Allier et la Haute-Loire (moins de 1%). Le dynamisme du secteur du logement est finalement porté par quelques départements à l'échelle régionale (Rhône, Isère, Ain, Haute-Savoie et Savoie), concentrant la majeure partie du stock existant (parc de plus de 6 000 logements par département) et conservant une dynamique de construction importante (plus de 1,75% par an).

La part de logements autorisés en 2018 par rapport au stock de logements existant

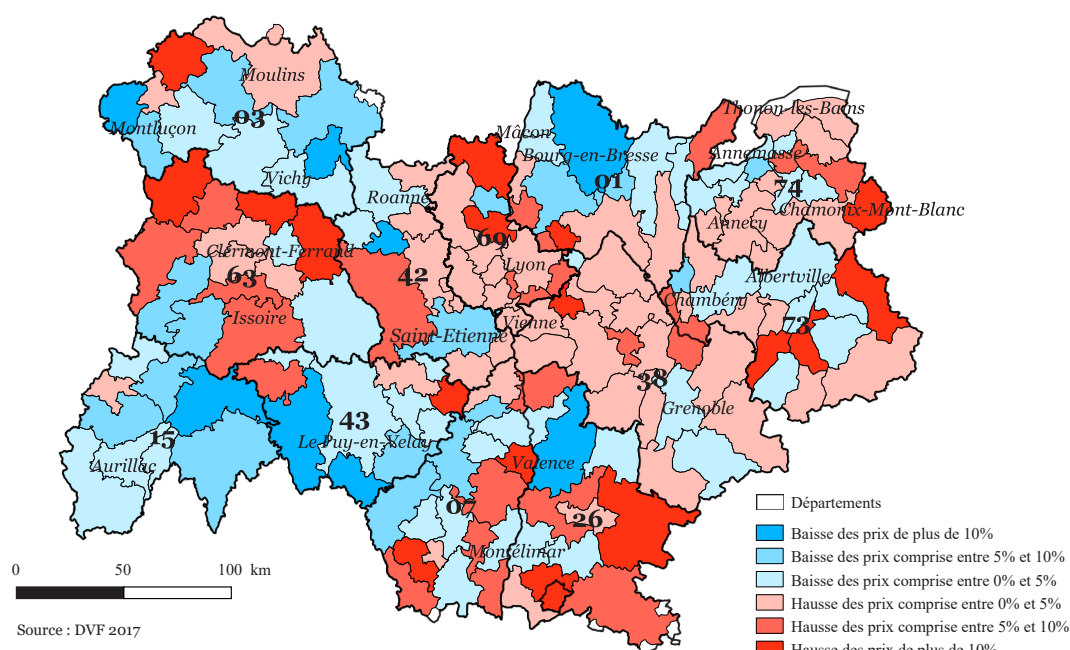


5- Une hausse des prix immobiliers en lien avec le périmètre de rayonnement des zones attractives

À l'échelle régionale, l'évolution des prix immobiliers entre 2014 et 2017 est très variable, selon que l'on se trouve ou non dans le périmètre de rayonnement des pôles attractifs. Ainsi, on constate des hausses pouvant dépasser les +10% en 3 ans en périphérie des grandes agglomérations et dans la frange frontalière, liées au report d'une partie des ménages s'éloignant des centralités. Les hausses les plus importantes se situent ainsi en première couronne des pôles urbains (Lyon, Annecy, Grenoble, Clermont-Ferrand), caractérisés par un phénomène de périurbanisation.

Au contraire, on peut observer des baisses allant au-delà de -10% en 3 ans sur les territoires les plus éloignés des pôles attractifs, confirmant la détente de ces secteurs. Les centres des communes lauréates du programme Action Cœur de Ville sont caractérisés par une baisse des prix liée au départ des ménages en raison d'une moindre attractivité du parc ancien de centre-ville (Montluçon, Aurillac, Roanne, Montélimar).

Enfin, on observe une tendance à la stabilisation des prix depuis 2014 dans les secteurs où les prix de l'immobilier sont déjà très élevés, notamment dans le territoire du Genevois français. On constate ainsi une hausse limitée, voire une baisse des prix dans certaines parties de la frange frontalière, et une tendance au report des ménages vers la deuxième couronne frontalière qui s'accompagne d'une hausse des prix dans ces territoires.



6- Un marché foncier qui suit les tendances de celui de l'immobilier

On observe à l'échelle régionale des prix du foncier élevés par rapport à la moyenne nationale : 166 €/m² en moyenne pour un terrain à bâtir en Auvergne-Rhône-Alpes contre 73 €/m² en moyenne à l'échelle nationale. La région se place ainsi en 4^{ème} place en termes de cherté du foncier, après les régions Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire. Cependant, il existe de forts contrastes au sein même de la région, en lien avec les tendances du marché de l'immobilier.

On observe une concentration des secteurs à plus de 300 €/m² autour des pôles urbains de Lyon, de Grenoble, d'Annecy et de Genève, où la demande est forte et le foncier contraint par les reliefs et/ou sa raréfaction. Certains secteurs atteignent même des moyennes supérieures à 400 €/m², notamment dans les EPCI situés en zones touristiques de montagne (Pays du Mont-Blanc, Val Vanoise).

Au contraire, la quasi-totalité des départements de l'Ouest et du Sud concentre des prix du foncier presque deux fois inférieurs à la moyenne régionale. Ainsi, dans les secteurs les moins tendus et les plus ruraux, les prix du foncier sont inférieurs à 65 €/m² pour les départements de l'Ardèche, du Puy-de-Dôme et de la Loire, et inférieurs à 40 €/m² dans les départements de l'Allier, du Cantal et de la Haute-Loire. Dans ces départements de l'Ouest et du Sud de la région, les seules exceptions sont les secteurs situés autour de Clermont-Ferrand, ainsi que dans les EPCI situés le long de la vallée du Rhône autour de Valence et Montélimar, où les prix du foncier sont proches de la moyenne régionale.

II. Les principes et apports du modèle « foncier solidaire » en région Auvergne-Rhône-Alpes

Le diagnostic réalisé à l'échelle régionale montre une grande diversité d'enjeux liés à l'hétérogénéité des marchés locaux de l'habitat, auxquels le modèle OFS-BRS peut apporter des réponses du fait de sa souplesse.

1- La recherche d'un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété

Le modèle des organismes de foncier solidaire et du bail réel solidaire a été introduit en France au début des années 2010 dans le cadre des réflexions menées autour de la recherche d'un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété. En effet, malgré la multiplication des politiques d'aides à l'accession, les inégalités sociales et territoriales se sont creusées depuis le début des années 1970 : si 35% des ménages du premier quartile de revenus étaient propriétaires au début des années 1970, ils ne sont plus que 17% dans les années 2010. Inversement le taux de propriétaires du quartile des ménages les plus aisés est passé de 45% à 70% sur la même période. Cette recherche d'un nouveau modèle d'accession à la propriété vise à favoriser une plus grande équité social.

Ce nouveau modèle d'accession est également appréhendé comme un instrument d'aménagement du territoire, pour lutter contre la périurbanisation et contre les inégalités territoriales qui se creusent entre les territoires ruraux en déprise et les grands pôles urbains très attractifs. En effet, les caractéristiques des marchés fonciers contribuent fortement à repousser les populations les plus défavorisées en périphérie ou au sein des secteurs les moins attractifs.

2- La genèse et le développement du modèle français

Ces organismes de foncier solidaire ont été créés dans la filiation des Community Land Trust (CLT) développés aux Etats-Unis depuis plus de quarante ans et distingués à deux reprises par le Prix mondial de l'habitat des Nations Unies. La transposition des principes fondateurs des CLT dans la loi française a été guidée par la double volonté de rendre l'accès à la propriété plus équitable et d'accorder une plus grande durabilité à l'utilisation des fonds publics mobilisés en sa faveur. Cette perspective a été rendue possible par la dissociation de la propriété privée du sol, jugée principal facteur d'inflation des prix, de celle des murs.

