Journées du Réseau des OFS
6 & 7 novembre 2019

Actes des Journées du Réseau des OFS

RENNES

Édito

Faire sens !

Voici un peu plus d'un an, nous avons eu le plaisir de vous accueillir à Rennes à l'occasion de la première rencontre nationale des organismes de fonciers solidaires. Vous avez été plus de 500 à répondre à notre invitation témoignant ainsi de l'intérêt pour le sujet évoqué.

J'ai le plaisir, aujourd'hui, de vous faire parvenir les actes de notre colloque et de vous en souhaitez bonne lecture.

L'année 2020 aura été l'année du bouleversement et de l'imprévu. Nous avons vu le pouvoir politique mettre à l'arrêt l'économie, nous avons dû réinterroger nos modes de travail dans un environnement de plus en plus incertain.

Jean Bodin, en son temps écrivait "Il n'est de richesses que d'hommes". La crise sanitaire nous le rappelle et doit nous amener à nous interroger davantage sur la place de l'humain dans notre société et sur le premier droit auquel celui-ci devrait avoir droit : le droit au logement. Notre sujet est aussi celui du sens que nous donnons à nos actions.

Ce droit au logement est malmené, les prix de l'immobilier continuent leur course folle et nul n'est capable d'affirmer quand elle s'arrêtera. À coup sûr, elle écarte de plus en plus de ménages de l'accès à la propriété : 80 % des français non-propriétaires ne sont plus en mesure d'acheter un logement ! Que faire ? Agir sur les coûts de construction par une utilisation plus large du numérique par exemple, révolutionner une fiscalité immobilière injuste et pénalisante et enfin s'interroger sur le sens d'une matière première aussi importante que le foncier. Dans les zones tendues, la propriété foncière est devenue une rente qui confère à son heureux propriétaire un supplément de richesses sans aucun travail ou investissement. Du fait de la métropolisation, la demande de foncier est et sera structurellement orientée à la hausse. Faut-il s'en contenter ? La réponse est non. Il appartient aux collectivités de tenter de réguler cette inflation mais aussi de réfléchir à de nouveaux modes de propriétés permettant, sur la longue période, de modérer les prix au travers par exemple du mécanisme de foncier solidaire. Soustraire le foncier à la rente et à la spéculation doit être un objectif politique pour satisfaire le droit au logement !

Les rencontres nationales des 6 et 7 novembre 2019 furent l'occasion de formuler des propositions pour consolider ce nouvel outil OFS en résonance avec vos préoccupations :

- Les Ofs, outils d'action sur le parc privé ancien ?
- Les Ofs, outils du parcours résidentiel au sein du parc social ?
- Les Ofs, outils d'une politique publique de l'habitat anti-spéculative ?

Ce recueil relate les échanges de nos deux journées et pose les bases des pistes d'actions à approfondir dans les mois à venir. Dès à présent, il est impératif que nous puissions structurer davantage notre réseau. C'est le chantier des prochaines semaines et c'est ainsi que nous porterons au mieux notre message auprès du législateur et des acteurs intéressés.

Bonne année 2021 à tous.

Honoré PUIL
Président de Foncier Solidaire Rennes Métropole
Vice-Président Rennes Métropole délégué à l'Habitat, au logement et aux gens du voyage.

Sommaire

L'actualité du réseau des OFS 4

LE DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE OFS-BRS EN FRANCE 4

UN NOUVEAU CADRE DE RÉGULATION POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT 7

LES CONDITIONS DE COMMERCIALISATION ET LA RÉCEPTION DU MODÈLE PAR LE GRAND PUBLIC 8

Les conditions d'interventions des OFS : avancées et enjeux 10

L'INTERVENTION DANS LE PARC PRIVÉ EXISTANT 11

L'ACCOMPAGNEMENT DU PARCOURS RÉSIDENTIEL AU SEIN DU PARC SOCIAL 13

LA PLACE DU MODÈLE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT ET DU FONCIER 16

LES CONDITIONS D'INTERVENTIONS DES OFS D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE ET FISCAL 20

Les propositions du Réseau foncier solidaire 24

RÉAFFIRMER ET DIFFUSER LES VALEURS AYANT PRÉSIDÉ À LA CRÉATION DU MODÈLE EN FRANCE 24

ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE EN RENDANT POSSIBLE LES AJUSTEMENTS OPÉRATIONNELS 25

POURSUIVRE LE PARTAGE D'EXPÉRIENCES ET LA CAPITALISATION AU SEIN DU RÉSEAU 26

L'actualité du réseau des OFS

LE DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE OFS-BRS EN FRANCE

Après l'accueil des participants par **Emmanuel Couet**, président de Rennes Métropole, la première matinée en plénière a été introduite par **Honoré Puil**, président de Foncier Solidaire Rennes Métropole. Un rapide état des lieux du développement du modèle OFS-BRS en France a été réalisé par le cabinet de conseil Espacité. **Anne-Katrin Le Doeuff**, directrice générale déléguée, et **Guillaume Pavageau**, chef de projet, ont ainsi fait une présentation des OFS agréés et des opérations de logements en BRS projetées pour les années à venir. Ensuite, une intervention de **Sophie Robin** - chargée de mission foncier public et outils d'aménagements à la DHUP - a permis de revenir sur le soutien apporté par l'Etat au développement du modèle. Ont ainsi été présentés les réalisations de l'Etat dans ce domaine en 2019, mais aussi les chantiers à venir pour les prochaines années.

LA PLACE DU BRS DANS LES MARCHÉS LOCAUX DU LOGEMENT

Début **novembre 2019**, il existait **19 OFS agréés** sur le territoire national, dont 10 avaient reçu leur agrément en 2019. D'ici **fin 2020**, environ **500 logements** en BRS devraient être livrés. La première opération, comportant cinq logements, sera livrée par La Coopérative Foncière Aquitaine à Espelette en décembre 2019.

A **horizon 2024**, ce sont **plus de 9 200 logements** qui sont projetés par les seuls OFS agréés à ce jour, et qui devraient se répartirent principalement sur 5 régions : Bretagne (19%), Nouvelle-Aquitaine (18%), Île-de-France (15%), Auvergne-Rhône-Alpes (15%) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (14%)

L'augmentation rapide du nombre d'OFS agréés et la multiplication des opérations projetées témoignent de l'engouement pour le modèle, qui s'explique pour plusieurs raisons. La première est l'intérêt pour les **principes fondamentaux** qui le caractérisent : la vocation sociale, la dimension anti-spéculative et la sanctuarisation des aides publiques. La seconde explication réside dans l'attrait des **évolutions récentes** introduites par la loi ELAN : l'intégration du parc de logements en BRS dans le décompte au titre de l'article 55 de la loi SRU et l'ouverture du dispositif aux organismes HLM et SEM agréés.

LES MODÈLES D'INTERVENTION DES OFS

La présentation du fonctionnement de 7 OFS agréés, pris à titre d'exemple, a permis d'illustrer la **diversité des modèles** qui caractérise les OFS.

En ce qui concerne les membres fondateurs, il existe trois grandes catégories d'OFS. Tout d'abord, une partie des OFS **implique au moins une collectivité territoriale.** C'est le cas de Foncier Solidaire Rennes Métropole ou de l'OFS de la Métropole Lilloise, pour lesquels les collectivités ont été à l'initiative, ou de la Foncière Haute-Savoie, dont l'initiative revient à l'EPF 74. Ensuite, certains OFS ont été **créés par un Etablissement Public Foncier**, comme Bizitegia, créé par l'EPFL du Pays-Basque. Enfin, une grande partie des OFS sont **issus d'organismes HLM ou sociétés coopératives**, qu'ils se soient associés comme dans la Coopérative Foncière Francilienne, ou qu'ils aient obtenu directement l'agrément, comme Logeo Seine Estuaire ou Foncier Coopératif Malouin.

Si les acteurs à l'initiative de la démarche sont variés, les OFS peuvent également relever de structures juridiques diverses, parmi lesquelles l'**association** (Foncier Solidaire Rennes Métropole), la **fondation abritée** (OFS de la Métropole Lilloise), la **Société Coopérative d'Intérêt Collectif** (Coopérative Foncière Francilienne), le **Groupement d'Intérêt Public** (la Foncière Haute-Savoie). Ils peuvent également prendre une autre forme dans le cas spécifique de l'**agrément direct** (Bizitegia ou Logeo Seine Estuaire).

Par ailleurs, le positionnement des OFS sur les marchés immobiliers locaux peut être défini à l'aide de différents leviers, plus ou moins mobilisés selon les OFS et les opérations. Le premier levier est le **plafonnement des prix de vente** des logements en BRS (2055 €/m² pour le Foncier Solidaire Rennes Métropole, entre 2100 et 2200 €/m² pour l'OFS Métropole Lilloise, 2500 €/m² pour la Foncière Haute-Savoie). Un autre moyen utilisé par les OFS pour se positionner sur les marchés est de définir une **cible de ménage** correspondant à un certain niveau de revenus (à titre d'exemple, Bizitegia fixe un plafond de 17 000 € de revenus imposables pour un ménage de 2 personnes en secteur détendu). Enfin, dans le cas de la vente HLM, le **statut d'occupation** des ménages est par définition un critère fondamental de sélection puisque les logements sont directement destinés aux locataires du parc social (c'est le cas pour Logeo Seine Estuaire).

La question du niveau de redevance mensuelle est également traitée de différentes manières selon les OFS. Il peut être **fixé pour l'ensemble des opérations** (0,15€/m² pour le Foncier Solidaire Rennes Métropole), **plafonné selon les secteurs** (1,5 €/m² pour la Foncière Haute-Savoie, 1,5 €/m² en secteur tendu et 1 €/m² en secteur détendu pour Bizitegia) ou bien **calculé au cas par cas** (en moyenne 1 €/m² pour l'OFS Métropole Lilloise, 0,5 €/m² pour Logeo Seine Estuaire et de 1,5 à 3,5 €/m², voire au-delà, pour la Coopérative Foncière Francilienne).

De plus, la charge foncière peut être financée par différents moyens. Tout d'abord, les OFS peuvent solliciter la **participation des opérateurs**, (acquisition de parts sociales de l'OFS pour la Coopérative Foncière Francilienne, droit d'appui de 100 €/m² pour le Foncier Solidaire Rennes Métropole), ainsi que la **participation des collectivités** (le Foncier Solidaire Rennes Métropole et la Foncière Haute-Savoie). Ensuite, le financement de la charge foncière peut faire intervenir la **mobilisation de l'emprunt** (prêt Gaia pour le Foncier Coopératif Malouin, la Coopérative Foncière Francilienne et l'OFS Métropole Lilloise, emprunt auprès de banques commerciales pour la Foncière Haute-Savoie). Enfin, la charge foncière peut être financée par une **affectation des fonds de l'OFS** (Coopérative Foncière Francilienne et Bizitegia). Dans le cas particulier de la vente HLM, le financement prend la forme d'un **produit de la vente différé** par l'intermédiaire de la redevance (Logeo Seine Estuaire).

Selon les modèles, la **garantie de rachat** peut être **as-**

surée par l'OFS (OFS Métropole Lilloise, Coopérative Foncière Francilienne, Foncier Solidaire Rennes Métropole) **et/ou par une autre structure** (l'EPF pour Bizitegia et la Foncière Haute-Savoie, l'organisme HLM pour Logeo Seine Estuaire).

Enfin, les **modalités d'engagement des opérations** varient également largement selon les OFS. Le foncier peut être apporté par l'opérateur, ou bien issu de biens portés par l'EPF ou appartenant à la commune. Les opérateurs peuvent être mis en concurrence et désignés par la commune, lorsqu'ils ne sont pas « apporteurs » du foncier. Par ailleurs, la production peut être appuyée par des obligations réglementaires liées aux servitudes de mixité sociale. Dans le cas particulier de la vente HLM, le plan de vente est établi dans le cadre des CUS.

