

# Un nouveau dispositif pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire

Les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS), introduits par la loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové de 2014 (Alur) et la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015, ont pour objectif de développer une politique d'accès sociale à la propriété pérenne.

Ils répondent à la problématique à la fois des zones tendues connaissant une flambée des prix du foncier et des zones détendues à revaloriser, grâce à la mobilisation de deux leviers :

- un contrôle des prix de cession des logements sur la très longue durée,
- une réduction du coût du foncier dans le coût total d'achat d'un bien immobilier.

Ce dispositif récent dans le contexte français par rapport aux pays anglo-saxons a suscité l'adhésion de plusieurs types d'opérateurs. Il est mobilisé dans des situations variées et prend des formes très diverses. Cette fiche, qui présente l'essentiel du dispositif, illustre ses propos par l'expérience de neuf projets, parmi les premiers à avoir été développés. Ces retours pourront servir de repères pour les opérateurs et les collectivités locales qui souhaitent s'engager dans cette nouvelle voie.

*Pédagogique et illustrée, la série de fiches Loger et habiter s'appuie sur les travaux du Cerema et restitue l'essentiel des connaissances pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques et les projets de territoires.*



Fiche n° 04 - Mise à jour octobre 2019

## Les caractéristiques du dispositif OFS/BRS

### Les principes et objectifs

Le principe repose sur une dissociation entre le foncier, propriété de l'organisme de foncier solidaire (OFS), et le bâti, propriété du ménage, ce qui permet de neutraliser ou abaisser le coût du foncier. Le ménage signe un bail réel solidaire (BRS) et paye une redevance pour l'usage du foncier.

Le logement doit être à usage d'habitation principale ou à usage mixte (professionnel et habitation principale).

Ce dispositif contribue ainsi à la production d'une offre de logements :

- à prix abordables,
- en accession sociale à la propriété, en ciblant les ménages sous conditions de ressources à chaque mutation (caractère solidaire),
- pérennes sur le long terme (99 ans et plus) avec la garantie de maintien du plafonnement des prix de cession (caractère anti-spéculatif).

Il contribue à la réduction des inégalités sociales et territoriales dans l'accès à la propriété. Il permet aussi de mieux optimiser les aides publiques à l'accession sociale, qui bénéficient ainsi à davantage de ménages dans la durée.