En France, ce sont les lois pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (2014) – dite loi ALUR – et pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (2015) – dite loi Macron – qui ont introduit le modèle, reposant sur deux piliers :

- Les Organismes de Foncier Solidaire (OFS), introduits dans la loi par l'article 164 de la loi ALUR et précisés dans le décret n°2016-1215 du 12 septembre 2016 modifié par le décret n°2017-1037 du 10 mai 2017. Ils « ont pour objet, pour tout ou partie de leur activité, d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs [...] ». L'OFS « reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée [...] des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements [...] sous des conditions de plafond de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession » (art. L 329-1 du code l'urbanisme).

- Le Bail Réel Solidaire (BRS), introduit dans la loi par l'article 94 de la Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et précisé dans l'ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016 puis dans le décret n°2017-1038 du 10 mai 2017.

Il s'agit d'un bail de longue durée présentant de nombreuses innovations, dont trois principales :

- une formule de prix permettant de maintenir dans la durée le prix de vente des logements abordables pour plusieurs générations d'accédants sans coût supplémentaire pour la collectivité, tout en assurant un niveau limité de plus-value au propriétaire des murs à chaque revente ;
- la dissociation perpétuelle bâti / foncier à travers un mécanisme de « rechargement » du bail : à chaque mutation, le bail est prolongé de sa durée initiale ;
- un encadrement de la propriété, permettant non seulement de garantir le caractère anti-spéculatif du modèle, mais aussi de sécuriser les risques de déqualification ou de dégradation des biens immobiliers (possibilité de ne pas ouvrir la location, droit de préemption automatique...).

3- Les conditions de mise en œuvre opérationnelle

Le principe de l'OFS-BRS repose donc sur une nouvelle forme de démembrement de la propriété immobilière, la propriété du bâti étant dissociée de celle du foncier. Le ménage bénéficiaire de ce montage, dont les revenus sont plafonnés au niveau national, est alors « propriétaire des murs » (au travers des droits réels qui lui sont conférés) et « locataire du foncier » (il paie une redevance « foncière » dans des conditions définies dans le bail) qui reste propriété de l'OFS. La vocation sociale de l'accession est préservée dans la longue durée grâce à une clause anti-spéculative intégrée au bail (encadrement du prix de revente et vérification par l'OFS de l'éligibilité du ménage preneur). Cette dissociation et ces conditions de gestion sont inscrites dans la très longue durée grâce un rechargement automatique du bail opéré à chaque revente et au contrôle de son respect par l'OFS à chaque revente, permis par la délivrance d'un agrément.

Le cadre réglementaire prévoit notamment :

- des plafonds de ressources et de prix du bail réel solidaire en cas d'accession à la propriété (identiques à ceux du PSLA) ;
- les modalités d'encadrement du prix à la revente du bail réel solidaire (avec le principe de fixer localement des formules de revente basées sur un indice) ;
- des avantages fiscaux (TVA réduite, abattement possible à 30% de la TFPB sur délibération de la commune / EPCI).

Pour pouvoir produire des logements en BRS, l'OFS doit avoir reçu un agrément délivré par le préfet de région, qui permet de vérifier que l'OFS respecte la réglementation et les principes fondateurs du dispositif : non-lucrativité, emploi des bénéfices, etc.

La loi pour l'Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (2018) – dite loi ELAN – a récemment permis d'en conforter l'attractivité avec notamment la clarification du rôle de l'OFS dans le fonctionnement des copropriétés, la prise en compte du BRS dans le décompte des logements sociaux au titre de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation – dit article 55 de la loi SRU – ou la possibilité pour les organismes de logement social d'obtenir un agrément OFS.

4- Les apports du modèle OFS-BRS selon les typologies de marché de la région Auvergne-Rhône-Alpes

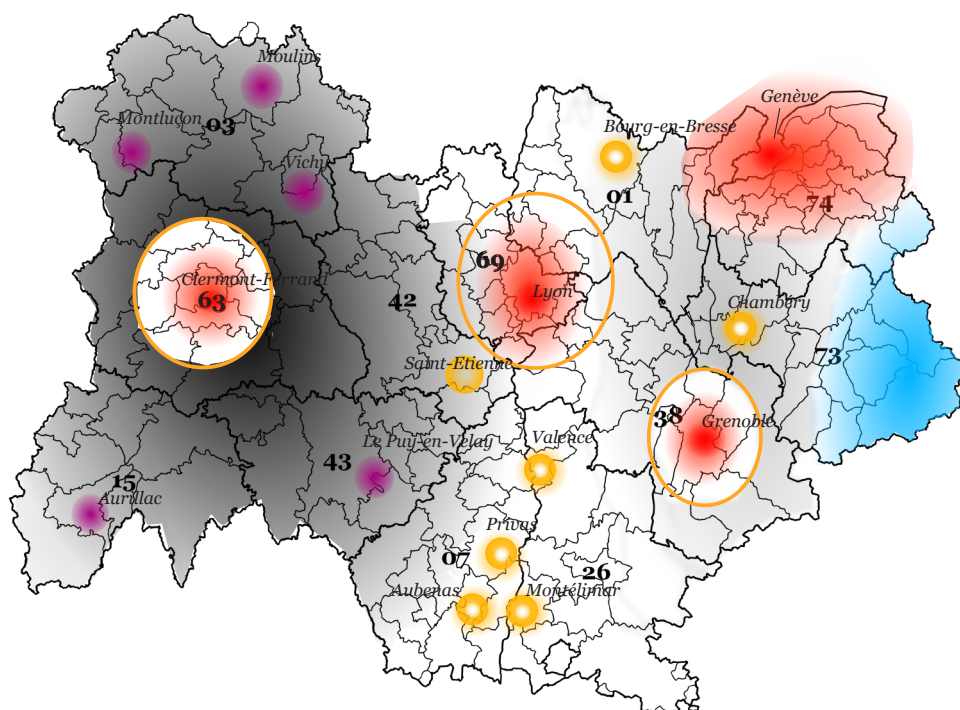
Le séminaire organisé par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes s'est inscrit dans le contexte particulier d'un fort développement national des OFS-BRS auquel contribuent plusieurs démarches ou réflexions portées au sein de la région avec quatre OFS agréés à la date du séminaire (ORSOL, OFIS, OPAC 38 et La Foncière de Haute-Savoie) et plusieurs autres projets à l'étude (portés notamment par les métropoles de Lyon et Grenoble). Ces initiatives prennent place dans des contextes de marché très différents (secteurs tendus où le foncier est cher, secteurs détendus, centre-bourgs...) et dans des perspectives variées (accession à la propriété dans le neuf, vente HLM, traitement des copropriétés fragiles à dégradées...).

Les formes de gouvernance de ces organismes sont également hétérogènes, que ce soit à travers la variété des formes juridiques choisies (GIP, association, SCIC...) ou la grande diversité des acteurs impliqués (collectivités locales, organismes de logement social, Établissements Publics Fonciers...).

Le diagnostic des marchés locaux de l'habitat réalisé en région Auvergne-Rhône-Alpes et présenté en préambule du séminaire a permis de révéler les dynamiques contrastées en termes de démographie et de marché en fonction des territoires, faisant apparaître :

- des territoires attractifs, dans lesquels se conjuguent croissance démographique, augmentation des prix de l'immobilier et du foncier ;
- des secteurs intermédiaires, marqués plus nettement par des phénomènes de périurbanisation et de difficulté à maintenir certaines fonctions de centralité ;
- des secteurs en déprise, soumis à la conjonction de différents facteurs de dépréciation démographique et urbaine.