L'ACTUALITÉ RÉGLEMENTAIRE ET LE SOUTIEN APPORTÉ PAR L'ETAT

Au-delà des évolutions récentes introduites par la loi ELAN, l'Etat a apporté son soutien au déploiement du modèle OFS-BRS à travers plusieurs actions. Tout d'abord, l'Etat a œuvré à la **constitution d'un réseau de correspondants OFS-BRS au sein des DREAL** en vue d'accompagner les acteurs dans leur démarche d'agrément, de répondre aux questions concernant le dispositif et d'assurer un suivi des OFS agréés. Ensuite, la **communication autour du dispositif** a été particulièrement importante à l'échelle nationale (rencontres, plaquettes de communication, site internet du Ministère, fiches du Cerema) et régionale (actions des DREAL auprès des acteurs locaux, séminaires). L'Etat a également entrepris des **échanges avec les banques** pour faciliter leurs relations avec les OFS (la Banque des Territoires pour l'accès au prêt Gaia), mais aussi avec les ménages acquéreurs d'un logement en BRS (banques privées pour favoriser l'émergence d'une offre adaptée).

Ensuite, le soutien de l'Etat a été apporté à travers la **conduite de travaux prospectifs** : étude de l'ANRU sur la mobilisation du BRS en quartiers anciens dégradés, étude de la DREAL PACA sur l'intervention des OFS sur le parc de copropriétés dégradées, travaux des EPFA de Guyane et de Mayotte sur la création d'OFS en vue de lutter contre l'habitat indigne et informel. L'Etat pilote également des **expérimentations**, telle que la possibilité pour l'Anah d'accorder des subventions à un OFS à partir de 2020.

Par ailleurs, le Ministère prévoit la publication d'un marché en vue de la préfiguration d'un **outil de suivi national du dispositif OFS-BRS**, en vue de suivre la dynamique de création des OFS et l'évolution annuelle du parc de logements en BRS.

Enfin, plusieurs propositions seront portées au **projet de loi de finances 2020** et **d'autres chantiers feront suite au travail réalisé en 2019**. Le premier est un projet de décret visant à fluidifier l'accession sociale en BRS et sécuriser sa gestion pour les organismes HLM. L'un des objectifs de l'Etat est également d'encourager les collectivités à bien articuler leur PLU, leur PLUI et leur PLH au dispositif dans un objectif de lutte contre la spéculation foncière. Par ailleurs, l'Etat aimerait poursuivre les réflexions engagées autour de l'utilisation du dispositif dans les quartiers anciens dégradés, ainsi que dans les copropriétés en difficulté. L'Etat poursuivra également les échanges avec les acteurs du monde bancaire. Enfin, le Ministère veillera à apporter des réponses très précises à une série de questions, notamment celle du stationnement dans les programmes comportant des logements en BRS.

UN NOUVEAU CADRE DE RÉGULATION POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT

La deuxième journée s'est ouverte sur une table-ronde portant sur la possible généralisation de la dissociation entre le foncier et le bâti au travers d'un autre modèle, celui de l'Office Foncier Libre. La discussion a été introduite par le témoignage du député **Jean-Luc Lagleize**, qui a présenté dans une interview vidéo les grands enjeux de la proposition de loi « visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français ». Par la suite, un débat animé par **Dominique Rousset**, journaliste, a permis de donner la parole à plusieurs intervenants :

→ **Nathalie Appéré**, Maire de Rennes et Présidente de l'Anah ;

→ **Audrey 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 ;

→ **Marie-Noëlle Lienemann**, Sénatrice et Présidente de la Fédération des Coop'Hlm ;

→ **Emmanuelle Cosse**, ancienne Ministre du Logement et de l'habitat durable et Administratrice de la Coopérative Foncière Francilienne ;

→ **Marianne Laurent**, Directrice des prêts de la Banque des Territoires ;

→ **Yann Lejolivet**, Président du comité régional des Banques de Bretagne.

UN DISPOSITIF SOUPLE, QUI DOIT S'INSCRIRE DANS UN CADRE RÉGULÉ

Les intervenants ont tout d'abord rappelé que le modèle OFS-BRS a été conçu, dès son origine, comme un dispositif souple. En effet, il peut être mobilisé par une **diversité d'acteurs**, dans des **contextes de marché variés** et peut servir **différentes finalités**. Ainsi, pensé au départ pour favoriser la production de logements abordables et lutter contre la spéculation foncière et immobilière en secteur tendu, le BRS pourra également être mobilisé dans la requalification de centres anciens en zones détendues ou la réhabilitation de copropriétés dégradées, sans modifications substantielles de la législation. La vente HLM en BRS sera elle aussi possible dans le cadre de la législation actuelle, bien que certaines adaptations puissent être envisagées.

L'ensemble des acteurs s'accorde sur la nécessité de préserver cette souplesse, qui permet de favoriser une grande diversité de terrains d'application. Cependant, la diversification des applications du modèle OFS-BRS doit faire l'objet d'une certaine **vigilance pour s'assurer que ses principes fondamentaux soient préservés**. Ainsi, 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 terrains.

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. Dans cette perspective, l'**implication des collectivités locales** peut être de plusieurs natures. D'une part, elles peuvent agir directement, lorsqu'elles sont à l'origine de la création de l'OFS ou intégrées dans son Conseil d'Administration. D'autre part, elles peuvent s'impliquer indirectement, en mobilisant des leviers réglementaires – à travers leurs PLU et PLH – comme le plafonnement des prix de vente, un volume de production programmé, les servitudes de mixité sociale, etc.

LE MODÈLE OFS-BRS : UN « COUTEAU SUISSE » AU SERVICE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Si le dispositif OFS-BRS peut servir des finalités différentes, il a été imaginé comme un outil avec une vocation d'intérêt général. C'est donc dans cette perspective que le dispositif doit être mobilisé, ce qui implique un engagement fort de l'ensemble des acteurs de l'habitat.

La finalité première de la production de logements en BRS est la **solvabilisation d'une partie des ménages**, et ce grâce à plusieurs leviers. Le premier est le lissage du coût du foncier dans le temps long, permis notamment par le prêt Gaia, dont la durée a été allongée à 80 ans pour les OFS. Le deuxième levier est l'application de la TVA à taux réduit (5,5%), qui permet de limiter le coût des droits réels. Un troisième levier est le prêt à taux zéro dont peuvent bénéficier les ménages accédants en BRS. Ces nouvelles conditions d'accession à la propriété doivent être progressivement **intégrées par les banques**. Ces dernières devront en effet accepter d'accorder des prêts à des ménages propriétaires de leur logement mais pas du foncier sur lequel il est assis, ce qui perturbe le principe de la garantie hypothécaire.

De plus, le BRS permet aux collectivités de constituer de façon pérenne un **parc de logements abordables**. Ainsi, dans le cadre des OFS, les aides publiques consenties pour l'accession sociale servent plusieurs générations de ménages. Par ailleurs, certaines communes confrontées à des difficultés pour loger leurs salariés voient dans l'offre en BRS un moyen de répondre au besoin de recrutement des entreprises locales. Enfin, la conservation du caractère de résidence principale permet de répondre à la problématique des communes qui perdent une partie de leur population, confrontées à une augmentation de la part d'investissement locatif et/ou de la part de résidences secondaires. Le dispositif OFS-BRS mérite donc de faire l'objet d'un certain **engagement de la part des collectivités**.

Dans le cas spécifique des copropriétés dégradées, l'OFS peut également assumer le rôle de **tiers de confiance**, capable de financer et de mettre en œuvre des travaux de réhabilitation. C'est un montage à ce jour porté par Keredes (structure à l'initiative de la création de Foncier Coopératif Malouin). Ainsi, en assurant le portage collectif d'une dette longue, l'OFS offre une réponse aux difficultés de financement individuel des ménages copropriétaires. Dans ce cadre, le caractère non-lucratif et pérenne de l'OFS est fondamental pour assurer un portage non rémunéré dans la durée. Ce type de montage complexe nécessitera la **mobilisation de différents partenaires** – Anah, Action Logement, Banque des Territoires, EPF et EPFL, mais aussi opérateurs locaux – en vue de porter la rénovation d'une partie du parc ancien dégradé.

LES RISQUES D'UNE GÉNÉRALISATION DU MODÈLE : RETOUR SUR LA PROPOSITION DE LOI « VISANT À RÉDUIRE LE COÛT DU FONCIER ET À AUGMENTER L'OFFRE DE LOGEMENTS ACCESSIBLES AUX FRANÇAIS »

En octobre 2019, le député Jean-Luc Lagleize a déposé une proposition de loi dont l'article 2 aurait pour objectif de généraliser le principe de dissociation du foncier et du bâti à travers la **création d'Offices Fonciers Libres** (OFL). Ces OFL fonctionneraient selon le même principe que les OFS, mais ne se limiteraient pas à la production de logements abordables, comme c'est le cas pour les BRS, réservés à des ménages sous plafonds de ressources. Les collectivités pourraient ainsi créer des OFL, afin de proposer des Baux Réels Libres (BRL) sur les fonciers qu'elles aménagent (domaine privé des collectivités, de l'État ou de ses établissements publics).

Cependant, les intervenants ont souligné le fait qu'une généralisation du modèle pourrait avoir un **effet contre-productif**, en favorisant la spéculation foncière. En effet, les OFL pourraient bénéficier du lissage du coût du foncier dans la durée pour acheter certains terrains plus chers, en répercutant ce coût sur la redevance mensuelle des ménages. Non seulement les OFS seraient mis en **concurrence directe avec ces OFL**, mais l'effet de levier permis par la dissociation du foncier et du bâti pourrait ainsi bénéficier à des acteurs privés en attente de **retour sur investissements**. L'encadrement de l'activité de ces nouveaux acteurs semble difficilement envisageable pour les collectivités, qui ne peuvent pas maîtriser le foncier sans un investissement financier considérable. Par ailleurs, les intervenants ont rappelé que les OFL **ne pourraient bénéficier d'un prêt à long terme** comme le prêt Gaia pour la production de logements libres, ce qui limiterait fortement leur capacité à lisser le coût du foncier dans la durée.

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.

LES CONDITIONS DE COMMERCIALISATION ET LA RÉCEPTION DU MODÈLE PAR LE GRAND PUBLIC

La première matinée en plénière a été l'occasion d'échanger sur les stratégies de communication autour des OFS et sur les processus de commercialisation des logements en BRS. Trois intervenants ont ainsi fait part de leurs retours d'expériences : **Jean Badaroux** pour le Foncier Solidaire Rennes Métropole, **Arnaud Portier** pour Bizitegia et **Benoit Tracol** pour ORSOL. Les échanges, animés par **Vincent Lourier**, Directeur de la Fédération des Coopératives HLM, ont permis d'aborder le sujet de la communication des OFS auprès du grand public et des banques. Par ailleurs, les intervenants ont évoqué les arguments de vente développés par les équipes commerciales – notamment face à la concurrence avec le PSLA.

UN MODÈLE BIEN ACCUEILLI PAR LES MÉNAGES

Bien que certains acteurs aient pu craindre une mauvaise réception du dispositif par le grand public, les premières commercialisations prouvent que **le caractère abordable des logements** en BRS prime largement sur l'attachement à la propriété traditionnelle – pleine et entière – du logement. C'est par exemple le cas au Pays-Basque, où les jeunes ménages, bien qu'attachés à la maison familiale, expriment aussi le besoin de se loger dans un contexte de marché particulièrement tendu. Pour des ménages qui ne pourraient pas accéder autrement à la propriété – du moins en secteur tendu – l'acquisition d'un logement en BRS représente ainsi **l'opportunité de se constituer un capital**, et de bénéficier malgré tout de **droits réels sur leur logement**, ce qui implique une certaine liberté dans l'achat et la revente de leur bien.