### Principe d'une opération en dissociation

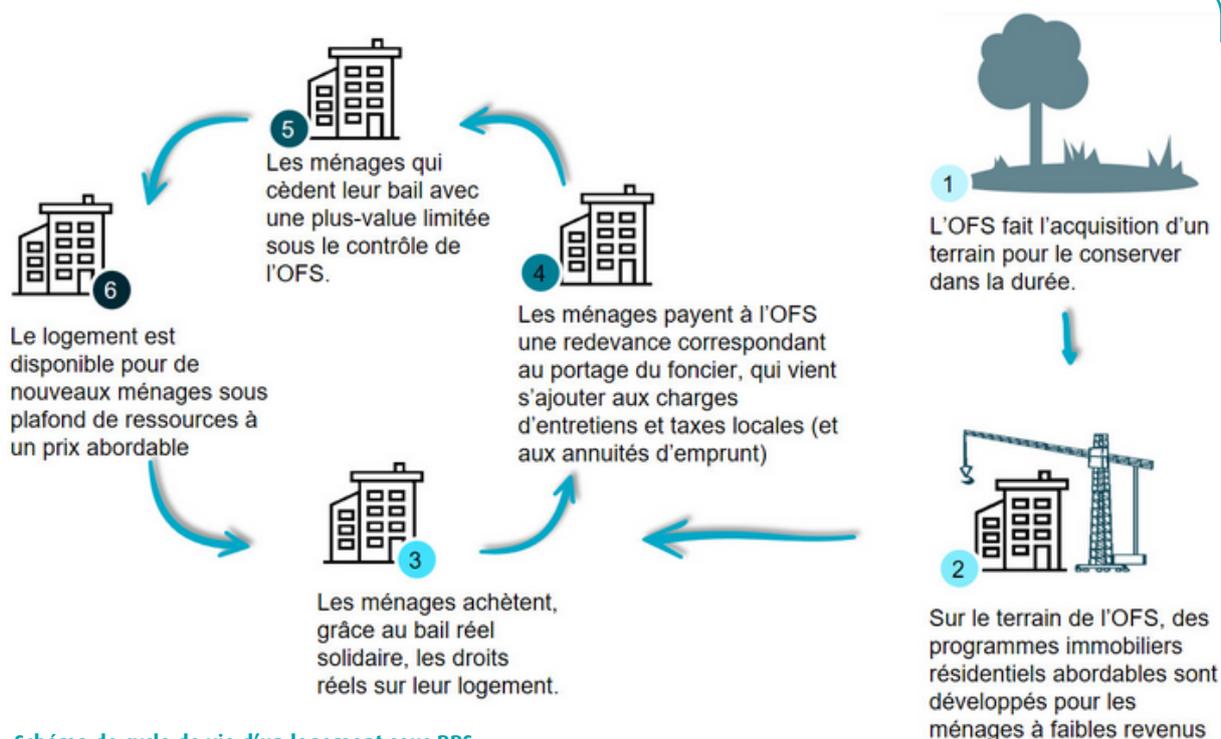


Schéma de cycle de vie d'un logement sous BRS

Source : OFS ORSOL

## Deux outils liés

### ▷ Les organismes de foncier solidaire

Ils sont créés à l'initiative d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'établissements publics fonciers (EPF) et de bailleurs HLM, et sont des structures à but non lucratif (voire à lucrativité limitée). Ils consacrent tout ou partie de leur activité à l'acquisition et la gestion de terrains, bâtis ou non, pour la réalisation de logements et d'équipements collectifs.

Les OFS sont agréés par le préfet de région. Ils sont propriétaires du foncier à très long terme. Ils consentent des droits réels immobiliers à des tiers, en vue de l'achat ou de la location de logement, et perçoivent en contrepartie des redevances. Ils contrôlent l'éligibilité du preneur et encadrent le prix de revente du bien pendant la durée du bail. Ils disposent d'un droit de préemption sur le bâti, leur permettant, le cas échéant, de mettre fin au bail après rachat des droits réels.

### ▷ Le bail réel solidaire

C'est le bail de longue durée conclu entre l'organisme foncier solidaire et un tiers (opérateurs ou acquéreurs sous plafond de ressources). Il confère à son titulaire des droits réels sur le bâti (le bien est cessible, transmissible et hypothécable) et des obligations :

- le cas échéant, la construction d'un programme neuf ou la réhabilitation d'un bâtiment existant (le bail peut aussi porter sur une construction existante ne nécessitant pas de travaux),
- le paiement d'une redevance,
- le respect d'un prix de cession plafonné en cas de revente (plafonds des logements sous prêt social location-accession - PSLA),
- le respect des plafonds de loyer en cas de mise en location du bien (plafonds des logements sous prêt locatif à usage social -PLUS).

Le bail porte sur une durée comprise entre 18 et 99 ans. Il est « rechargeable », c'est-à-dire prorogé de la durée initiale à chaque mutation (cession, donation, succession).

**Les titulaires du bail** réel solidaire peuvent être :

- un opérateur constructeur qui construit ou réhabilite et s'engage à céder les droits réels à des ménages éligibles,
- un bailleur HLM, une coopérative HLM, un investisseur locatif qui louent dans le respect d'un plafond de ressources et de loyers,
- une société civile coopérative de construction ou une société d'habitat participatif qui s'engagent à attribuer un droit de jouissance à des ménages sous conditions de ressources,
- un particulier, sous conditions de ressources (plafonds de ressources PSLA), qui occupe le logement.

On parlera de « BRS opérateur » dans les trois premiers cas et de « BRS occupant » dans le dernier cas. Lorsque tous les logements ont été commercialisés, l'opérateur s'efface et le BRS « opérateur » s'éteint.