Typologie des marchés fonciers et immobiliers de la région Auvergne-Rhône-Alpes



Les zones frontalières et urbaines historiquement tendues

- Croissance démographique et migratoire sur l'agglomération centrale et sa périphérie
- Revenus médians supérieurs à la médiane régionale
- Marchés fonciers et de l'accession aux prix élevés
- Taux de vacance faible



Les zones périurbaines ou rurales dynamiques, en périphérie de pôles attractifs

- Croissance démographique et migratoire
- Revenus médians supérieurs à la médiane régionale
- Marché de l'accession aux prix moyens
- Prix du foncier modéré plutôt en hausse
- Vacance faible ou modérée



Les zones touristiques de montagne

- Baisse de la population résidente
- Revenus médians équivalents à la médiane régionale
- Offre en accession en résidence principale rare et aux prix élevés
- Foncier contraint et cher
- Vacance faible ou modérée



Les zones à marché intermédiaire avec un cœur de ville en perte de vitesse au profit de sa périphérie

- Perte de population marquée dans la ville centre et augmentation dans sa périphérie
- Revenus médians en dessous de la médiane régionale et inférieurs aux revenus médians de sa périphérie
- Prix de l'accession intermédiaire
- Prix du foncier intermédiaire
- Vacance moyenne



Les zones détendues avec un cœur de ville en perte de vitesse

- Perte de population
- Revenus médians en dessous de la médiane régionale
- Prix de l'accession bas
- Coût du foncier modéré
- Vacance importante



Les zones rurales détendues

- Perte de population
- Revenu médian en dessous de la médiane régionale
- Prix de l'accession bas et tendance à la baisse de la production neuve
- Coût du foncier faible
- Vacance importante

Sur la seule question des opérations dans le neuf, des simulations théoriques ont été réalisées pour mesurer l'impact économique du dispositif dans différents contextes locaux. Celles-ci montrent que l'effet de levier du BRS varie en fonction des territoires étudiés mais présente globalement un réel avantage. Si l'on s'intéresse aux revenus annuels minimums nécessaires pour accéder à un T3 de 68 m² dans le neuf, on observe que le BRS permet de cibler des ménages qui ne pourraient pas accéder à la propriété dans le cadre du PSLA. Cependant, les écarts en termes de revenus annuels minimums sont les plus importants pour les secteurs les plus tendus (Métropoles de Lyon et Grenoble), où les revenus minimums pour accéder au PSLA dépassent de 30% les revenus annuels minimums pour accéder au BRS. Dans les secteurs plus détendus (Bassin de Bourg-en-Bresse et Clermont Auvergne Métropole), l'effet de levier du BRS est naturellement plus faible (écart de 10% en termes de revenus annuels minimums par rapport au PSLA).



Sources : PSLAAURA 2014-2018 ECLN 2018 INSEE 2016	Coût du foncier	Prix d'achat			Mensualité				Revenu annuel minimum		
	Charge foncière moyenne (en m ² /SHAB)	Libre (écart avec le BRS)	PSLA (écart avec le BRS)	BRS	Libre (écart avec le BRS)	PSLA (écart avec le BRS)	BRS		Libre (écart avec le BRS)	PSLA (écart avec le BRS)	BRS (décile de revenus)
							TOTAL (dont redevance)	Redevance foncière (/m ² /mois)			
Grand Chambéry	477 €	227 001 € (+80%)	171 700 € (+36%)	126 400 €	1 100 € (+55%)	832 € (+17%)	710 €	1,4€	39 607 € (+55%)	29 958 € (+17%)	25 554 € (3 ^{ème} décile)
CA du Bassin de Bourg-En-Bresse	423 €	189 653 € (+65%)	149 104 € (+30%)	114 923 €	954 € (+43%)	750 € (+12%)	667 €	1,3€	34 333 € (+43%)	26 992 € (+12%)	24 014 € (2 ^{ème} décile)
CA Valence Romans Agglo	443 €	189 014 € (+86%)	140 519 € (+38%)	101 701 €	950 € (+57%)	707 € (+17%)	604 €	1,4€	34 217 € (+57%)	25 438 € (+17%)	21 729 € (3 ^{ème} décile)
Clermont Auvergne Métropole	338 €	220 250 € (+74%)	158 788 € (+26%)	126 471 €	1 108 € (+55%)	798 € (+12%)	712 €	1,1€	39 872 € (+55%)	28 746 € (+12%)	25 643 € (3 ^{ème} décile)
Métropole de Lyon	877 €	266 142 € (+146%)	187 702 € (+73%)	108 342 €	1 293 € (+89%)	910 € (+33%)	683 €	2,3€	46 549 € (+89%)	32 750 € (+33%)	24 577 € (3 ^{ème} décile)
Grenoble-Alpes Métropole	868 €	227 784 € (+103%)	188 183 € (+68%)	112 347 €	1 104 € (+58%)	912 € (+31%)	697 €	2,2€	39 744 € (+58%)	32 834 € (+31%)	25 093 € (3 ^{ème} décile)

NB : les prix en BRS sont des prix indicatifs moyens par collectivité territoriale, basés sur des hypothèses de coûts de construction, de foncier et d'honoraires à affiner et calculés à partir des données 2014-2018, et donc à considérer avec la précaution nécessaire.

Face à cette grande diversité de situations, le modèle OFS-BRS peut constituer un instrument nouveau et relativement transversal de la politique de l'habitat. Dans les secteurs tendus, le BRS permet d'optimiser l'argent mobilisé en faveur de l'accession sociale, en maintenant son caractère abordable sur la très longue durée grâce au rechargement automatique de la durée initiale du bail à chaque mutation et à une clause anti-spéculative intégrée au bail. Les mécanismes de financement traditionnels présentaient en effet le risque de voir ces aides captées à la revente par les ménages ayant l'aubaine d'en bénéficier avec la possibilité de dégager des plus-values parfois importantes. Dans les territoires n'accordant pas de financement particulier, les mesures fiscales permises par la loi (vente en TVA réduite) et le portage dans la très longue durée des coûts du terrain permettent de rendre cette accession sociale possible alors qu'elle ne le serait bien souvent pas en pleine propriété. Dans les centres anciens déqualifiés, le modèle pourra favoriser, pour une même enveloppe d'argent public investi, l'augmentation du nombre ou du volume d'interventions de requalification immobilière ou urbaine grâce à une économie dégagée à l'opération.

Pour la vente HLM, le modèle OFS-BRS pourra permettre d'élargir la cible des ménages en mesure de devenir propriétaires de leur logement, de conforter la vocation sociale de la vente et ainsi de démultiplier le cas échéant les opportunités de commercialisation.

Retour d'expériences croisées de GrandLyon Habitat et de OFIS sur la vente HLM

Les exemples de GrandLyon Habitat et d'OFIS permettent d'illustrer la diversité des modèles de vente HLM en BRS et les différentes problématiques auxquelles ils permettent de répondre.

Dans le cas du modèle projeté par GrandLyon Habitat, la vente est réalisée dans le cadre de l'internalisation de son activité d'Organisme de Foncier Solidaire, dans une logique de complémentarité métier. GrandLyon Habitat en tant qu'organisme de logement social, ajoutera aux tâches liées à son activité classique de vente HLM, une activité de gestion des BRS. L'offre en BRS sera proposée dans des secteurs tendus, là où GrandLyon Habitat n'est pas en capacité de proposer une offre en accession sociale. Le BRS est ainsi le moyen de proposer une offre pérenne de logements abordables dans des quartiers où l'accès à la propriété est réservé à des ménages relativement aisés. Lorsque le cadre juridique le permettra, la stratégie financière de GrandLyon Habitat visera à affecter les résultats de la cession des droits réels à l'activité d'organisme de logement social et le produit issu de la redevance foncière à l'activité d'OFS.