Par ailleurs, les premiers retours d'expérience montrent que l'**effet anti-spéculatif** de l'encadrement à la revente est bien accepté comme **contrepartie du caractère abordable**, voire valorisé pour sa **dimension morale**. Cependant, les retours d'expériences d'ORSOL montrent que certains ménages s'inquiètent de ne pas réussir à trouver d'acheteur respectant les conditions de revente, ou appréhendent de devoir revendre leur bien à un prix déconnecté de l'évolution des prix du marché. Face à cette crainte, le Foncier Solidaire Rennes Métropole met en évidence l'orientation prise à Rennes consistant à sécuriser la revente par une **garantie de rachat de l'OFS allant au-delà des textes réglementaires**, et à un prix correspondant au prix d'achat augmenté d'une valeur indexée sur l'Indice de Référence des Loyers (IRL) courant sur les 10 premières années d'occupation par l'acquéreur, et la prise en compte des travaux réalisés (10% maximum de la valeur initiale du logement, sur présentation de factures de prestations réalisées par des «professionnels») . De plus, le prix initial d'acquisition étant nettement inférieur à celui du marché, même revalorisé, le prix de revente reste accessible à des ménages sous plafonds de ressources.

L'IMPORTANCE DE LA COMMUNICATION

La particularité du modèle OFS-BRS, qui se distingue des autres formes d'accession sociale par la dissociation entre le foncier et le bâti, doit être clairement expliquée aux ménages. Pour faire connaître le modèle **auprès du grand public**, certains OFS ont réalisé des *motion design*, des vidéos courtes permettant d'expliquer simplement le mécanisme. Les commerciaux ont également été formés sur le dispositif en vue de l'expliciter aux ménages. Le temps passé à expliquer les enjeux du modèle est extrêmement important. En effet, il s'agit d'éviter que le dispositif ne soit rejeté suite à des discussions avec l'entourage, parfois peu réceptif à l'idée d'une propriété qui ne serait que partielle.

D'autre part, un travail important a été réalisé pour que le modèle soit **intégré par les banques** : formation des conseillers et intégration de l'objet BRS dans les outils informatiques. Certains partenariats ont été noués par les OFS afin de favoriser une bonne écoute de la part des organismes prêteurs et la mise en place d'une offre adaptée pour les ménages acquéreurs en BRS. Globalement, les différents acteurs témoignent du fait que le modèle OFS-BRS est progressivement intégré par les professionnels et par les ménages de la même manière que le PSLA, comme un nouveau modèle d'accession sociale avec des conditions particulières.

CONCURRENCE OU COMPLÉMENTARITÉ AVEC LE PSLA ?

La réception du modèle OFS-BRS est en partie liée à la place du PSLA sur les marchés locaux. Dans le cas d'une **concurrence entre les deux produits**, plusieurs arguments pourraient en effet faire pencher la balance en faveur du PSLA, au-delà de la familiarité que les ménages entretiennent déjà avec ce dernier : l'absence de redevance foncière, l'exonération momentanée mais totale de TFPB et le fait qu'il n'existe pas d'encadrement à la revente. Cependant, le BRS n'est pas forcément en concurrence avec le PSLA, soit parce qu'il reste **moins cher**, soit parce que les collectivités ont décidé de **substituer entièrement le BRS au PSLA**, comme c'est le cas à Rennes Métropole, dans les 8 communes au marché le plus tendu.
De plus, le Foncier Solidaire Rennes Métropole fait remonter le fait que le BRS peut être parfois plus simple à appréhender pour les ménages. Tout d'abord, contrairement au PSLA, il n'y a **pas de système d'option d'achat**, ce qui permet au ménage de devenir immédiatement propriétaire de son logement. De plus, le caractère abordable du logement en BRS est mieux compris par les ménages car il est lié à l'**économie réalisée sur le coût du foncier**, facile à démontrer. Finalement, l'enjeu soulevé par les intervenants est d'assurer une communication **transparente, claire et homogène d'un opérateur à l'autre**, afin que les ménages identifient le produit BRS, mais aussi les valeurs morales qu'il porte, puisqu'elles demeurent un argument de poids dans la communication des OFS.

Les conditions d'interventions des OFS : avancées et enjeux

L'après-midi de la première journée, **quatre ateliers thématiques** ont permis de développer des sujets spécifiques : l'intervention dans le parc privé existant, l'accompagnement du parcours résidentiel au sein du parc social, la place du modèle dans les politiques publiques de l'habitat et du foncier, les conditions d'interventions des OFS d'un point de vue juridique et fiscal. En parallèle, **une conférence plus généraliste** a permis de présenter l'origine, l'originalité et le contexte européen du modèle OFS-BRS. Les échanges et les débats ont permis d'identifier certaines problématiques, donnant lieu à la **proposition d'orientations sur chacun des sujets**.

L'INTERVENTION DANS LE PARC PRIVÉ EXISTANT

L'ACTUALITÉ DU SUJET

Au-delà de la production de logements neufs où l'effet de la mobilisation du bail réel solidaire est lié au poids de la charge foncière dans le bilan d'opération, la dissociation du foncier et du bâti peut aussi être mobilisée dans le cadre d'opérations en bâti existant. Le cadre réglementaire présente en effet une certaine souplesse permettant d'envisager ces opérations. Des acteurs locaux se sont ainsi saisis de la dissociation de la propriété pour intervenir en bâti ancien dégradé ou en copropriété, dans une diversité de territoires et face à des besoins spécifiques identifiés localement.

Dans le cadre d'une opération de réhabilitation d'un bâti ancien, l'un des principaux atouts de l'outil est de pouvoir définir assez librement la part du coût d'opération portée par l'Organisme de Foncier Solidaire, qui peut ainsi aller au-delà de l'estimation de la part foncière de la valeur du bâti existant. Il peut donc être envisagé de lisser sur la durée une partie des coûts d'opération pour permettre un prix de vente des droits réels qui corresponde aux capacités d'accession des ménages. Au-delà de ce mécanisme, d'autres réflexions ont été menées et des montages innovants ont été envisagés, qu'il s'agissait de partager à l'occasion de l'atelier. Les échanges ont ainsi permis d'exprimer les interrogations et les points de vigilance pour la mise en œuvre de l'outil et de formuler des orientations partagées au sein du réseau foncier solidaire.

LES ÉCHANGES ET LES POINTS DE DÉBAT

Les premiers échanges ont porté sur la mobilisation du bail réel solidaire pour la réalisation d'opérations en bâti ancien en centre-bourg au Pays Basque et dans les quartiers anciens dégradés en renouvellement urbain.

L'EPFL du Pays Basque s'est en effet engagé dans le développement d'une activité d'OFS, dans la continuité de son rôle dans la régulation des marchés fonciers locaux. L'un de ses objectifs est ainsi de produire des logements dans l'ancien, en centre-bourg, pour des ménages qui n'ont pas accès à la propriété. Les logements proposés auront des prix inférieurs de 30% à ceux du marché, la redevance sera au maximum de 1€/m²SU, permettant à l'EPFL agréé OFS d'envisager un retour sur investissement au bout de 60 ans au maximum. Le principe de la mobilisation du bail réel solidaire dans l'ancien est de faire porter à l'OFS sur le long-terme environ 30% du prix de revient de l'opération et de répercuter les 70% restants dans le prix de vente des droits réels au ménage accédant. Des opérations de logements dans l'ancien sont ainsi facilitées et le bail réel solidaire pourra notamment être mobilisé pour produire une offre de logements en accession abordable au sein du parc de logements communaux et pour maintenir la population dans des territoires en perte de dynamisme.

L'ANRU a également investigué, dans le cadre d'une étude spécifique, la mobilisation du bail réel solidaire pour faciliter la réalisation d'opérations en renouvellement urbain lorsqu'elle est amenée à en financer une partie du déficit. Le montage en BRS permettrait ainsi de sanctuariser dans la durée les aides financières publiques affectées afin d'atteindre des prix de sortie abordables dans le cadre d'opérations présentant des coûts élevés, décorrélés de la réalité de marché. La production de logements en accession sociale à la propriété peut ainsi être facilitée dans les quartiers en renouvellement urbain où le marché peut s'avérer limité mais où l'enjeu de diversification est important.

Les participants ont dès lors pu débattre sur la manière d'envisager l'opportunité de mobiliser le bail réel solidaire dans l'ancien. Il est ainsi souligné que l'un des points de départ de cette réflexion est la différence existante entre les coûts d'opération dans le neuf et dans l'ancien : faire de l'accession abordable dans le neuf est possible, notamment grâce à une fiscalité et des aides favorables, alors que les coûts d'opération dans l'ancien sont souvent plus élevés, ne permettant pas de produire des logements abordables, en phase avec les capacités financières des ménages. Ainsi, la mobilisation du BRS doit permettre de réaliser des opérations abordables que l'on serait incapables de faire autrement, en conservant les aides dont bénéficient déjà ces montages mais en les rendant plus efficientes pour atteindre une cible de ménages.

La faible tension générale d'un marché immobilier local, ses prix relativement bas et stables, ne veut pas

dire que la production de logements en bail réel solidaire ne réponde pas tout de même à une forme de tension. Une partie de la demande de logements en accession à la propriété sur ces territoires peut être confrontée à des difficultés pour rencontrer une offre abordable, notamment du fait des coûts élevés pour accéder à un logement de qualité dans le parc ancien. Il existe ainsi une réelle opportunité de développer le bail réel solidaire pour la production de logements réhabilités et en centralité, souvent inabordables pour les ménages du territoire, qui tendent alors à se reporter sur des logements neufs en extension urbaine.

La nécessité de doter un OFS développant des opérations en bâti existant d'une solidité financière particulière, d'un capital suffisant et de lui permettre de disposer d'une ingénierie adaptée à la complexité technique des opérations est interrogée. La structure d'un OFS ne doit-elle pas plutôt être envisagée comme légère ? Plus globalement, la question du financement du portage foncier se pose. Une stratégie foncière publique peut s'avérer tout autant nécessaire dans l'ancien qu'elle l'est dans le neuf et la mobilisation d'un prêt de très long terme pour financer le foncier ne peut pas constituer la seule et unique solution pour faciliter la production de logements abordables.

Le second volet de l'intervention d'un OFS dans un bâti ancien concerne les copropriétés. La première approche présentée, issue de réflexions menées par la DREAL Provence-Alpes-Côte -d'Azur, envisage l'intervention d'un OFS dans des copropriétés dégradées, construites avant les réglementations thermiques, fragiles et potentiellement en difficulté. Mobiliser le bail réel solidaire pour financer totalement ou partiellement des travaux de réhabilitation, solder la dette d'un copropriétaire auprès du syndicat en rachetant son lot de copropriété, ou encore remettre en fonctionnement une copropriété. En fonction de la situation de la copropriété et des copropriétaires, il s'agit alors de mettre en œuvre une logique préventive de désendettement de certains copropriétaires ou une logique curative pour permettre le financement d'un programme de travaux, plus ou moins importants, éventuellement engagé dans le cadre d'une stratégie de rachat de l'ensemble des lots de copropriété. Il est par ailleurs souligné qu'au-delà de la durée d'un programme de redressement, l'OFS pourra jouer un rôle d'accompagnement et de prévention des risques auprès des copropriétés redressées qui continuent d'avoir un potentiel de fragilité.