### Une inspiration : les Community Land Trust (CLT)

La dissociation du foncier et du bâti pour diminuer le prix de cession des logements trouve, depuis quelques années, une illustration dans les pays anglo-saxons au travers des Community Land Trust (CLT). Ces organismes, à but non lucratif, ont pour objectif de mettre à disposition, sur le très long terme, du foncier, bâti ou non, pour la production de logements abordables, en accession ou en location. Ce mécanisme a fait ses preuves outre-atlantique et tend maintenant à se développer en Europe.

Il a été traduit en droit français par la loi Alur, sous la forme d'organismes de foncier solidaire (OFS). En confiant à un tel organisme l'acquisition et la gestion désintéressée du foncier en vue de la construction de logements à prix abordable, les collectivités locales disposent d'un outil efficace, anti-spéculatif, pour soutenir la location et l'accession à la propriété pour les ménages modestes.

# Socle juridique du dispositif OFS/BRS



## Textes de référence

- OFS
  - Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 d'accès pour le logement et un urbanisme rénové (Alur), article 164 / article L. 329-1 du code de l'urbanisme et décrets du 12 septembre 2016 et 10 mai 2017/ articles R. 329-1 à R. 329-17 du code de l'urbanisme
  - Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
  - Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), article 55
- BRS
  - ordonnance n°2016-985 du 20 juillet 2016/articles L. 255-1 à L. 255-19 du code de la construction et de l'habitation
  - Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et décret du 10 mai 2017/ articles R. 255-1 à R. 255-9 du code de l'urbanisme
  - Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), article 12/ articles L. 255-3, L. 255-7, L. 255-13 du code de la construction et de l'habitation

## Les accompagnements fiscaux et financiers mis en place par les lois de finances en 2016, 2018 et 2019

- TVA à taux réduit de 5,5 %,
- exonération de la taxe de publicité foncière et des droits mutation,
- abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur délibération de la collectivité locale ou de l'EPCI,
- accès au prêt à taux zéro,
- possibilité pour une collectivité locale de se porter garante des emprunts contractés par les OFS,
- homogénéisation du régime de la TVA applicable au dispositif OFS/ BRS (cas des terrains déjà bâtis).

## Les évolutions réglementaires apportées par la loi Elan

- L'élargissement des organismes pouvant être agréés en tant qu'OFS : Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH), coopératives HLM, sociétés d'économies mixtes (article 88)
- L'intégration des logements sous BRS dans le décompte de la loi SRU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (article 130)
- L'application d'une décote du foncier public jusqu'à 50 % pour les logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire (article 23)
- Les modalités de cession des biens ayant fait l'objet d'un bail réel solidaire (article 12)
- Le régime des copropriétés s'appliquant aux BRS (articles 214 et 216)