La stratégie de vente HLM en BRS portée par l'Organisme de Foncier et d'Innovation Sociale (OFIS) créé à l'initiative de l'OPH Haute-Savoie Habitat, la coopérative Ideis et la Caisse d'Épargne Rhône-Alpes est sensiblement différente. L'OFS a été créé dans le cadre d'une structure nouvelle en vue de répondre à la fois à la pénurie de logement locatif sur le territoire, et à l'impératif financier pour les organismes de logement social de multiplier les volumes de vente de leur patrimoine locatif social. Sur la question de la vente HLM, l'OPH a proposé aux élus de maintenir en locatif le patrimoine « fluide », qui fait l'objet de mobilités résidentielles, et de vendre en BRS le parc « immobilisé », qui ne permet pas de répondre à la demande nouvelle de logement social via OFIS. Cependant, les occupants du parc « immobilisé » sont en majorité des ménages modestes et bénéficient de loyers très bas. En revanche, ils sont majoritairement attachés à leur logement. La pérennité de la vocation sociale et la dimension anti-spéculative ne faisaient ainsi pas partie des objectifs premiers poursuivis par OFIS, qui envisageait avant tout le BRS comme un dispositif de solvabilisation de ces ménages et comme un outil facilitant leurs parcours résidentiels.

Les intérêts de la vente HLM en BRS sont multiples. Envisagée au départ par les organismes de logement social pour cibler des ménages particulièrement modestes, elle permet également de répondre aux limites de la vente HLM classique. Dans les territoires marqués par la gentrification, elle permet de pérenniser la vocation sociale des logements grâce à l'encadrement à la revente. Il s'agit ainsi de limiter l'effet d'aubaine et les phénomènes de spéculation. Mais la vente HLM en BRS permet également de maintenir l'implication de l'organisme de logement social dans la gestion et l'accompagnement des logements vendus, notamment à travers sa participation aux assemblées générales de copropriétaires, à l'encadrement des conditions de gestion des biens par les ménages (possibilité de ne pas autoriser la location) et au suivi de chaque revente. Le modèle permet de poursuivre l'accompagnement des ménages accédants et de limiter le risque de copropriétés dégradées.

Pour les copropriétés fragiles à dégradées, il pourra s'agir de favoriser l'assainissement de la situation financière de la copropriété et d'inciter à l'engagement de travaux tout en offrant aux ménages la possibilité de rester propriétaires de leur logement. Le modèle OFS-BRS présente en outre des leviers supplémentaires pour la prévention du risque de dégradation des copropriétés : le contrôle de l'affectation des biens à la revente, l'obligation d'entretien incombant au ménage, la possibilité d'interdire la mise en location, ou encore le rôle prépondérant dont dispose l'OFS pour engager des travaux d'amélioration ou de restructuration.

Zoom sur l'étude prospective réalisée par la DREAL PACA sur les copropriétés fragiles à dégradées

Les enjeux d'une intervention sur les copropriétés fragiles et dégradées

La dégradation des copropriétés est un sujet de plus en plus préoccupant et coûteux pour de nombreuses collectivités territoriales. L'intervention publique est particulièrement complexe d'un point de vue des sujets à traiter simultanément (juridiques, techniques, sociales, gestion, etc.) et de la multitude d'acteurs impliqués (système de gouvernance de la copropriété par exemple). Certains outils actuels en faveur du redressement des copropriétés (aides financières et dispositifs Anah notamment), surtout lorsqu'ils restent incitatifs, ont montré leurs limites (absence de décision pour enclencher les travaux, restes à charge trop élevés pour les ménages...). Les collectivités locales comme l'État sont, par ailleurs, dans l'obligation d'intervenir financièrement, parfois très lourdement, alors même qu'il s'agit de logements privés.

C'est dans ce cadre que la DREAL PACA a souhaité réaliser une étude pour approfondir les possibilités offertes par le modèle OFS/BRS afin de renforcer l'action menée pour prévenir et traiter les copropriétés dégradées.

Les apports du modèle OFS/BRS pour les copropriétés

L'intervention de l'OFS/du BRS apporte de nouvelles modalités d'actions, en permettant d'agir sur l'assainissement de la situation financière de la copropriété et l'engagement de travaux tout en offrant aux ménages la possibilité de rester propriétaires de leur logement.

L'intervention de l'OFS permet également de sécuriser le fonctionnement et la gestion de la copropriété sur le long terme grâce aux prérogatives accordées à l'OFS (droit de vote pour certaines résolutions, comme par exemple les gros travaux, la modification du règlement de copropriété, etc.).

Les 3 apports fondamentaux du modèle OFS – BRS dans les copropriétés fragiles ou en difficulté

1. Le lissage du financement des travaux sur le long terme ;
2. Le désendettement de la copropriété, le maintien des propriétaires et du statut de la copropriété ;
3. La sanctuarisation des aides publiques et la sécurisation durable du fonctionnement et de la gestion de la copropriété.

En fonction des enjeux du territoire, ce modèle peut également jouer un rôle sur la mixité sociale d'un quartier, ou sur sa revitalisation.

Les montages opérationnels : quelles applications possibles pour quels types de situation ?

- Logique préventive – copropriétés fragiles (désendettement)

Objectifs : améliorer la situation financière de la copropriété avant qu'elle ne se dégrade davantage.

Modalités d'intervention : L'OFS acquiert les lots les plus endettés. La vente permet de rembourser la dette du ménage au syndicat des copropriétaires. Une fois la situation financière assainie, une réflexion sur l'engagement et le financement des travaux peut être menée.

Type de copropriétés concernées : les copropriétés fragiles pour lesquelles la situation financière commence à basculer.

- Logique curative – copropriétés fragiles (travaux d'amélioration)

Objectifs : permettre l'engagement et le financement des travaux, en lissant le coût sur une très longue durée.

Modalités d'intervention : L'OFS acquiert les lots des ménages ne pouvant payer leurs quotes-parts travaux, ce qui permet de débloquer la situation et d'engager les travaux (en soldant également les dettes de charges courantes le cas échéant).

Types de copropriétés concernées : les copropriétés redressables mais pour lesquelles le plan de financement des travaux reste complexe.

- Logique curative – copropriétés dégradées (travaux lourds / recyclage)

Objectifs : permettre le recyclage ou la transformation (travaux lourds) de copropriétés très dégradées.

Modalités d'intervention : L'OFS acquiert l'ensemble des lots de la copropriété et réalise les travaux sur l'ensemble de la copropriété (parties privatives et communes).

Types de copropriétés concernées : les petites copropriétés très dégradées, et souvent également très endettées (notamment en quartiers anciens).

Extrait de la synthèse de l'étude réalisée pour la DREAL PACA – juillet 2019 – Espacité / Zurfluh, Lebatteux, Sizaïre et associés

III. Les conditions de succès de la mobilisation du Bail réel solidaire en région-Auvergne -Rhône-Alpes

Pour tenir ces engagements, le modèle OFS-BRS ne doit pas se substituer à une politique publique volontariste, au risque de perdre en efficacité sociale et de ne pas trouver un positionnement concurrentiel suffisant au regard des marchés de l'accès libre ou social (conditions économiques de commercialisation). Il doit pouvoir disposer d'un cadre opérationnel favorable, émanant des arbitrages internes à l'organisme mais aussi à l'environnement dans lequel il évolue. Ces nécessités relèvent à la fois de la bonne inscription du projet dans les politiques locales de l'habitat et dans les marchés locaux, et des conditions opérationnelles d'exercice de cette activité.