D'autres réflexions, engagées par la coopérative Keredes, envisagent l'OFS comme un tiers de confiance facilitant le financement et la réalisation d'un programme de réhabilitation au sein d'une copropriété. Le dispositif envisagé cherche à résoudre un problème rencontré par des nombreuses copropriétés des Trente Glorieuses aujourd'hui obsolètes : le financement des programmes de rénovation de ces résidences est freiné par toutes les difficultés rencontrées par chacun des copropriétaires pour engager les milliers d'euros nécessaires. Et le syndicat de copropriétaires ne peut pas constituer la solution à la somme des difficultés de financement individuel puisqu'il n'a pas la possibilité d'emprunter pour permettre un financement commun du projet de rénovation. Face à cette impossibilité de financer sur le long-terme et collectivement la charge commune du projet, l'OFS pourrait constituer un tiers qui prenne en charge l'ingénierie, les travaux et le financement du projet de rénovation, en accord avec le syndicat des copropriétaires. Ayant accès à l'emprunt et pouvant solliciter la garantie des collectivités, il répercuterait la charge commune du projet de rénovation aux copropriétaires par le biais d'une redevance sur toute la durée de son emprunt.

Le bail réel solidaire apparait ainsi aux participants comme une opportunité unique d'agir au sein de copropriétés dégradées tout en maintenant les occupants au sein de leur logement. Des attentes sont exprimées concernant la possibilité pour un OFS de gérer les parties communes d'une copropriété en difficulté. L'OFS pourrait bénéficier auprès des copropriétaires d'une certaine légitimité à intervenir étant donné son statut d'organisme non lucratif, notamment par rapport à un syndic de copropriété qui peut être perçu comme un tiers défendant d'autres intérêts que le bon fonctionnement et l'entretien de la copropriété.

LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les participants ont interrogé sur ce qui pouvait à la fois rassembler et faire la spécificité des opérations en bail réel solidaire dans l'ancien, soulignant que de nombreux points de vigilance évoqués lors des débats peuvent également concerner la production de logement neufs.

Les échanges entre participants ont montré certains points de consensus concernant le développement des opérations de logements en bail réel solidaire dans l'ancien :

→ Poursuivre le partage de retours d'expérience sur tous les champs d'intervention en bâti existants, encore exploratoires pour certains ;

→ Développer des opérations de logements qui assurent l'effet levier du BRS par rapport à l'offre locale de logements, qui permettent de produire des logements en adéquation avec les ressources des ménages locaux ;

→ Affirmer le modèle OFS dans le parc existant comme un outil au service d'une stratégie locale.

L'ACCOMPAGNEMENT DU PARCOURS RÉSIDENTIEL AU SEIN DU PARC SOCIAL

L'ACTUALITÉ DU SUJET

Le sujet de la cession de patrimoine social via un organisme de foncier solidaire émerge dans un contexte de développement important des OFS et d'apparition de nouveaux enjeux pour les organismes de logement social. Parmi ces nouveaux défis : la vente HLM permise depuis 1965 et encouragée par la loi ELAN ainsi que des inflexions économiques ayant des effets sur la nature et la destination des biens cédés. Par ailleurs, ce sujet fait également écho aux enjeux de diversification de l'habitat dans le cadre des projets de renouvellement urbain. Ainsi, le patrimoine social est amené à se transformer, notamment sous deux formes :

→ la vente HLM classique à l'occupant ou à un autre ménage selon l'ordre de priorité et dans les conditions de mise en vente (ancienneté, performance énergétique, etc.) prévus par la loi,

→ la cession de patrimoine au profit de la diversification après restructuration du parc[1].

Ces deux modèles répondent à une triple finalité : sociale, économique et territoriale, devant à la fois permettre de favoriser les parcours résidentiels des occupants du parc social, de conforter les capacités d'investissement des organismes HLM et de contribuer à la recomposition du patrimoine et à l'évolution des besoins locaux en logement. Il apparait alors que le modèle OFS-BRS peut permettre de préserver un certain équilibre entre ces trois vocations. En effet le caractère plus abordable des logements profite aux parcours résidentiels des ménages. De plus, la vocation sociale des logements est garantie à long terme malgré leur cession et les aides publiques sont sanctuarisées. Le modèle permet également de prévenir du risque de fragilisation ou de dégradation des copropriétés du fait du rôle de contrôle de l'OFS et assure également une continuité de gestion dans un perspective d'intérêt général et d'accompagnement des ménages. Enfin, le modèle permet également d'envisager une démultiplication des potentiels de vente, répondant ainsi à la finalité économique de la vente HLM.

Par ailleurs, la souplesse permise par le modèle OFS-BRS, notamment par le principe de partage de la propriété, élargit le champ des possibles et peut permettre de s'adapter à la stratégie des organismes HLM et des collectivités. Le réseau a ainsi souhaité consacrer un atelier aux modalités de cession de patrimoine social en bail réel solidaire.

LES ÉCHANGES ET LES POINTS DE DÉBAT

En introduction des échanges, les différentes formes juridiques envisageables pour la cession de patrimoine social en BRS ont été rappelées : l'hébergement d'un OFS au sein d'un organisme de logement social afin de réaliser les cessions, ou la vente via un OFS externalisé existant ou à créer. Les conditions économiques du premier modèle sont plus favorables aux ménages que celles du second, considérant que dans le cas d'un OFS internalisé, l'organisme de logement social agréé OFS n'a pas à financer le foncier dont il est déjà propriétaire. Ainsi le niveau de redevance foncière et donc la mensualité des ménages est *a priori* plus faible dans le premier cas. Cependant, il reste un enjeu majeur concernant la possibilité de récupération du produit de la vente par l'organisme HLM considérant que des réglementations s'opposent[2]. À l'inverse, le modèle externalisé semble économiquement avantageux pour l'organisme de logement social, notamment dans un modèle de vente en bloc mais la question de la multiplication des frais de mutation peut se poser.

Afin d'alimenter les débats, deux organismes ont témoigné de leur expérience en matière de vente HLM en bail réel solidaire : Logeo Seine Estuaire, récemment agréé OFS et OFIS, OFS de Haute-Savoie initié par Idéis et Haute-Savoie Habitat.

1 - Ces deux modalités de cession de patrimoine social sont permises la loi, article L. 443-11 III et IV du code de la construction et de l'habitat (CCH).

2 - L'article L. 443-13 du CCH relatif à l'affectation du résultat des cessions des organismes HLM prévoit que le produit finance la production neuve ou la réhabilitation du parc existant alors que l'article R. 329-3 du code de l'urbanisme prévoit que les résultats d'un OFS ne puissent être consacrés qu'à l'activité d'OFS.

Sandrine Cuffel, directrice accession et projets spécifiques de Logeo Seine Estuaire, a rappelé la démarche engagée par l'organisme. Logeo Seine Estuaire est une ESH implantée en Normandie sur l'axe Seine, axe détendu ou semi-détendu dans lequel il n'y avait pas d'autre projet d'OFS. Pour l'organisme, l'opportunité de créer un OFS constitue non pas une alternative à la vente HLM mais un complément, considérant un objectif à terme de réaliser 50% des ventes en bail réel solidaire. C'est le caractère sécurisant et social du BRS qui a convaincu l'organisme, répondant ainsi à son objet initial. Logeo Seine Estuaire a donc demandé un agrément direct et l'a obtenu en juillet 2019. Le modèle hébergé permettait notamment de limiter les coûts supplémentaires du modèle (frais de structures, frais de mutation supplémentaires induits dans le modèle externalisé). Concernant l'affectation des produits de la vente et la traçabilité des comptes de l'OFS, il s'agit aujourd'hui d'un enjeu majeur sur lequel Sandrine Cuffel a insisté, considérant qu'il est nécessaire que le résultat puisse financer la production neuve et la réhabilitation du parc existant. Elle a également présenté les conclusions qu'une enquête Quali-quanti réalisée par Qualimétrie. Il en ressort que l'argument du prix a convaincu les enquêtés, la redevance n'est pas considérée quant à elle comme un argument repoussoir. Cependant, il apparait que le BRS constitue surtout une opportunité pour des locataires qui ne pourraient pas devenir propriétaires autrement. Enfin, Logeo Seine Estuaire est actuellement en discussion avec des organismes bancaires qui connaissent encore peu le dispositif.

Les participants à l'atelier se sont interrogés en pratique sur l'articulation entre le plan de vente et le PSP pour orienter le choix du patrimoine cédé en BRS plutôt qu'en pleine propriété ainsi que sur les effets réels en termes de ménages ciblés. Logeo Seine Estuaire réalise actuellement une expérimentation afin d'affiner les critères de choix des résidences. Enfin, le bailleur estime pouvoir cibler 10% de ménages supplémentaires grâce au modèle.

Vincent Moenne-Loccoz, directeur d'Idéis, a rappelé qu'à l'inverse de l'exemple précédent, le marché immobilier en Haute-Savoie est très tendu et enregistre ainsi des niveaux de prix élevés. Initialement la coopérative cherchait un moyen de faire de l'accession progressive à la propriété dans l'ancien mais le modèle de SCIAPP dans l'ancien n'existe pas. L'OFS-BRS, bien que ne répondant pas totalement à l'objectif initial, est apparu comme un outil supplémentaire pour fluidifier les ventes de patrimoine. Haute Savoie Habitat et Idéis ont donc créé ensemble un OFS mais le recours au modèle externalisé n'est pas un choix en tant que tel car lors de la création de l'OFIS, la loi ne permettait pas l'hébergement d'un OFS au sein d'un organisme de logement social. La Caisse d'Epargne a également été associée très tôt à la démarche. L'OFIS a un triple domaine d'intervention : la vente HLM, l'accession sociale sachant que d'autres OFS sont également implantés dans le territoire sur ce segment et le développement de l'habitat participatif. L'objectif est de produire une offre de logements très accessible, avec un écart de prix de -30% à -40% par rapport au prix des domaines. Dans le cas de la vente HLM en modèle externalisé, il apparait nécessaire de pratiquer une décote commerciale pour garantir l'attractivité du modèle. L'OFIS a également réalisé une étude marketing afin d'évaluer la réceptivité du modèle sur une résidence qui pourrait être mise en vente en BRS et afin de d'élaborer ses outils de communication et de présentation du modèle. Il en ressort que c'est un modèle intéressant pour les locataires en place attachés à leur logement et à leur environnement. L'enquête a également permis d'affiner le montant maximum psychologique de la redevance foncière autour de 50€ par mois.

A la suite de ces retours d'expérience, les débats ont porté sur trois enjeux principaux : le cadre réglementaire actuel qui peut s'avérer limitant, la notion de partage de la valeur et la vie de la copropriété dans le cadre d'une vente HLM en BRS.

Concernant le **cadre réglementaire applicable**, l'enjeu est notamment de préciser si la réglementation relative à la vente HLM (conditions d'ancienneté, d'état du logement, de performance énergétique, etc.) s'applique dans le modèle OFS-BRS. Les participants ont alors débattu de la nécessité de maintenir un système souple ou à l'inverse de garantir l'application des critères et ainsi le caractère social et sécurisant. Les participants partagent l'idée que le critère de qualité des logements mis en vente doit être maintenu, le modèle OFS-BRS ne devant pas permettre de vendre du parc nécessitant des travaux ou très énergivores. De plus, sur l'incertitude relative à l'affectation du produit de la vente dans le modèle hébergé, les participants proposent de faire référence au Service d'intérêt Economique Général (SIEG), en précisant que le produit de la vente HLM peut être affecté à l'ensemble des activités relevant du SIEG. Par ailleurs, la question de la fiscalité applicable en modèle externalisé a également été débattue, considérant que la multiplication des frais de mutations va à l'encontre du dispositif notamment en cas de recours à un BRS opérateur alors que ce modèle permet par ailleurs la continuité de gestion par l'organisme de logement social. S'il s'agit d'un sujet très spécifique, les participants partagent le besoin d'harmoniser la fiscalité applicable aux différents modèles de vente HLM en BRS. Concernant la fiscalité, deux autres sujets pouvant constituer des freins au dispositif ont été soulevés. Le premier part du constat que seul un abattement de 30% de TFPB est prévu en BRS, contre une exonération totale en PSLA alors que le propriétaire détient le sol dans le second cas.