# Un dispositif en plein essor

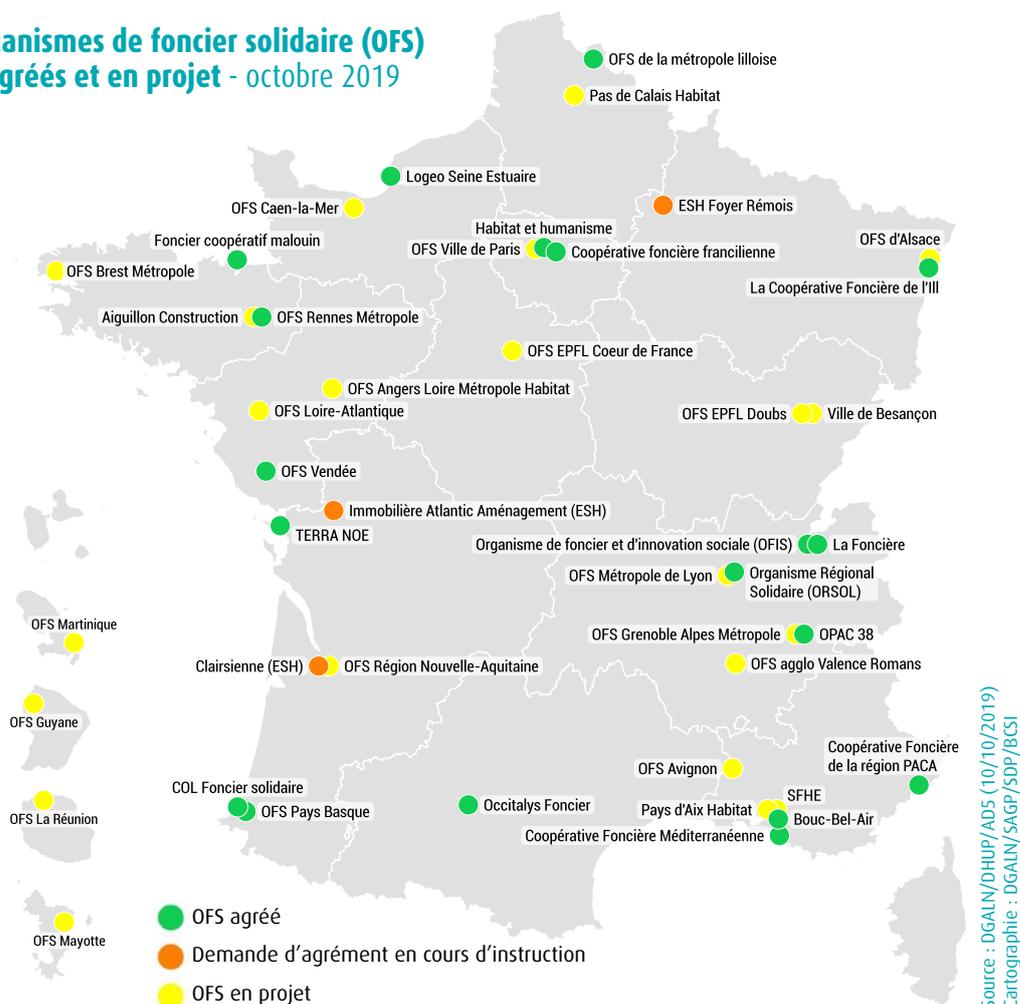
## La dynamique enclenchée

Le rythme de création des organismes de foncier solidaire dès les premières années de mise en place du dispositif témoigne de l'intérêt porté à ces nouveaux outils.

Quatre organismes sont agréés en 2017. Le premier, l'OFS de la Métropole lilloise, porté par la ville et la métropole, voit le jour en juillet 2017. Il est suivi en octobre par le COL Foncier solidaire porté par le comité ouvrier pour le logement (coopérative HLM) puis par deux OFS portés par des coopératives ou groupements de coopératives HLM, la coopérative foncière francilienne et le Foncier coopératif malouin. L'année 2018 voit la création de quatre nouveaux organismes en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, en Haute-Savoie, à Rennes et dans le Rhône. La dynamique s'accélère en 2019 avec 11 agréments et de nombreux projets, comme le montre la carte ci-dessous.

Sur le terrain, les premiers organismes agréés commencent dès 2017 à signer les premiers BRS avec des opérateurs puis des ménages. Lille a signé son premier bail opérateur avec un promoteur privé en décembre 2017 pour les 15 premiers logements, suivi de la signature des 15 baux acquéreurs entre novembre 2018 et avril 2019. D'autres ont été commercialisés courant 2018 : par le Comité Ouvrier pour le Logement (COL), sur Anglet et Espelette ; par la coopérative foncière francilienne au Kremlin-Bicêtre ; par l'OFS Rennes Métropole, sur plusieurs opérations représentant 100 logements au total ; par le Foncier coopératif malouin (FCM) avec 2 BRS opérateurs pour 67 logements collectifs et intermédiaires.

## Organismes de foncier solidaire (OFS) agréés et en projet - octobre 2019



## L'étude réalisée par le Cerema

L'étude réalisée pour la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)/ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) visait à décrire les montages envisagés : avantages et inconvénients de l'utilisation du BRS dans les différentes situations, étapes du montage du projet et difficultés rencontrées.