1- L'inscription du dispositif OFS-BRS dans les politiques locales de l'habitat

Le modèle doit ainsi pouvoir prendre appui sur des engagements concomitants de la collectivité locale, permettant d'intégrer cet instrument à sa politique, d'accompagner sa mise en œuvre voire de la rendre possible.

La mise en place d'un cadre local propice au développement du BRS a ainsi été évoquée à plusieurs reprises dans le cadre des débats, en particulier sur les points suivants :

- La régulation des concurrences territoriales. Cette attention est particulièrement nécessaire dans le cas d'une mobilisation en centralité de ville moyenne dont la dévitalisation est due à la fois à une économie de l'aménagement plus favorable à la périphérie et à des aspirations des ménages parfois contradictoires avec les spécificités de ces centres. Cette exigence pourra être portée par un bon niveau de dialogue entre les acteurs (intercommunalité, communes, sociétés d'aménagement, opérateurs immobiliers...) permettant d'articuler au mieux les calendriers opérationnels de certains grands projets à vocation résidentielle. Elle pourra en outre nécessiter l'adaptation des instruments de planification locale (localisation des secteurs de développement du PLH, conditions d'ouverture à l'urbanisation dans les PLU-PLUI, etc.).
- L'articulation avec la stratégie portée en matière de renouvellement urbain. La collectivité souhaitant mobiliser le modèle OFS-BRS pour la revitalisation de son centre devra tout particulièrement pouvoir réunir ces conditions permettant de freiner l'urbanisation périphérique. Mais elle devra également pouvoir contribuer, par une politique favorable en matière d'équipements, de services, mais aussi de conditions de régénération urbaine, à redonner une forte attractivité résidentielle à ces centralités. La bonne compréhension des atouts et des contraintes de ces quartiers, ainsi que l'identification de publics-cibles enclins à devenir propriétaires dans ces secteurs, seront également des éléments de réussite clés. Cette approche pourra relever des compétences de l'opérateur conduit à produire les logements en BRS et à en opérer la première commercialisation, de l'OFS pour identifier les prises de risques à moyen et à long termes (obligation de rachat des droits réels le cas échéant), et de la collectivité qui dispose d'une très bonne connaissance de son territoire et pourra souhaiter soutenir plus ou moins directement l'OFS dans ses prises de risque.

La stratégie portée par Grenoble-Alpes Métropole

Le territoire de Grenoble-Alpes Métropole (GAM) se caractérise par des contextes « urbanisés » diversifiés avec une ville centre et une première couronne « marquées » par les copropriétés de l'après-guerre et notamment les copropriétés modestes des années 50-70. Ces copropriétés constituées essentiellement d'appartements familiaux (T4 et plus), dont les occupants ont vieilli, vont connaître dans la décennie qui arrive une phase de renouvellement dans leur occupation. La Métropole estime que 800 logements par an pourraient être concernés par ce renouvellement. Outre les effets sur l'occupation du parc, ce renouvellement pourrait conduire à une fragmentation des marchés immobiliers avec un creusement des écarts entre les prix du neuf et de l'ancien.

Afin de prévenir la dévalorisation des quartiers concernés, il est apparu nécessaire à GAM d'intervenir sur le parc « plan courant » des années 60 sur 3 axes :

- accompagner le vieillissement et la mixité intergénérationnelle dans le parc existant ;
- accompagner les primo-accédants dans le réinvestissement du parc ancien et impulser sa réhabilitation ;
- renouveler l'attractivité de l'environnement urbain et renforcer l'offre de services à destination des familles.

Dans ce cadre, GAM souhaite mobiliser l'outil BRS. En effet, la métropole a fait le choix d'impulser la création d'un Organisme de Foncier Solidaire, en partenariat avec l'EPFL du Dauphiné, pour favoriser l'accession sociale pérenne dans les zones tendues de la métropole, mais également pour faciliter la réhabilitation en quartier politique de la ville, en centres bourgs ou dans le cadre de changements d'affectation, sur l'ensemble des communes de la métropole. Elle envisage d'utiliser le BRS à la fois pour des opérations d'acquisition-amélioration d'immeubles entiers mais aussi, éventuellement, au travers d'acquisitions d'appartements dans le diffus. La mobilisation du BRS vise à permettre de développer une offre d'accession sociale en utilisant l'effet levier du BRS avec le lissage dans le temps d'une partie des coûts des travaux, qui peuvent être dans certaines situations particulièrement élevés (patrimoine architectural à préserver par exemple). Il s'agit aussi d'assurer la maîtrise des prix des logements dans la durée, notamment au regard des investissements publics qui auront pu être consentis dans les opérations, en particulier au travers de l'implication de l'EPFL.

Une première utilisation est ainsi envisagée dans le quartier de l'Abbaye, dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain qui prévoit la remise à niveau des bâtiments, avec 16 logements réhabilités et proposés en BRS et la revitalisation des espaces publics. Construit à la fin des années 1920, ce quartier est un lieu historique, reconnu pour son patrimoine architectural, social et urbain exceptionnel. La production de logements en accession sociale dans le cadre d'un BRS serait articulée avec la production d'autres types de logements (locatif social, parc privé mobilisant le dispositif fiscal « Malraux », habitat participatif, etc.).

- La mobilisation des instruments de maîtrise foncière favorisant une économie optimale du modèle OFS-BRS. L'effet de levier du portage dans la longue durée permise par le BRS peut en effet produire des effets paradoxaux de renchérissement des coûts du foncier ou de la réduction de certaines aides publiques consenties en faveur des acquisitions foncières, délivrées aux opérateurs (pour diminuer les prix de vente), ou directement aux ménages (pour les solvabiliser). « L'amortissement »¹ de ces coûts fonciers sur l'effort financier final du ménage (celui-ci assumant à la fois le remboursement de son prêt immobilier et la redevance foncière) pourrait permettre en effet, à même mensualité cible pour celui-ci qu'une acquisition en pleine propriété, de supporter des charges foncières plus importantes. Le modèle de démembrement pourrait permettre en cela d'acquérir des terrains à un prix plus élevé que pour une acquisition classique ou de diminuer des aides publiques pour cette acquisition. Cette approche serait contradictoire avec les intentions portées par le législateur consistant à rendre l'accession plus abordable. Le modèle économique de l'OFS et des opérations qu'il soutient doivent pouvoir être mobilisés au bénéfice premier des ménages, en diminuant la mensualité. Il s'agit bien d'un instrument supplémentaire au service des politiques locales de l'habitat, qu'il entend rendre plus efficaces.

¹ Le terrain étant par exemple financé par l'OFS sur une durée de 80 ans via un prêt GAIA de la Banque des territoires (répercuté sur la redevance ménage) au lieu de 20 ou 25 ans pour une acquisition supportée directement par le ménage au travers d'un prêt classique.

Retour d'expérience de Rennes Métropole sur la maîtrise foncière

Rennes Métropole mène sur son territoire une politique de maîtrise foncière particulièrement volontariste. Le coût du foncier destiné à l'accession sociale est encadré dans le PLH, avec une charge foncière administrée à 275 € TTC/m² SHab. La collectivité impose la production de logements en accession sociale à hauteur de 15% des logements de chaque opération. La création de Foncier Solidaire Rennes Métropole répond donc, non pas à la nécessité de produire des logements abordables sur un marché foncier inaccessible, mais à la volonté de trouver une solution aux nombreuses limites du PSLA. Depuis 1997, Rennes Métropole octroie ainsi 5 millions d'euros par an à la production de logements abordables en PSLA, sans pouvoir pérenniser la portée de cet investissement. Dans certains cas, les aides publiques ont pu entretenir les phénomènes de spéculation, en créant un effet d'aubaine particulièrement puissant pour les ménages. Le BRS est apparu comme la meilleure réponse au triple enjeu de sanctuariser les aides publiques, de pérenniser la vocation sociale des logements en accession, et de limiter les effets d'aubaine.