Le groupe souhaite donc proposer un alignement du régime BRS à celui du PSLA. Le second concerne les frais de mutations et émoluments du notaire dus sur la redevance sur la durée du bail. Ces droits peuvent rapidement représenter une somme considérable pour les acquéreurs. Il conviendrait donc de revoir également cette disposition. Enfin, les participants ont formulé un besoin de clarification de la part du Ministère concernant les modalités de comptabilisation SRU des logements BRS, considérant notamment qu'il s'agit d'un argument des collectivités locales en faveur du modèle dans le cadre de la vente HLM, ainsi que sur la continuité d'examen des demandes d'agrément malgré l'attente d'un décret de précision sur le modèle OFS-BRS.

Concernant le partage de la valeur, les participants se sont interrogés sur l'opportunité de définir des règles communes. Là encore, les avis sont partagés entre un principe souple de partage de la valeur permettant aux organismes d'adapter le modèle à leurs objectifs et aux stratégies locales et un principe de définition de critères objectifs, notamment afin de garantir le financement des quote-part foncière dans le cas du modèle externalisé. Aujourd'hui, les critères de définition sont divers, ont notamment été évoqués : la valeur nette comptable du logement, les coûts d'acquisition et construction initiaux, la valeur de marché, la capacité contributive des ménages, etc. Considérant que chaque territoire et organisme ont leurs spécificités, les participants jugent préférable de maintenir le plus de souplesse possible tout en assurant un suivi et un partage des retours d'expérience au sein du futur observatoire des OFS.

Concernant l'application du régime de copropriété, le sujet fait l'objet de très nombreuses interrogations et incertitudes. La première question abordée n'est pas spécifique à la cession de patrimoine social mais concerne l'application de l'article L. 255-7-1 du CCH visant à donner un droit de majorité à l'OFS en assemblée général de copropriété pour les décisions structurantes malgré un paiement des charges par le preneur à bail. Sur ce point, il a été rappelé que l'OFS peut prendre les décisions les plus structurantes, qui portent par exemple sur l'extension des surfaces du bâti. Il convient ainsi de distinguer les travaux d'entretien et les travaux d'amélioration. Il a été rappelé que cela peut également permettre de prévenir des situations de dégradation des copropriétés car cela permet le maintien du rôle de l'organisme de logement social face à un certain nombre de responsabilités d'entretien. Ce point justifie par ailleurs, pour les participants, l'absence d'intérêt pour le maintien des organismes de logement social dans les copropriétés faisant l'objet de vente HLM en BRS. Des questions ont également été soulevées dans le cas de mobilisation du modèle OFS-BRS pour des résidences déjà mises en copropriété, ayant déjà fait l'objet de vente de patrimoine en pleine propriété. Il est également ressorti des échanges une question supplémentaire concernant la possibilité de transfert différé des parties communes, comme le prévoit désormais la loi dans le cadre de la vente HLM, dans le cas du recours au modèle OFS-BRS. Sur ces deux sujets, les participants considèrent qu'ils devront être posés à plus long terme, lorsque le modèle de vente HLM en BRS sera plus consolidé. Enfin, il apparait également que persiste un sujet concernant la mobilisation du dispositif lorsqu'une résidence sociale a déjà été partiellement vendue en vente HLM classique. Enfin en matière de copropriété, les débats ont porté sur la pertinence et l'importance de diffuser le modèle de syndic social pour la gestion des immeubles issus de vente HLM. Certains organismes représentés considèrent que le syndic social est déjà un modèle très porté par leurs filiales accession ou copropriété alors que d'autres considèrent qu'il s'agit d'un sujet nouveau sur lequel il va falloir s'investir.

Par ailleurs, l'organisme HLM Archipel Habitat a rappelé qu'au-delà de la vente HLM classique, le modèle OFS-BRS peut être mobilisé dans le cadre de la vente de patrimoine après restructuration lourde de patrimoine, constituant ainsi un modèle de diversification. La réglementation pourrait également être précisée afin de valider ce principe.

La représentante du Ministère a indiqué que l'objectif du décret annoncé lors de la plénière n'est pas de geler la diffusion du modèle mais bien d'avancer et de préciser les choses afin qu'il soit le plus pertinent. Il y a des questions juridiques, telles que celles posées sur la réglementation de la vente HLM ou la gestion des copropriétés qui sont identifiées au fur et à mesure. L'enjeu est bien de traiter un maximum des questions identifiées dans le cadre de ce décret.

Enfin les débats ont également porté sur les difficultés actuelles ou les craintes quant au financement du modèle et des potentiels acquéreurs. Des organismes bancaires ont rappelé qu'il était important de dissocier le financement à très long terme de l'OFS, qui n'est a priori pas le métier des banques aux particuliers. Il apparait sur ce deuxième point que certaines banques sont en avance quand d'autres ont encore besoin de s'acculturer. On observe notamment des disparités territoriales quant à la réceptivité des organismes bancaires.

Pour l'ensemble des sujet identifiés, les débats ont porté sur l'opportunité de définir un cadre réglementaire très précis ou, à l'inverse, de laisser le plus de souplesse possible au modèle. Les avis sont relativement partagés sur ce point mais les participants se rejoignent sur la nécessité d'observer et de partager les retours d'expériences de chacun au sein du réseau afin de pouvoir, dans un second temps, fixer des règles qui auront été réfléchies et concertées ou au contraire laisser à l'outil son caractère souple et ajustable.

LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les participants souhaitent avant tout que le Réseau puisse permettre d'observer et de mettre en commun les retours d'expérience pour mieux appréhender le modèle. Il est également proposé que le Réseau puisse être concerté dans le cadre de la rédaction du décret évoqué par les représentants du Ministère ce matin.

Les points de consensus de l'atelier ont été rassemblés en trois axes principaux, repris et développés dans les recommandations finales du réseau « Foncier solidaire France » :

→ Les ajustements du cadre réglementaire et fiscal

- Garantir la continuité d'examen des dossiers d'agrément des organismes de logement social par les DREAL en attendant le décret annoncé par le Ministère.
- Formaliser des propositions aux pouvoirs publics permettant d'assurer le respect des règles d'ancienneté, d'état et d'entretien du bâti applicable à la vente HLM au bénéfice du ménage acquéreur
- Garantir la destination du produit de la vente aux activités SIEG de l'organisme de logement social en modèle hébergé
- Harmoniser la fiscalité entre les différents modèles de vente HLM envisagés
- Harmoniser la fiscalité applicable au PSLA en matière de TFPB et réviser la pratique de frais de mutations sur le BRS

→ Le partage de la valeur

- Maintenir la souplesse pour la dissociation et le partage de la propriété et sécuriser ce principe d'un point de vue juridique et fiscal
- Définir un cadre d'observation des pratiques et capitaliser, permettre les retours d'expérience au sein du Réseau.

→ Le fonctionnement de la copropriété

- Observer les situations rencontrées et solutions apportées en matière de gestion des copropriétés et favoriser le partage d'expérience
- Sécuriser les OFS notamment vis-à-vis de la garantie de rachat ou en cas de retournement de marché immobilier
- Garantir la possibilité de mise en copropriété différée dans le cadre du modèle de vente HLM en BRS

LA PLACE DU MODÈLE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'HABITAT ET DU FONCIER

L'ACTUALITÉ DU SUJET

Les organismes de foncier solidaire connaissent un développement important, au sein d'une diversité grandissante de territoires. Si l'ouverture à des terrains d'application de plus en plus larges implique une présence du modèle dans des secteurs de marchés parfois peu tendus, les territoires les plus attractifs continuent d'accueillir la majorité des projets. Ce constat soulève un certain nombre de questions stratégiques sur les conditions d'intervention des OFS et leurs conditions d'immersion dans les politiques locales de l'habitat.

Le modèle des Community land trusts « à la française » a été bâti sur des intentions initiales fortes (non-lucrativité[3] de l'OFS, « mise en retrait » du foncier, jugé facteur de spéculation, des marchés immobiliers) tout en autorisant, grâce à un cadre juridique souple, une grande latitude de positionnement local. Pour autant, la capacité à équilibrer ces différentes composantes fondatrices est tributaire des réalités locales auxquelles les organismes sont confrontés. Certains bénéficient en effet d'un soutien très marqué des collectivités locales, impliquant un accès au foncier dans des conditions avantageuses, tandis que d'autres ne peuvent agir qu'aux conditions du marché libre, avec des niveaux de prix sur les marchés fonciers parfois très élevés, dans certains cas entretenus par les propriétaires, publics ou privés, de ces terrains. Les réflexions portées au niveau national pour généraliser le modèle de démembrement OFS-BRS au-delà de l'accession sociale et l'ouvrir au secteur lucratif[4] constituent un second facteur de contexte important, conduisant certains acteurs à s'interroger sur la préservation de ses principes initiaux. Dans le cas d'une mise en concurrence entre OFS et des « Offices fonciers libres »[5] plus détachés de ces principes fondateurs, les organismes pourraient ainsi rencontrer des difficultés toutes particulières à faire valoir une approche économe sur ces marchés fonciers.

Fort de ces constats, le Réseau Foncier solidaire France a souhaité consacrer un atelier à l'appréciation des conditions permettant de garantir et de préserver l'équilibre entre les principes fondamentaux du modèle des OFS. L'atelier visait ainsi à alimenter les propositions formulées par le Réseau Foncier solidaire France pour ses membres et pour leurs partenaires.

Les échanges et les points de débat

Les participants à l'atelier ont mis en évidence que l'effet social du bail réel solidaire et son positionnement sur les marchés du logement doivent s'appréhender de manière globale. Il s'agit d'observer à la fois la valeur des droits réels et le niveau de la redevance, qui ont un effet cumulé sur les capacités d'acquisition des ménages et sur les conditions d'accès au foncier. Certains montages prévoient en effet d'affecter une partie de la valeur foncière à l'organisme de foncier solidaire, alors répercutée dans la redevance versée par le ménage, et un autre dans le bilan d'opération et donc dans la valeur des droits réels acquis par les ménages. Les pratiques sur ce point sont très variables. Certains organismes parviennent à proposer des logements à des prix très nettement inférieurs à ceux définis par la loi tandis que d'autres se positionnent aux plafonds réglementaires. Les niveaux de redevance pratiqués sont également très variables. Ces différentes variations sont directement tributaires des conditions du marché et des caractéristiques de la politique locale de l'habitat. Dans tous les cas, les participants reconnaissent qu'il convient d'être attentif à éviter que les mécanismes de lissage des coûts du foncier sur la très longue durée ne contribuent à l'augmentation des prix du foncier. Et ceci à la fois pour maîtriser l'impact du modèle sur les marchés et pour veiller à ce que son effet économique profite directement aux ménages acquéreurs.

Les intervenants s'entendent pour considérer que la qualité de la collaboration entre les différentes parties prenantes (l'OFS, l'opérateur en charge de la production des logements sous BRS, et la collectivité) est un point de réussite clé. Certaines collectivités ont ainsi mis en place des conditions très favorables au développement du modèle (réservations au sein des opérations d'aménagement, prescriptions dans les documents d'urbanisme, aides financières) tandis que d'autres n'ont pas mené d'action particulière en faveur du bail réel solidaire. Les processus de développement des programmes sont également très différents d'un territoire à l'autre (choix et rôle des opérateurs, conditions de délivrance des aides, modalités de production des logements, commercialisation, etc.) Tout ceci montre la complexité de l'exercice de prescriptions communes autour de la question des conditions d'intervention des OFS sur les marchés fonciers et immobiliers.