Des entretiens ont été réalisés avec les porteurs de projet pour recueillir leurs expériences.

Le choix des projets s'est effectué en février-mars 2018 en fonction de l'avancement des projets à cette date, avec des niveaux de maturité différents :

- des opérations qui démarraient concrètement (Lille, coopérative foncière francilienne, COL, FCM),
- un modèle abouti, développé par l'OFS de Rennes Métropole, visant à « industrialiser » la production de logements en BRS,
- un OFS en construction, avec des simulations d'opération en BRS (Foncière 74),
- un OFS en projet où les montages opérationnels restent largement à définir (Avignon),
- un scénario encore en discussion (Domaine de la Bergerie, sur la commune du Castellet, proposé par Logeo Méditerranée et finalement abandonné).

**Biarritz Grammont**  
Cabinet Garrouteigt et Gardera  
François GARROUTEIGT, architecte

## Des contextes diversifiés

Les premières analyses restituées ici reposent sur l'étude de neuf projets, portés par huit organismes de foncier solidaire. Les projets retenus correspondent à différentes situations-types :

- la production de logements en accession sociale à la propriété dans des centres urbains tendus (Lille, Rennes, Biarritz, Saint-Malo, petite couronne francilienne...),
- la transformation d'un ensemble immobilier HLM existant en proposant des appartements à l'accession (Rennes Métropole),
- la requalification d'un centre-bourg dégradé, par démolition /reconstruction de logements ou importante réhabilitation (Espelette),
- des projets atypiques comme la requalification d'un parc résidentiel de loisirs en difficulté (Le Castellet).

## Les porteurs de projets et leurs ambitions

Les OFS étudiés sont portés par différents acteurs publics : des collectivités locales, des EPCI, des coopératives HLM, des EPF.

Des motifs communs animent ces acteurs :

- l'optimisation de l'intervention publique (par rapport au PLSA) en permettant une vocation sociale pérenne des logements,
- la proposition d'une étape dans les parcours résidentiels entre la location et la pleine propriété,
- la recherche d'un nouveau modèle économique dans un contexte de diminution des aides publiques,
- redonner de l'attractivité aux centres anciens, voire aux centres-bourgs.



# Les principaux motifs de mise en place d'un OFS

## L'OFS de la Métropole lilloise

Association (en cours de transformation en Fondation) créée à l'initiative de la ville de Lille avec la Métropole, la fédération des promoteurs immobiliers et la Fondation de Lille, l'OFS est le premier mis en place en France. Il a été développé pour répondre à plusieurs enjeux.

En plus de l'objectif de pérenniser la vocation sociale de l'accèsion à la propriété en secteur très tendu, l'OFS vise aussi à sécuriser la vente HLM et à requalifier l'habitat existant dégradé.

## L'OFS de Rennes Métropole

Association regroupant la Métropole, l'aménageur public Territoires & Développement et les bailleurs sociaux produisant de l'accèsion sociale sur le territoire métropolitain, l'OFS de Rennes Métropole vise à remplacer le prêt social location-accession (PSLA) par le bail réel solidaire (BRS) au cœur de la métropole rennaise. Il doit permettre ainsi de pérenniser l'aide publique au-delà du délai de revente habituel.

Jusqu'à présent, le bénéfice de la production de logements aidés était souvent remis en cause quand les premiers occupants décidaient de revendre leur bien. Malgré les clauses anti-spéculatives, de nombreux biens étaient revendus au prix du marché. L'effort que la collectivité avait consenti pour ce logement était alors capté par les premiers occupants. Le logement perdait sa vocation sociale et la collectivité était contrainte de réinvestir ailleurs pour loger les ménages modestes.

Le recours à l'OFS et au BRS garantit ainsi l'efficacité de l'aide publique sur le long terme. Il permet d'inscrire la vocation sociale des logements aidés dans le temps et ce, grâce à deux garde-fous : d'une part, l'OFS propriétaire du foncier pourra encadrer le prix de revente et d'autre part, les futurs acquéreurs ou héritiers ne devront pas dépasser les plafonds de ressources du PSLA.