Ce modèle a permis de réinterroger plus largement la stratégie de production de logements abordables, avec une évolution possible des typologies de logement favorisées. L'offre en PSLA était ainsi inadaptée à la demande de petites typologies en centre-ville, soumises à une plus forte rotation et donc aux aléas d'évolution des prix. La programmation de logements en BRS a permis de dépasser cette problématique, permettant de produire une offre en accession plus adaptée à la demande.

Pour Rennes Métropole, l'activité des OFS doit être adossée aux politiques locales du foncier et de l'habitat, afin de préserver les valeurs fondamentales du modèle. Ainsi, le Foncier Solidaire Rennes Métropole a plafonné les prix de vente des logements en BRS à 2055 € TTC/m² SHab et a fixé un niveau de redevance à 0,15 €/m² SHab. La production de logements en BRS est encouragée par les servitudes de mixité sociale inscrites dans le PLU. Une implication forte des collectivités est ainsi nécessaire pour accompagner le juste positionnement du BRS dans les marchés locaux, pour soutenir la production de logements en BRS, et pour éviter les effets de concurrence entre opérateurs faisant peser le risque d'une surenchère.

- La définition des objectifs sociaux et des principes de positionnement de l'OFS sur les marchés du logement (conditions plus étroites le cas échéant que celles définies au niveau national pour les revenus des acquéreurs, les prix de vente des droits réels, ou encore les niveaux d'acquisition foncière et/ou les niveaux de redevance). Le cadre réglementaire qui régit les OFS et le BRS est volontairement souple, afin d'accorder une latitude aux acteurs locaux et faciliter un positionnement local optimisé. Les conditions d'encadrement de la valeur des droits réels est très large et peut impacter les conditions économiques de l'opération (il s'agit de celle définie pour le PSLA, qui prend en considération, par principe, le foncier, accordant en cela de très importantes latitudes aux opérateurs immobiliers produisant les logements sous BRS). C'est le cas également, bien que de manière plus relative, des plafonds de revenus (ceux, là encore, du PSLA). Il pourra ainsi appartenir à la collectivité de prescrire des conditions locales plus restrictives. Certains acteurs locaux (ORSOL, Métropole de Lyon) envisagent ainsi de réserver une partie des logements sous BRS à des ménages dont les revenus correspondent à 65% du plafond PSLA. Ces prescriptions pourront en outre porter sur les conditions d'acquisition foncière des OFS (à l'instar des principes établis par des OFS intervenant au sein d'autres régions comme les Pays de la Loire ou le Pays basque), afin de lever le risque de surenchère évoquée plus haut.

Retour d'expérience de ORSOL sur les cibles sociales

ORSOL est un OFS créé par trois sociétés coopératives : Rhône-Saône Habitat, Savoisienne Habitat et Isère Habitat. Dès le départ, les membres fondateurs se sont entendus sur la cible des opérations en BRS : les ménages aux ressources modestes, dont une partie devrait disposer de revenus équivalents à 65% des plafonds PSLA. Cette orientation est notamment visible dans la communication de l'OFS, qui revendique « la propriété à prix équitable ». Cependant, les conditions d'accès au foncier, et donc les prix de vente et surtout les niveaux de redevance, sont tributaires des politiques locales. Pour cibler les ménages modestes en secteur tendu, notamment à Lyon (zone A), Grenoble et Chambéry (zone B1), l'OFS doit être soutenu par les collectivités pour avoir accès à un foncier subventionné.

A titre d'exemple, pour une opération de 13 logements en BRS à Villeurbanne, ORSOL a pu acheter le foncier à la commune au prix de 350 €/m², avec un financement sur fonds propres complété par un droit d'entrée de l'opérateur équivalent à 10% du prix de cession TTC. La redevance a ainsi pu être maintenue à un prix moyen de 1,20 €/m² SU (de 1,05 €/m² pour un T5 à 1,35 €/m² pour un T2). Des objectifs de prix de vente ont été fixés par la Métropole de Lyon, permettant de proposer des logements au niveau attractif de 2750 € TTC/m² SHab, à moitié prix par rapport aux prix pratiqués dans le secteur en libre (5 000 € TTC/m² SHab). L'ensemble des ménages a ainsi pu financer son acquisition sans apport, tout en payant des mensualités proches du niveau des loyers dans le libre en dispositif Pinel.

- L'alignement stratégique de l'OFS avec le positionnement attendu du BRS sur les marchés locaux et les enjeux de la politique locale de l'habitat (compétences internes ou partenariats opérationnels établis, dimensionnement des équipes, conditions d'acquisition et de vente fixées par l'OFS, etc.). Le modèle OFS-BRS peut apporter des effets leviers dans de très nombreux domaines (opérations dans le neuf en secteur de marché foncier tendu, dans l'ancien dans des territoires détendus, pour la vente HLM, le traitement des copropriétés fragiles à dégradées, etc.). Ces apports relatifs du démembrement OFS-BRS doivent pouvoir être étudiés finement afin de mobiliser à plein les opportunités de ce modèle (qu'en est-il concrètement et dans chaque situation, de l'effet levier d'un point de vue à la fois juridique et économique ?).

Deux exemples permettent d'en illustrer la complexité. La vente HLM présente aux yeux des acteurs différents avantages qu'il s'agira de mobiliser de manière clairvoyante et plus ou moins spécifique au cas par cas. Pour certains, il s'agira de maintenir une vocation sociale initiale et en cela uniquement de mobiliser le modèle OFS-BRS sous son angle anti-spéculatif. Dans ce cas, la valeur des droits réels proposée pourra être sensiblement la même qu'une vente HLM en pleine propriété, qui appliquait « déjà » une décote vis-à-vis du marché. Pour d'autres, l'enjeu est de rendre la vente HLM plus abordable, et dans ce cas la pratique d'un prix inférieur sera nécessaire. Ces deux perspectives différentes pourront impacter les choix de modèle de démembrement et ses conditions de portage, par le recours soit à une activité d'OFS « hébergé » dans l'organisme de logement social initial (ce modèle permettant plus facilement de rendre l'accession encore plus abordable car le modèle n'aura pas besoin d'un refinancement) ou par la mobilisation d'un OFS externalisé (ceci permettant à l'organisme initial de percevoir un produit de la vente plus rapidement).

La mobilisation du modèle OFS-BRS pour le traitement des copropriétés fragiles à dégradées est un autre terrain d'application montrant la finesse des appréciations à mener. L'apport du modèle peut également être économique (permettre à des ménages d'être solvabilisés pour rembourser leurs dettes vis-à-vis de la copropriété ou pour financer des travaux de réhabilitation) mais aussi juridique (accorder à l'OFS un pouvoir de contrôle des décisions du syndicat des copropriétaires). Là encore, les conditions d'intervention de l'OFS en seront directement impactées. Dans certains de ces cas l'OFS pourra se porter acquéreur de certains lots uniquement (ceux nécessitant un financement tiers par l'OFS par exemple), dans d'autres il sera indispensable que l'OFS soit présent sur l'ensemble des lots (pour emporter les décisions d'investissement sur l'ensemble de la copropriété). Il s'agit également de veiller à réunir les conditions de réussite effectives et inscrites dans la durée, parfois très spécifiques à chaque terrain d'application (capacité d'ingénierie et besoins en fonds propres de l'OFS dans le cadre des immeubles anciens, conditions de répartition de la valeur immobilière entre le ménage, l'OFS et l'organisme de logement social dans le cadre de la vente HLM, expertises thématiques, etc.).