Un premier débat a porté sur **l'évolution éventuelle du cadre réglementaire régissant le positionnement du bail réel solidaire sur les marchés locaux**. Certains participants se sont interrogés sur la nécessité de le rendre plus contraignant, avec par exemple la fixation de plafonds de prix de vente plus bas que ceux en vigueur actuellement, ou le cadrage des conditions d'accès au foncier (prix de vente des terrains ou encadrement de la redevance non prévus par la réglementation actuelle). Cette question a été écartée par certains intervenants pointant le risque immédiat de ne plus permettre le développement de programmes dans les secteurs les plus tendus ou là où les conditions d'exercice de la politique publique sont moins favorables. D'autres ont mis en évidence la plus grande pertinence à faire porter cette exigence et ces prescriptions par la politique locale de l'habitat (voir plus loin).

Un second échange a questionné, en miroir, l'opportunité d'**imaginer un niveau plus intermédiaire pour le BRS**, en termes de ressources. Certains participants

3 - Peuvent être agréés à exercer l'activité d'organisme de foncier solidaire, à titre principal ou accessoire, les organismes sans but lucratif et les organismes mentionnés aux articles L. 411-2 et L. 481-1 du même code. » (Art. L 329-1 du CU)

4 - Proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français

5 - La proposition de loi propose de créer des « offices de foncier libres » calqués sur le modèle des OFS mais détachés de leurs contraintes de prix et de revenus, et plus largement ouverts au secteur privé.

ont ainsi proposé d'imaginer des modèles mixtes avec un démembrement unique par opération pouvant être ouvert à différents niveaux de ressources, impliquant une modulation du taux de TVA correspondant (TVA à taux réduit pour les ménages sous revenus PSLA et à taux plein pour les autres). D'autres ont indiqué que dans les secteurs extrêmement tendus, la double contrainte des plafonds de revenus actuels et des capacités d'acquisitions réelles des ménages ne permettent pas de s'adresser à une cible suffisamment large. L'hypothèse de la création d'une gamme intermédiaire de BRS a toutefois été écartée au regard du risque de brouiller le positionnement social actuel du BRS, de la mission d'intérêt général des opérateurs, ou encore de faire perdre aux opérateurs publics ou HLM les avantages fiscaux dont ils bénéficient (TVA réduite, exonération d'impôts sur les sociétés). Une autre réserve a été émise au regard des risques d'accentuation des surenchères possibles sur les marchés fonciers que pourrait générer un modèle trop ouvert ou non encadré.

Des réflexions ont en outre porté sur **l'association des collectivités locales à la demande d'agrément de l'OFS**. Le principe de cette perspective serait de favoriser les liens entre projet de développement de l'organisme et politique locale de l'habitat. Pour les promoteurs de cette mesure, cette approche pourrait favoriser une plus grande implication des élus locaux. Ce dialogue autour du projet de création de l'OFS pourrait requérir une montée en puissance du dossier d'agrément : il s'agirait alors d'y expliciter plus clairement la stratégie de l'OFS sur les marchés immobiliers et fonciers, ou encore son positionnement vis-à-vis des autres organismes éventuellement en place. Pour certains participants, il convient toutefois d'être attentif à ne pas trop alourdir la démarche, en particulier pour les projets de création d'OFS assis sur plusieurs intercommunalités.

Dans un registre proche, des propositions visant à **inciter les collectivités locales à se doter d'un cadre d'intervention des OFS contractualisé** ont émergé. Il s'agirait notamment d'y prévoir des orientations sur les valeurs foncières destinées aux BRS. Cette approche est apparue importante aux yeux de certains participants compte tenu de la prise en compte des logements en BRS par l'article 55 de la loi SRU. Cette approche serait guidée par un principe de « contrepartie sociale » permis pas la comptabilisation de ces programmes en tant que logements sociaux. Elle pourrait conduire la collectivité à prescrire des conditions de prix d'acquisition du foncier. De telles mesures pourraient se coupler à la mise en place de servitudes de mixité sociale.

La promotion et la sanctuarisation de la non-lucrativité de l'OFS a également été abordée comme un enjeu d'avenir. Certains entrevoient un risque de faire perdre aux OFS cette dimension par l'effet cumulé de plusieurs facteurs conjoncturels : attente exprimée par certains investisseurs à entrer dans le capital des OFS sous condition de rémunération, intérêt manifesté par les promoteurs privé pour créer leurs propres OFS, la proposition de loi portée par le député Lagleize qui promeut une place importante des acteurs privés dans ce type de démembrement de la propriété immobilière. D'autres pointent toutefois la complexité juridique de cette question de non-lucrativité et proposent de retenir le critère plus strict de non-distribution des réserves.

Plusieurs échanges ont porté sur les **conditions opérationnelles d'exercice de l'activité des OFS**. Cette question concerne notamment les conditions d'octroi du prêt Gaia par la banque des territoires (clarification et alignement de ces conditions d'un territoire à l'autre, assouplissement de certaines mesures telles que la pré-commercialisation). Sur ce point, les participants s'entendent sur la nécessité de poursuivre les sensibilisations engagées tout en restant clairvoyant sur les marges de manœuvre réelles (certaines décisions relevant du ministère des finances). Tous conviennent en outre de la nécessité de poursuivre le **partage d'expériences au sein du réseau des OFS**.

LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

Les points de consensus de l'atelier ont été rassemblés en quatre axes principaux, repris et développés dans les recommandations finales du réseau « Foncier solidaire France » :

→ Préserver les valeurs initiales fondatrices des organismes de foncier solidaire.

→ Préserver et revendiquer la non-lucrativité des OFS.

→ Favoriser l'intégration du modèle OFS-BRS aux politiques locales de l'habitat.

→ Favoriser la prescription locale sur les conditions d'intervention des OFS tout en préservant la possibilité d'une grande diversité de positionnements locaux.

CONFÉRENCE - L'ORIGINE, L'ORIGINALITÉ ET LE CONTEXTE EUROPÉEN DU MODÈLE OFS-BRS

Parallèlement aux ateliers s'est tenue une conférence-débat portant sur les « fondamentaux » du dispositif OFS-BRS à travers une mise en perspective du modèle, à la fois dans sa genèse et à l'échelle européenne. Animée par **Jean-Baptiste Debrandt**, chef du service habitat de la Ville de Lille – collectivité à l'origine de la création du premier OFS en France - cette conférence visait à exprimer les enjeux et perspectives de développement du modèle. Deux interventions se sont succédées et ont donné matière à débat : celle de **Vincent le Rouzic**, docteur en urbanisme, et celle de **Diane Pialucha**, chargée de projet au Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV).

ORIGINE ET ORIGINALITÉ DU MODÈLE

Dans un premier temps, **Vincent le Rouzic** a présenté sa thèse intitulée « Essai sur la post-propriété, les Organismes de Foncier Solidaire face aux défis du logement abordable ». Il est tout d'abord revenu sur **l'origine du dispositif OFS-BRS en France**. Ce dernier y a été introduit 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.

Malgré la multiplication des politiques menées par l'État et les collectivités dans ce domaine, les **inégalités en termes d'accès à la propriété** se sont creusées depuis le début des années 1970, avec notamment l'effondrement de la part de propriétaires parmi les ménages les plus modestes. Par ailleurs, l'enjeu de la **pérennisation des aides publiques** dans les dispositifs d'accession est devenu de plus en plus important pour les collectivités, à l'image de Lille ou Rennes, qui investissent chaque année des montants considérables dans les dispositifs d'accession abordable. Face à ces constats, il a été décidé d'introduire dans la loi une **nouvelle forme d'accession sociale** basée sur le démembrement entre le foncier et le bâti, permettant d'offrir une **alternative à la propriété privée du sol**, facteur de spéculation. Il s'agit ainsi de réguler l'inflation des prix tout en pérennisant les aides publiques, afin de réduire les inégalités dans l'accès aux logements et aux territoires.

Vincent le Rouzic a rappelé que ce nouveau modèle, reposant sur le système conjoint des Organismes de Foncier Solidaire (OFS) et du Bail Réel Solidaire (BRS), s'inspire des **Community Land Trust (CLT)**. Ces organisations sont nées aux États-Unis dans les années 1960 en vue de favoriser, à l'origine, l'accès à la propriété foncière pour les agriculteurs noirs victimes de la ségrégation raciale. Ce modèle a par la suite été envisagé comme une solution pour permettre à des ménages défavorisés d'accéder à la propriété de leur logement. Sous l'impulsion de Bernie Sanders, le premier CLT, le *Champlain Housing Trust*, est ainsi créé en 1984 à Burlington. Gérant aujourd'hui 1800 logements locatifs sociaux et 500 logements en accession, le *Champlain Housing Trust* a reçu en 2008 le **Prix Mondial de l'Habitat des Nations Unies** pour récompenser l'innovation sociale qu'il représente et sa résilience dans le contexte de la crise immobilière de 2008. Ce modèle a ainsi permis, à investissement public équivalent, l'accession à la propriété d'un plus grand nombre de ménages que le modèle classique d'accession sociale, et ce de façon pérenne.

Pour rappel, en France, les **Organismes de Foncier Solidaire (OFS)** ont été instaurés par la loi ALUR[6] en 2014. L'OFS est un organisme à but non lucratif ou à lucrativité limitée qui a vocation à faire des acquisitions foncières bâties ou non, existantes ou non, pour développer une offre de logement abordable, essentiellement l'accession sociale à propriété, via le **Bail Réel Solidaire (BRS)**. Vincent le Rouzic est revenu sur les trois principales innovations que représente ce nouveau type de bail, instauré par la loi Macron[7] en 2015. La première innovation est une **clause anti-spéculative de long terme** qui permet de pérenniser le caractère abordable du logement à travers l'encadrement de la revente. La deuxième innovation est le **caractère rechargeable du bail à chaque mutation**, qui permet d'instaurer un démembrement de propriété pérenne. La troisième innovation est la **possibilité d'avoir un bail réductible,** c'est-à-dire divisible, de sorte qu'il soit compatible avec le régime de copropriété, en créant une relation individuelle entre le ménage preneur à bail et l'OFS.

A travers une comparaison avec le modèle américain des CLT, Vincent le Rouzic a insisté sur le fait que les OFS en France se caractérisent par la **diversité des acteurs** qui en sont à l'origine, mais aussi par la **diversité des statuts et des modes de gouvernance** de ces structures. Par ailleurs, le dispositif OFS français s'inscrit dans une **approche très institutionnelle**, qui passe par la législation. Dans le modèle américain, il s'agit plutôt d'une logique de terrain, bottom-up, avec une **participation des habitants et des riverains** assurée à travers un système de gouvernance tripartite, incluant également les collectivités. A défaut de système d'agrément, c'est la **gouvernance participative** qui permet ainsi de garantir la pérennité du modèle dans le temps.

Dans sa thèse, Vincent le Rouzic interroge de manière plus large le concept de propriété, affirmant que le dispositif OFS-BRS peut permettre de dépasser l'alternative entre propriété privée et propriété publique, qui représentent chacun des régimes de propriétés exclusifs. Reprenant la **théorie des communs**[8] pour l'appliquer à la propriété résidentielle, le chercheur montre que le dispositif OFS-BRS consiste moins en une dissociation entre le foncier et le bâti qu'en un **partage de la propriété**. Ce dernier ne se caractérise pas par une division physique de la propriété, mais par une **répartition différente des droits** entre l'OFS et les ménages preneurs à bail. Cela revient à définir la propriété non pas comme un droit absolu, mais comme un **faisceau de droits** parmi lesquels les droits d'accès, d'usage, de prélèvement, de gestion, d'exclusion, d'aliénation, de transformation, de préemption.