## La Coopérative foncière francilienne

Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) portée par un groupement de coopératives HLM, l'OFS vise à améliorer l'offre en accèsion sociale à la propriété, notamment pour les primo-accédants, et à favoriser les parcours résidentiels des locataires HLM.

Au Kremlin-Bicêtre, il s'agit de rendre l'accèsion sociale possible en zone urbaine très dense.

À Gennevilliers, le but est de proposer des formes d'habitat individuel, à faible consommation d'énergie, dans un milieu urbain dense.

À Bagneux, l'objectif premier est de favoriser le parcours résidentiel des locataires du parc HLM.

## La Foncière 74

Groupement d'intérêt public créé à l'initiative de l'établissement public foncier de Haute-Savoie avec 9 communautés de communes et d'agglomération, l'association des organismes de logement social et la Caisse d'épargne, l'OFS répond à un objectif de maîtrise foncière durable au profit de projets d'intérêt général.

Il vise à répondre aux enjeux de développement des collectivités en facilitant l'installation d'entreprises et de leurs salariés, aujourd'hui pénalisés par les prix très élevés dans certains secteurs. La production d'une offre de logements abordables à des prix très inférieurs aux prix du marché permet de redistribuer les cartes de l'accèsion sur le territoire.



## L'organisme foncier coopératif malouin

Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) créée à l'initiative de Keredes (coopérative HLM bretonne) avec la ville de Saint-Malo et un promoteur privé local, l'OFS vise à lutter contre la spéculation foncière et loger les familles et les actifs sur un marché littoral tendu.

L'OFS se mobilise sur le développement d'une offre de logements abordables en résidences principales dans un contexte où les collectivités ne maîtrisent pas le foncier et les opérateurs n'ont pas d'aide à la surcharge foncière.

## Le COL Foncier solidaire, en Sud Aquitaine

Association transformée en SCIC créée à l'initiative du Comité ouvrier pour le logement, l'OFS vise à pérenniser le caractère social de l'accession à la propriété. L'intérêt est de constituer un parc d'accession abordable, avantageux pour les collectivités, dans un contexte de tension sur les finances publiques.

À Biarritz, il s'agit de proposer une offre en accession sociale abordable pour les ménages à revenus moyens sur un secteur très tendu. À Espelette, l'objectif est de créer un parc en accession en centre-bourg.

## Avignon

La ville d'Avignon a étudié l'opportunité et la faisabilité d'un OFS, aujourd'hui en cours de création, pour répondre à différents enjeux fonciers.

Il s'agit notamment de faire revenir des familles, propriétaires occupants, dans le centre ancien (intra-muros). L'OFS doit permettre de préserver l'élan de construction de logement à vocation sociale qui se traduit actuellement par la production d'un volume de logements locatifs sociaux correspondant à 140 % des objectifs du programme local de l'habitat (PLH). L'objectif est de développer la production dans le tissu ancien, contraint et sous pression foncière.

## Un cas atypique : Le Castelet

Le projet d'OFS, aujourd'hui abandonné, visait à régulariser et gérer un habitat léger de résidences permanentes.

Dans le cas du Castellet, le dispositif a été envisagé pour résoudre une problématique particulière de mal logement, dans un parc résidentiel de loisir, sans gestionnaire, dont 2/3 des 500 habitations légères sont aujourd'hui occupés comme résidences principales. Il s'agissait alors de :

- régulariser les situations existantes et limiter les relogements sur ce parc résidentiel,
- enclencher un programme d'aménagement et de travaux ambitieux,
- offrir un cadre de gestion et de maîtrise de son occupation au fil du temps, et ainsi éviter les dérives rencontrées par le passé,
- s'inscrire dans une politique locale de l'habitat de la commune, qui mesure la nécessité des besoins de logements sociaux sur son territoire.