Retour d'expérience de Bizitegia sur les immeubles anciens en centre-bourg

L'EPFL du Pays Basque accompagne depuis 15 ans les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs projets, sur un territoire qui couvre 158 communes et dénombre plus de 310 000 habitants. Ce territoire présente des caractéristiques nettement différenciées, entre un secteur littoral connaissant une forte tension foncière et immobilière et un pays intérieur dont certains secteurs font face à une déprise démographique au cours des dernières années. Un enjeu concerne cependant l'ensemble des communes : le besoin d'une offre de logements durablement abordable pour des habitants en résidence principale, tout en limitant les projets de construction en extension urbaine.

L'EPFL, dont la vocation est de réguler les marchés fonciers, s'attache à développer une stratégie et à mettre en œuvre des outils adaptés à ces enjeux et aux problématiques et spécificités des communes, dans une perspective de solidarité territoriale. Ainsi, dans le cadre de son Plan Pluriannuel d'Intervention, l'établissement public a décidé de consacrer un fond d'intervention spécifique pour le développement d'une activité d'Organisme de Foncier Solidaire, pour laquelle il a obtenu l'agrément préfectoral en avril 2019. La stratégie de Bizitegia est de développer une offre de logements en BRS neufs et en renouvellement urbain dans les territoires tendus, et des logements dans l'ancien localisés en centre-bourg des communes du pays intérieur.

L'établissement public a défini quelques grands principes pour le développement des opérations de logements en BRS :

- Les opérations sont menées sur des fonciers sous maîtrise de l'EPFL ;
- L'offre de logements ainsi développée vise les ménages appartenant aux déciles les plus bas de la population. Il s'agit donc de proposer des logements qui sont au minimum 30% moins chers que sur le marché libre et de fixer une redevance foncière qui n'excède pas 1,5€/m² SU en territoire tendu et 1€/m² SU en territoire détendu ;
- La redevance foncière doit permettre à l'EPFL d'atteindre un retour sur investissement au maximum au bout de 60 ans.

Dans l'ancien, le mécanisme de dissociation de la propriété permet de lisser sur la très longue durée une partie du coût de revient de l'opération, qu'il corresponde à tout ou partie de la valeur d'acquisition du bâti et/ou du coût des travaux réalisés.

Pour de nombreuses communes du territoire, la mobilisation du BRS pourrait notamment permettre aux locataires actuels des logements sous propriété communale d'accéder à la propriété, de participer à la remise en état de logements potentiellement dégradés et de stabiliser les ménages habitants le territoire, tout en assurant une certaine maîtrise publique de ces biens immobiliers.

Pour le développement de cette offre de logements en accession sociale, l'EPFL du Pays Basque souhaite mener des projets pour lesquels la demande est précisément identifiée et qualifiée, en partenariat avec la commune. Des études préalables doivent également être menées afin d'évaluer la faisabilité des opérations avant l'acquisition des bâtis.

L'EPFL du Pays Basque a ainsi déjà engagé plusieurs opérations : la première dans le cadre de l'OPAH-RU de la ville de Bayonne, sur un îlot de centre-ville où une opération de logement locatif social en mobilisant un bail à réhabilitation ne permettait pas jusqu'alors d'atteindre un équilibre financier ; la deuxième pour la remise aux normes d'une maison de centre-bourg à Banca, occupée par un locataire qui devient ainsi accédant à la propriété dans le cadre d'un BRS.

La réflexion portée par Keredes sur les copropriétés fragiles à dégradées

La coopérative Keredes, syndic de copropriété gérant plus de 550 copropriétés en Bretagne, est à l'initiative de réflexions pour l'élaboration d'un modèle économique et juridique permettant à un Organisme de Foncier Solidaire de faciliter le financement et la réalisation de travaux au sein de copropriétés. Ce travail est engagé afin de répondre à une problématique identifiée localement : la perte d'attractivité d'un important parc de logements issus de copropriétés construites au cours des Trente Glorieuses, qui ne présentent pas de difficultés financières particulières mais dont le bâti présente des signes d'obsolescence, et qui éprouvent des difficultés à mettre en œuvre un projet commun et global de rénovation.

Keredes a ainsi eu l'occasion d'accompagner des copropriétés de plusieurs dizaines de lots dans une démarche participative avec l'ensemble des copropriétaires pour la définition d'un projet commun de rénovation. Ces immeubles nécessitant d'importants travaux pour améliorer la performance énergétique et la valeur patrimoniale du bâti, le coût du projet peut atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros pour chaque copropriétaire. Cette charge constitue donc un investissement conséquent, permettant aux ménages de faire de futures économies de charges et d'augmenter la valeur de leur logement à la revente. De nombreux propriétaires occupants modestes éprouvent dès lors des difficultés pour engager de tels montants. Pour d'autres, un tel investissement interroge leur stratégie patrimoniale. Chaque décision individuelle peut être soumise à divers freins qui viennent remettre en cause la possibilité d'une décision collective.

La piste de travail développée par Keredes consiste donc à mobiliser un Organisme de Foncier Solidaire, pour sa capacité à se financer sur le long terme et à bénéficier d'une garantie d'emprunt des collectivités, en tant que partenaire tiers financeur de travaux de rénovation d'intérêt collectif, de parties communes et/ou privatives.

L'assemblée générale des copropriétaires prendrait ainsi un engagement collectif auprès de l'OFS dans le cadre d'un contrat de rénovation global précisant la nature et le coût des travaux, l'ingénierie ainsi que le niveau de redevance par lot de copropriété en fonction du financement et de la durée du contrat. L'objectif serait de pouvoir limiter la redevance à 1€/m² SHab/mois et qu'elle couvre le financement de l'opération de rénovation sur une durée de 20 à 30 ans.

Certains éléments du modèle sont à consolider, notamment concernant les sources de financements mobilisables par l'OFS, les règles de vote en copropriété pour la signature de ce type de contrat, les règles à la revente des lots de copropriété concernés par le paiement d'une redevance, ou encore la possibilité pour ces opérations de rénovation de bénéficier d'aides, en particulier de l'Anah.

- Les conditions de prise en compte du BRS dans le décompte SRU. Les ouvertures permises par la Loi Elan (voir supra) permettent de prendre en compte des logements dont les publics sont assujettis à des plafonds de ressources (PLS, variable selon les typologies considérées) au titre de l'article L.302-5 du Code de la Construction et de l'Habitation – dit article 55 de la loi SRU. Si la loi est peu prescriptive sur les quotités pouvant être prises en compte à ce titre, il conviendra que les acteurs locaux adoptent un positionnement cohérent avec l'effet social du modèle. Cette clarification appartient aux services locaux de l'État et pourra se traduire par exemple au travers de l'accompagnement des collectivités territoriales dans la rédaction de leur PLH ou dans le suivi des communes dites déficitaires en logement social.
- Les modalités d'agrément, de suivi et de contrôle de l'activité des OFS. Les très grandes latitudes d'action et de positionnement des OFS autorisés par la loi sont un vrai atout, qu'il convient de préserver. Dans ce contexte, il revient là encore aux acteurs locaux de bien définir et de cadrer les conditions d'exercice de ces organismes. Bien que non prévue explicitement par la loi, cette énonciation du cadre stratégique et opérationnel d'action de l'OFS pourrait être exposée davantage, à l'occasion de l'instruction de la demande d'agrément de l'organisme, dans un dialogue entre les initiateurs du projet, les collectivités locales concernées et les services de l'État. De même, les bilans annuels prévus par la réglementation (art. R. 329-11 CU) pourraient être l'opportunité d'un dialogue local sur les conditions de développement de l'organisme et sur son positionnement sur les marchés fonciers et immobiliers, dans la pratique.