Vincent le Rouzic a conclu sa présentation par quelques préconisations à destination des acteurs de l'habitat. Si les acteurs publics souhaitent développer une politique de logement abordable dans la durée, il faut selon lui flécher les financements publics vers les régimes de propriété alternatifs à la propriété privée. Il établit un **rapprochement entre le dispositif OFS-BRS et la coopérative d'habitants**, considérant que ce sont les seules alternatives aux régimes de propriété exclusifs permettant de démultiplier l'effet des aides publiques dans le temps grâce à leur caractère pérenne.

Cependant, le chercheur a également évoqué la **nécessité de sécuriser le modèle OFS-BRS**, qui, comme tout régime de propriété des communs, a la particularité d'être particulièrement fragile. **Certains risques** ont ainsi été pointés : un risque d'insécurité sur le plan juridique, le risque de contournement de la part de certains acteurs privés qui pourraient tirer bénéfice de ce dispositif, le risque de délit d'initié ou de « dessous de table », les risques liés à la question de l'entretien et de la gestion du bâti sur le long terme, le risque de surenchère du foncier en cas de concurrence entre les opérateurs... Ces risques devront donc faire l'objet d'une vigilance accrue de la part des acteurs chargés et mettre en œuvre le dispositif OFS-BRS.

OFS ET CLT, LES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT AU NIVEAU EUROPÉEN

Dans un second temps, **Diane Pialucha** et **Jean-Baptiste Debrandt** ont conjointement présenté le projet **Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities** (SHICC) financé par le programme de coopération Interreg North-West Europe. Ce projet rassemblant six partenaires (Ville de Lille, CLT Bruxelles, CLT Gent, CLT London, National CLT Network (UK), Fonds Mondial pour le Développement des Villes), a pour objectif d'investir dans **quatre CLT européens** en vue de promouvoir le développement de ce type de structure à travers l'Europe. Pendant trois ans, de septembre 2017 à septembre 2020, les quatre CLT procèdent à des partages d'expériences et des rencontres d'acteurs en vue de mener des réflexions communes sur le modèle des CLT et sa diffusion. De nombreux échanges sont également entrepris avec Amsterdam et Berlin.

Si la diversité des statuts et des modes de fonctionnement des OFS est déjà grande en France, la pluralité des modèles est encore plus nette à l'échelle européenne, où les CLT s'inscrivent dans des **contextes institutionnels et culturels extrêmement différents**. Les CLT européens se différencient notamment sur l'importance de l'engagement citoyen et/ou de la sphère publique, sur les cibles de ménages visées et sur les modalités d'accès au foncier.

Les principaux enjeux soulevés aujourd'hui sont de plusieurs ordres. Le premier enjeu est la **reconnaissance du modèle des CLT** et de leur caractère d'intérêt général à l'échelle européenne. L'objectif est de pouvoir bénéficier de fonds européens et d'encourager la mise en place de politiques publiques favorables au développement du modèle des CLT. Ensuite, le deuxième enjeu est de réfléchir à des pistes pour **élargir le champ d'action des CLT** au-delà de la question du logement abordable. Certains acteurs souhaitent ainsi favoriser la mixité programmatique en offrant la possibilité aux CLT de signer des baux commerciaux. Un autre enjeu concerne **la mixité sociale, et plus précisément la cible de ménages**. Cette question est étroitement liée à celle du modèle économique des CLT, qui doit être étudié pour assurer la solvabilité des ménages et la pérennité des structures mises en place. Enfin, le dernier enjeu soulevé est celui de la **place des habitants et plus largement de la « communauté »** dans le fonctionnement des CLT. Cet aspect est particulièrement absent des réflexions menées en France, où le lien entre BRS et habitat participatif n'a pas encore été exploré.

Ce dernier point a fait l'objet de débats entre les participants à la conférence. Ces derniers ont souligné la **différence d'approche en France** par rapport aux modèles des CLT belges et anglais, dans lesquels la participation des habitants est pleinement intégrée. Par exemple, à Londres, il est possible de sélectionner les ménages en fonction de l'engagement du résident dans la communauté locale et dans le processus de développement du projet. Cette approche n'est pas du tout envisagée en France, où la dimension de « community » peut même être considérée comme problématique.

Si certains considèrent que cette différence portant sur la participation des habitants et la dimension communautaire peut avoir des **origines culturelles**, d'autres avancent des facteurs en lien avec le **contexte institutionnel** et le **mode de fonctionnement des organisations**. Ainsi, si l'on s'intéresse par exemple au modèle économique des OFS, le prêt Gaïa est une spécificité française qui se base sur le mode de financement déjà existant pour les organismes HLM. Ce système ne nécessite pas d'engager financièrement les futurs habitants en amont de l'opération. Dans le modèle du CLT de Bruxelles, il existe au contraire un système d'épargne solidaire qui nécessite une implication forte des habitants en amont, ce qui permet de les fédérer autour du projet. Cependant, si les habitants ne sont pour l'instant pas partie prenante des projets des OFS en France, Jean-Baptiste Debrandt estime que les OFS pourraient avoir la **capacité de mobiliser les habitants** un peu plus que dans les opérations classiques, notamment à travers leur rôle d'accompagnement des habitants sur le long terme.

6 - Loi pour un Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (2014), dite loi ALUR.

7 - Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (2015), dite loi Macron.

8 - Ostrom Elinor, Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actio:n, 1990.

LES CONDITIONS D'INTERVENTIONS DES OFS D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE ET FISCAL

L'ACTUALITÉ DU SUJET

Les outils que constituent les OFS et les BRS apportent des innovations importantes au service du logement abordable. Leur cadre juridique, financier et fiscal se construit au fur et à mesure des textes depuis 2014. Au fur et à mesure de l'avancement des premiers projets qui font apparaître certaines ambiguïtés et interrogations, des évolutions sont apportées. Elles portent notamment sur la fiscalité ou sur l'articulation avec le droit de la copropriété, mais aussi sur la sécurisation des contrats, ou encore sur le financement des ménages.

Dans une logique de complémentarité et d'articulation avec les autres ateliers et compte tenu des opérations les plus avancées aujourd'hui, cet atelier s'est concentré sur la production de logement neuf en accession sociale. Il visait à la fois à élaborer collectivement **des propositions** pour contribuer à l'amélioration du cadre juridique et fiscal des montages en BRS. Il s'agissait donc d'identifier des freins persistants sur les montages classiques ou qui émergent lorsque de nouvelles possibilités sont explorées par les acteurs, partant de la souplesse de l'outil et des potentialités importantes qu'il ouvre pour produire des logements abordables. Le second objectif de l'atelier consistait à **partager des pratiques** sur plusieurs montages en cours d'exploration par des OFS dans le neuf.

LES ÉCHANGES ET LES POINTS DE DÉBATS

Dans un premier temps, les animateurs de l'atelier ont fait part de propositions d'évolutions du cadre législatif ou réglementaire recueillant un consensus de la part des acteurs impliqués sur les OFS. Certaines d'entre elles convergeaient avec les pistes de réflexions du Ministère présentées en plénière. La présentation de ces propositions était également l'occasion de présenter le modèle « classique » du montage d'une opération dans le neuf en BRS, sur le plan juridique (avec les différents actes) et financier. Le montage « classique » se déroule comme suit : achat d'un terrain par un OFS, construction d'un immeuble par un opérateur dans le cadre d'un BRS, puis vente des logements aux ménages, se traduisant par la signature d'un BRS avec l'OFS conférant au preneur des droits réels et l'acquisition du bâti auprès de l'opérateur (en VEFA).

Le premier volet de propositions de modifications du cadre juridique portait sur le financement des opérations. Pour l'OFS, il a été proposé d'élargir la possibilité de garantir un emprunt d'un OFS par les régions et départements, comme cela était déjà possible pour les villes et les EPCI.

Pour les ménages, il a été suggéré d'aller plus loin sur les possibilités d'exonération de la TFPB. Il a été rappelé que, s'agissant du PSLA, l'exonération est totale pendant 15 ans, alors que pour le BRS, les collectivités peuvent décider d'un abattement de 30%. L'idée avancée serait de rendre cet abattement de 30% de droit et d'ouvrir la possibilité de prévoir un abattement supplémentaire pour les collectivités qui le souhaitent.

Afin de faciliter l'acquisition des terrains par les OFS, il a également été proposé d'élargir l'exonération d'impôt sur les plus-values pour les particuliers vendant un terrain pour construire du logement locatif social (prévue jusqu'à fin 2020 pour l'instant) au logement en BRS. Cette suggestion était complémentaire de la piste de travail du ministère sur l'exonération sur l'impôt sur les sociétés dans la même situation.

Enfin, un dernier volet de propositions portait sur les taux de TVA applicables. Il a été souligné la difficulté de compréhension des textes actuels s'agissant du taux de TVA applicable dans le cadre du BRS ménage au titre de l'article L. 255-2 du CCH, à savoir lorsque le BRS est signé directement avec lui sans passage par un opérateur. Cette situation a été évoquée comme pouvant se présenter lorsque l'OFS assure lui-même la maîtrise d'ouvrage de l'opération, ou lorsqu'il achète des logements neufs pour les revendre, notamment pour permettre des opérations mixtes. Or, à ce stade, si les textes prévoient explicitement l'application du taux de TVA réduit à 5.5% pour les droits réels acquis par le ménage auprès d'un opérateur, il n'est pas évident que ce taux puisse s'appliquer pour le cas où cela se ferait directement auprès de l'OFS, dans le cadre du BRS. Il paraissait cependant logique que ce soit le même taux de TVA qui s'applique dans des situations a priori similaires.

Toujours sur la TVA, a été mentionné aussi le risque qui pourrait peser sur l'OFS de devoir rembourser le montant correspondant au différentiel entre la TVA à taux plein et à taux réduit si le ménage ne respectait pas les conditions qui lui avaient permis d'en bénéficier (notamment, l'occupation du logement à titre de résidence principale) : en l'état actuel des textes, la solution proposée consistait à reporter la responsabilité du respect des conditions, et donc du remboursement éventuel, aux ménages dans le cadre du BRS. Une interrogation se pose aussi sur le périmètre d'application de la TVA à taux réduit pour l'OFS, s'agissant des travaux réalisés sur le terrain directement par l'OFS.

Enfin, concernant la fiscalité, a été abordé le sujet de la taxe d'aménagement : en l'absence de référence spécifique au BRS au titre de l'accession sociale sur le formulaire CERFA, a été mentionnée la pratique de se référer au PTZ, lorsque le BRS est couplé avec le PTZ dans le cadre la politique d'accession sociale de la collectivité.

Plus généralement, il est apparu que dans différentes situations, la mise en œuvre encore récente du BRS posait des difficultés très opérationnelles aux acteurs, et la nécessité de trouver des « parades » aux « cases manquantes ».

S'agissant des émoluments versés aux notaires, a été soulignée la difficulté de compréhension de devoir verser, dans le cadre d'un BRS opérateur, des frais calculés sur la totalité de la durée du bail (jusqu'à 99 ans), alors même que par principe, le BRS opérateur a vocation à s'éteindre lorsque les biens sont mis à l'habitation. Des notaires présents ont rappelé que ces modalités de calcul étaient celles fixées par les textes mais se sont dit favorables à ce que ce sujet fasse l'objet d'une réflexion afin que le calcul soit plus cohérent avec la réalité de ce qui est versé par l'opérateur dans le cadre du bail.