2- L'opérationnalité du modèle et les freins éventuels à sa mise en œuvre

Le modèle doit également pouvoir anticiper et gérer des conditions d'intervention permettant de sécuriser et d'optimiser les opérations à court et à long terme. Ces arbitrages appartiennent notamment à l'organisme.

- La solidité du modèle économique de l'OFS et son implication dans la durée. Les organismes de foncier solidaire créés spécifiquement pour cette activité sont par essence des structures jeunes, plus sensibles économiquement. Plusieurs points de vigilance sont ainsi à anticiper, en particulier dans les secteurs de marchés plus difficiles que connaît la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il s'agit par exemple du risque de portage de logements en pleine propriété et de l'équilibre entre charges fixes (personnels en charge de la vie sociale de l'OFS, de l'animation partenariale, commissaire aux comptes, frais de communication et de publicité, etc.) et charges variables (intérêts d'emprunt, quittance de redevances, accompagnement social, etc.), qui sont particulièrement sensibles en cas de positionnement sur des secteurs moins attractifs (risque d'un développement inférieur aux perspectives dessinées dans le business plan de l'organisme).
- Les conditions de commercialisation et le respect de l'équité entre les ménages. Les opérations sous BRS présentent de nombreuses particularités pour les ménages et appellent de ce fait une vigilance particulière dans leur commercialisation. Cette responsabilité incombe naturellement à l'opérateur en charge de la construction des logements et à ses équipes de commercialisation. Mais elle concerne également directement l'OFS, qui a une obligation d'information des ménages. Cette approche concerne toutes les étapes du projet : communication préalable, commercialisation, explicitation et formalisation des conditions de cette acquisition (redevance notamment) en amont des demandes de financement bancaires, etc. Ces informations doivent être garantes de l'équité entre les ménages et pourront appeler la mise en place de mesures spécifiques : canaux utilisés, fixation le cas échéant de règles de priorisation des candidatures (cotation par exemple).

Retour d'expérience de ORSOL sur la cotation à Villeurbanne

Pour ORSOL, il est primordial de s'assurer que l'ensemble des ménages ait accès à la même information concernant le lancement des opérations et la constitution des dossiers. L'enjeu premier est donc d'assurer une communication la plus lisible et transparente possible. Dans cette perspective, le lancement de la première opération à Villeurbanne s'est fait dans le cadre d'une soirée « afterwork » à laquelle ont été conviés les ménages intéressés. L'objectif de la soirée était notamment d'explicitier les particularités du dispositif : dissociation entre foncier et bâti, notion de « droits réels », raison d'être de la redevance foncière, conditions de transmission du bien, etc. Dans sa stratégie de communication, ORSOL insiste particulièrement sur la dimension anti-spéculative du modèle à travers des slogans tels que : « les nouveaux propriétaires d'aujourd'hui ne seront pas les spéculateurs de demain ». Il s'agit de cibler un public en phase avec la philosophie et les valeurs fondamentales du modèle.

En ce qui concerne la sélection des ménages, ORSOL a mis en place un processus permettant de prioriser certains candidats, en vue d'assurer la vocation sociale du dispositif. Ainsi, les dossiers des ménages sont évalués de deux manières : les candidats sont rencontrés lors d'un entretien individuel et leurs dossiers font l'objet d'un scoring. Les principaux critères pris en compte sont l'adéquation entre la composition familiale et la typologie du logement, la distance domicile-travail, le taux d'effort du ménage et le statut d'occupation au moment de la demande (propriétaire ou locataire). Chaque dossier obtient ainsi un score, qui permet de refléter la situation du ménage. Lors de la décision définitive, la commission chargée de sélectionner les candidats peut faire une appréciation plus qualitative des dossiers, en s'appuyant sur les entretiens menés par les commerciaux. L'idée est de garantir une forme d'équité entre les ménages en prenant en compte les situations particulières, qui peuvent motiver la demande d'accession en BRS.

- Les conditions d'application de la garantie de rachat par l'OFS. Les pratiques concernant l'obligation de rachat incombant à l'OFS dans certaines situations sont très diverses. Certains s'engagent sur une longue durée à racheter les logements au prix initial, tandis que d'autres pratiquent une décote pouvant aller jusqu'à 40% de la valeur initiale. Si les textes prévoient ce rachat principalement dans les situations de refus d'agrément du ménage acquéreur, cette disposition reste floue. Ainsi différentes interprétations peuvent être conduites : le refus d'agrément pourrait ainsi n'être envisagé que dans le cas de ménages ne respectant pas les contraintes réglementaires, ou au contraire dans des cas non conformes. Cette situation a pu également s'étendre dans le cadre de négociations avec le secteur bancaire (garantie attendue en cas d'impayé et de saisie immobilière). Quoi qu'il en soit, l'importance de ce risque a pu conduire certains OFS à mettre en place un partenariat spécifique avec le promoteur pour en externaliser le poids économique, par parallélisme avec la pratique développée pour le PSLA. Les pratiques envisagées par les OFS sont ainsi très différentes les unes des autres et peuvent appeler une explicitation particulière, à la fois auprès des ménages et auprès des partenaires locaux. (application ou pas d'une décote sur le prix initial ou sur le prix plafond, etc.), voire un débat local avec leurs partenaires.
- Les modalités d'octroi du prêt Gaïa de la banque des territoires. Le prêt Gaïa de long terme (jusque 80 ans) délivré par la banque des territoires est souvent sollicité par les OFS afin de faire porter les surcoûts d'opération (foncier dans le cadre du neuf, une partie de l'équilibre d'opération dans l'ancien) sur une très longue durée et rendre le logement abordable. Pour autant, de nombreux acteurs ont exprimé la volonté de clarifier voire de faciliter les conditions d'octroi de ce prêt. Cette attention porte à la fois sur plusieurs considérations opérationnelles (conditions d'apport en fonds propres, ...) et sur la possibilité effective de l'ouvrir aux zones moins tendues (hors secteurs B1).

- Les éléments juridiques et fiscaux. Le modèle OFS-BRS bénéficie de plusieurs avantages juridiques et fiscaux que le législateur a souhaité explicitement mobiliser en faveur de ce modèle. Pour autant, certaines dispositions restent ouvertes à des choix locaux. C'est le cas de l'abattement possible de TFPB, qui est réservé à une délibération du conseil municipal. L'effet social de cette mesure met en évidence l'intérêt pour les acteurs à pouvoir en disposer. Certaines clarifications juridiques apparaissent en outre nécessaires. Au niveau local, il s'agit notamment de rassurer les banques sur les conditions de fonctionnement du modèle. Au niveau national, certaines dispositions méritent clarification voire des ajustements législatifs ou réglementaires. Les acteurs ont ainsi évoqué lors du séminaire les priorités suivantes :
 - la possibilité de bénéficier d'une exonération totale de TFPB dans les mêmes conditions que celles du PSLA ;
 - l'accès au PAS ;
 - l'allègement du cumul de droits de mutation rendus nécessaires par certains montages dans l'ancien ;
 - les conditions d'articulation avec la réglementation relative à la vente HLM.

Parmi ces mesures, la seule ayant été adoptée dans la loi de finances pour 2020 est l'accès au PAS.



**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

DREAL Auvergne-Rhône-Alpes

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

Siège - site de Lyon
5 place Jules Ferry
69006 Lyon

Tel: 04 26 28 60 00

Siège - site de Clermont-Ferrand
7 rue Léo Lagrange
69300 Clermont-Ferrand

Tel: 04 26 28 60 00

Séminaire organisé avec l'appui d'Espace3