Dans un second temps, l'atelier s'est intéressé aux différentes possibilités de montage juridique pour permettre des opérations mixtes (cf. schéma). Dans le schéma « classique », la totalité de la copropriété est en BRS : il a été précisé que dans ce cas, il est possible lors de la mise en copropriété, de ne pas inclure le sol, qui reste propriété de l'OFS, dans les parties communes. Cette présentation a donné lieu à des échanges plus larges sur le rapport à la copropriété dans le cadre du BRS. Certains participants ont pu faire part de leur interrogation quant au fait qu'il peut y avoir une décorrélation entre celui qui vote et ce qui paie (L.255-7-1 du CCH). Cette disposition facilite cependant la prise de décision et donc constitue un gage de sécurité quant à la bonne gestion et à l'entretien de la copropriété.

Ce montage classique, s'il est simple, peut cependant manquer de souplesse pour certaines opérations, notamment pour répondre aux enjeux de mixité sociale. Ont donc été présentées des pistes de travail plus ou moins avancées sur d'autres montages : la possibilité de recourir à la division en volumes, la technique des droits à construire sous forme de lots de copropriété autrement dit des « lots transitoires », ou encore la cession de lots en VEFA à l'OFS en vue de les « revendre » aux ménages.

FINANCES 2020

Dans le cadre de la loi de finances pour 2020, les évolutions suivantes ont été apportées :

→ ouverture du prêt PAS pour l'acquisition de droits réels immobiliers dans le cadre d'un BRS, aux ménages répondant aux conditions de ressources (CCH : L. 312-1) ;

→ imposition sur les plus-values au taux minoré pour les cessions de terrains ou d'un bien d'une entreprise à un organisme de foncier solidaire (CGI : 210 F).

S'agissant de la TVA à 5,5%, il ressort de la loi de finances (CGI : 278 sexies) qu'elle s'applique pour :

→ Les livraisons de terrains à bâtir à un organisme de foncier solidaire ;

→ Lorsque le bail est pris par la personne qui occupe le logement, les livraisons de logements neufs à un organisme de foncier solidaire ;

→ Lorsque le bail est pris par une autre personne, les cessions des droits réels immobiliers.

Dans le cadre des échanges de pratiques, différentes questions ont été soulevées, montrant que la mise en œuvre du BRS est encore un sujet de défrichage par les acteurs. Il n'est pas encore connu de tous et toutes les règlementations n'ont pas été adaptées à l'outil. De plus, chaque OFS s'inscrit dans un territoire, avec des logiques d'acteurs et des stratégies différentes, des pratiques antérieures variées, et des statuts divers. Les questions posées sont par conséquent parfois relativement spécifiques. Ainsi, il s'est posé la question de savoir comment une collectivité pouvait financer le foncier acheté par un OFS afin de faire baisser le montant de la redevance (versement d'une subvention). Ou encore, la prise en compte des espaces extérieurs et des parkings dans le cadre du BRS.

Plusieurs participants ont tenu à alerter sur les risques que présentent des montages plus complexes, tenant notamment à la multiplicité des actes nécessaires et aux frais de gestion qui peuvent être occasionnés par ces montages. S'agissant du montage avec l'achat de quelques lots en VEFA par l'OFS pour revendre, l'articulation entre le contrat de VEFA et le BRS est apparue comme devant faire l'objet d'approfondissements : si l'OFS ne veut pas assurer le portage du lot jusqu'à la finalisation des logements, se pose en effet la question de la cession d'une partie du contrat de VEFA, comme la dissociation doit être assurée par l'OFS. Il a été souligné que ce type de montage peut trouver du sens dans le cadre d'une politique locale de l'habitat (par exemple, servitudes de mixité sociale).

Des participants ont soulevé la question de la possibilité de concilier auto-construction ou auto-réhabilitation et BRS. Personne n'avait connaissance de terrains d'application de cette nature, mais ont été mentionnés les travaux initiés par l'ANRU sur la mobilisation du BRS en centres anciens, certains montages envisagés prévoyant que les ménages assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux (cf. atelier n°1).

Enfin, des échanges ont porté sur le risque d'accumulation de « structures » sur le sujet de la maîtrise foncière, de nouvelles étant envisagées avec les offices fonciers libres. Il a été mentionné que le dispositif particulièrement innovant était le BRS mais qu'il pouvait être mise en œuvre par des structures ayant d'autres métiers (pouvant être agréées OFS) ou que l'OFS pouvait également élargir ses champs d'intervention et ne pas se limiter au BRS.

LES ORIENTATIONS PROPOSÉES

En synthèse, l'atelier a fait ressortir les points de consensus suivants, présentés lors de la plénière finale :

→ Une conviction partagée sur le fait qu'il s'agit d'un outil puissant et souple ;

→ Des problématiques partagées, que ce soit sur les questions juridiques ou fiscales ;

→ Des attentes essentiellement sur des réglages ;

→ Une volonté de tous de trouver des solutions pour que l'outil permette une accession sociale sécurisée pour les ménages.

Au-delà des différentes propositions techniques présentées lors de l'atelier et ayant fait consensus, **sont ressorties les orientations suivantes pour la poursuite du travail en réseau des OFS** :

→ Des besoins de clarification, d'harmonisation et d'optimisation de la fiscalité ;

→ Un besoin de trouver les modalités d'une optimisation sur les émoluments de notaire ;

→ L'importance de travailler sur les montages mixtes en cohérence avec les politiques locales ;

→ L'intérêt d'explorer de nouveaux sujets dans le cadre du réseau des OFS : habitat participatif, auto-construction/auto-réhabilitation…

Le partage d'expériences au sein du réseau sur l'ensemble des sujet abordés lors de l'atelier apparaît important à poursuivre pour faire progresser à la fois l'appropriation de l'outil OFS/BRS par l'ensemble des acteurs concernés, et le cadre juridique et fiscal sur certains points en portant des propositions communes.

Les propositions du Réseau foncier solidaire

RÉAFFIRMER ET DIFFUSER LES VALEURS AYANT PRÉSIDÉ À LA CRÉATION DU MODÈLE EN FRANCE

FAVORISER L'INTÉGRATION DES OFS SUR LES MARCHÉS FONCIERS COMME OUTIL DE RÉGULATION DE CES DERNIERS : ADOSSEMENT À LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT ET SOUTIEN DES COLLECTIVITÉS

→ Associer les collectivités locales à l'étude de la demande d'agrément notamment dans le cadre du CRH-H ;

→ Ajouter dans le dossier d'agrément une note stratégique, explicitant le positionnement de l'OFS sur les marchés immobiliers et fonciers, son objet social, les complémentarité avec les outils existants ;

→ Veiller à la bonne intégration de l'outil OFS-BRS dans la politique locale de l'habitat, en particulier par la régulation des concurrences des territoires au niveau intercommunal ;

→ Inciter les collectivités à se doter d'un cadre portant sur les valeurs foncières destinées aux BRS ;

→ les inciter à se saisir des instruments de régulation foncière (servitudes de mixité sociale...) ; etc.

→ Ouvrir la possibilité de garantie d'emprunt Gaïa par les départements et aux régions (modification du CGCT)

PROMOUVOIR ET SANCTUARISER LA NON-LUCRATIVITÉ DE L'OFS

→ Pas de rémunération des fonds investis au capital des OFS (mais ne pas légiférer pour encadrer davantage la non-lucrativité pour contraindre certains statuts) ;

→ Non partageabilité des réserves de l'OFS pour garantir dans le temps la sortie de la logique spéculative;

CONFORTER LA VOCATION SOCIALE DE L'OFS

→ Garantir que les OFS ne contribueront pas à une augmentation des prix du foncier, ce principe devant intervenir notamment en contrepartie des aides publiques consenties (engagement local / des OFS sans cadre réglementaire spécifique) ;

→ Préservation de la solvabilité des ménages «PSLA» par le couplage redevance/prix d'acquisition (prise en compte de la charge mensuelle globale) ;

→ Pas de substitution du BRS par rapport au PLAI/PLUS au titre de l'art. 55 de la loi SRU ;

ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE EN RENDANT POSSIBLE LES AJUSTEMENTS OPÉRATIONNELS

CONFORTER LE PRINCIPE DE LIBRE DÉTERMINATION PAR L'OFS DE LA RÉPARTITION DES DROITS

→ Sécuriser le principe de souplesse de fixation de la charge foncière portée par l'OFS d'un point de vue juridique et fiscal.

→ Se doter d'une observation des pratiques et capitaliser entre les membres du réseau

→ Favoriser l'alignement des conditions d'octroi du prêt Gaia ou mobilisation d'un instrument financier comparable sur ce principe

SÉCURISER LE CADRE JURIDIQUE

→ Clarifier les conditions d'intervention de l'ANAH pour les OFS et les logements sous BRS ;

→ Clarifier la possibilité de subvention opérationnelle des collectivités locales aux OFS quel que soit leur statut ;

METTRE L'OUTIL AU SERVICE DE LA CESSION DE PATRIMOINE SOCIAL

→ Garantir la continuité d'examen des dossiers d'agrément des OLS par les DREAL en attendant le décret

→ Formaliser des propositions aux pouvoirs publics permettant d'assurer le respect des règles d'ancienneté, d'état et d'entretien du bâti applicables à la vente HLM au bénéfice du ménage acquéreur ;

→ Garantir la destination du produit de la vente aux activités SIEG de l'organisme de logement social en modèle hébergé

HARMONISER LE CADRE FISCAL

→ Prévoir un abattement automatique de 30% de la TFPB pour les logements sous BRS, sauf délibération contraire de la collectivité, en contrepartie de sa prise en compte dans l'art. 55 de la loi SRU ;

→ Prévoir l'application d'un droit fixe de Taxe sur la Publicité Foncière (TPF) pour l'achat du terrain par l'OFS ;

→ Clarifier l'exonération de la taxe d'aménagement en BRS dans le document CERFA ;

→ Prévoir l'exonération des plus-values quand un particulier vend un terrain à un OFS sur le même régime que le logement social ;

→ Harmoniser l'application du taux réduit de TVA sur l'ensemble des coûts liés à l'opération en BRS, notamment pour les travaux de remise en état des terrains et dans le cadre du L.255-2 du CCH ;

→ Alléger les droits de mutation dans les immeubles existants en cas de rachat de BRS ou lorsque des actes successifs sont nécessaires pour la constitution initiale du BRS par l'OFS pour ne pas surenchérir le coût de l'opération par rapport à une opération classique

→ Adapter la durée du bail pris en compte pour le calcul des émoluments des notaires sur les BRS opérateurs ;

AFFIRMER LE RÔLE D'ACCOMPAGNEMENT DE LA BANQUE DES TERRITOIRES DANS LE DÉVELOPPEMENT DU MODÈLE OFS-BRS

→ Garantir des conditions d'accès équitable au prêt Gaia sur tout le territoire (zonage, conditions d'accès...) ;

→ Supprimer la clause de pré-commercialisation.

POURSUIVRE LE PARTAGE D'EXPÉRIENCES ET LA CAPITALISATION AU SEIN DU RÉSEAU

PORTER UN OBSERVATOIRE DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT DU OFS ET DU BRS ;

POURSUIVRE LE PARTAGE DES EXPÉRIENCES ET LA CAPITALISATION ENTRE OFS EN PARTICULIER SUR LES CHAMPS EXPLORATOIRES COMME

→ Optimisation des montages dans des opérations mixtes couplant accession sociale en BRS, accession libre, locatif social..., en fonction des contextes ;

→ Partage des conditions de fonctionnement des copropriétés intégrant des BRS ;

→ La vente HLM en BRS et la complémentarité de métier entre organisme Hlm, OFS, syndic...

→ Exploration de l'articulation de l'outil BRS avec l'habitat participatif, l'auto-construction, l'auto-réhabilitation et les SCI-APP ;

NOTES

Organismes de foncier solidaire (OFS) agréés et en projet

Mai 2020

- OFS agréé
- Demande d'agrément en cours d'instruction
- OFS en projet

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Source : DGALN/DHUP/AD5 (25/05/2020)
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI

DHUP_AD5_OFS_2020_05_25.qgz | om