Les fiches monographiques sont disponibles sur

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

# Zoom sur le montage opérationnel des sites étudiés

## Les caractéristiques des premières opérations

### ▷ Territoires, volumes prévus et types d'opérations

La majorité des premiers projets correspond à des opérations en construction neuve en secteurs tendus, à l'exception d'une opération en réhabilitation à Espelette (une ferme à proximité du centre-bourg) et du projet atypique du Castellet (régularisation de l'occupation d'un parc résidentiel de loisirs).

Les volumes de logements en BRS par opération restent contenus : 38 logements à Bagneux et 37 logements à Saint-Malo, partout ailleurs moins de 20 logements (5 seulement à Espelette). Ces petits volumes dénotent la dimension encore exploratoire des projets. Les futurs projets développés par la coopérative foncière francilienne proposeront des volumes plus importants (de 20 à 68 logements, soit 440 logements répartis sur 12 programmes).

Il s'agit soit d'opérations mixtes – avec en général une cage d'escalier dédiée aux BRS – soit d'opérations dédiées. On compte ainsi :

- dans les opérations mixtes, 17 BRS sur 91 logements à Lille (pour l'opération Bourse du travail) et 15 BRS sur 210 logements (pour l'opération Cosmopole), 12 BRS sur 36 à Biarritz (pour l'opération Saint-Martin), 10 BRS sur 23 logements au Kremlin-Bicêtre, 37 BRS sur 43 logements à Saint-Malo (pour l'opération Les Préaux),
- dans les opérations entièrement dédiées au BRS : 5 logements BRS à Espelette, 14 BRS à Gennevilliers, 38 BRS à Bagneux, 30 BRS à Saint-Malo.

Enfin, il s'agit essentiellement d'habitat collectif, à l'exception d'un projet en habitat individuel sur quatre terrains en diffus à Gennevilliers, de projets de quelques maisons individuelles et groupées à Saint-Malo et du projet d'Espelette avec cinq T4 accolés avec jardins privatifs.

### Les territoires ciblés pour le développement du BRS

Les territoires visés sur la Métropole européenne de Lille (MEL) concernent en premier lieu les secteurs à forte plus-value de la ville de Lille (c'est-à-dire avec un risque de dévalorisation faible) où tous les projets d'accession sociale sont désormais proposés en BRS. Ainsi, toute la production de logements en accession sociale sur le territoire de la ville de Lille se fera exclusivement sous BRS. Un objectif de 70 logements en BRS est également prévu sur des territoires plus contrastés de la MEL – a priori sous forme de projet neuf en VEFA sur des secteurs tendus, mais avec aussi une réflexion sur des opérations en logements anciens en maison individuelle.

Sur le territoire de Rennes Métropole, le BRS est développé sur huit communes, Rennes et les communes limitrophes de la ville centre, ou de plus de 10 000 habitants : sur ces secteurs, la production de logements en BRS se substitue à la production en PSLA. Sur le reste de Rennes Métropole, le PSLA garde sa pertinence.

Dans le cas d'Espelette, en centre bourg, il s'agit davantage de proposer un modèle économique pour des opérations de réhabilitation ou démolition-reconstruction, par nature plus chères que la construction neuve. Le modèle apparaît reproductible à condition que le portage (et le financement) du projet soit partagé avec les collectivités et que le marché soit suffisamment dynamique.

Sur le territoire de l'agglomération de Saint-Malo, les communes littorales sont visées en priorité, là où l'accession à la propriété devient de plus en plus sélective.

### ▷ Les ménages et prix de sortie visés

Les ménages visés sont toujours les ménages sous plafonds de ressources PSLA (aucun OFS n'envisage de fixer des plafonds de revenus inférieurs). À Espelette, l'opérateur met en avant le fait que les logements seront accessibles à des ménages bien au-dessous des plafonds PSLA.

En Avignon, à Lille, à Saint-Malo et en Haute-Savoie, les jeunes ménages et les actifs (couples ou familles) sont visés en priorité.

Les déciles concernés sont :

- à Lille, les ménages du 5<sup>e</sup> au 8<sup>e</sup> décile,
- en Avignon, du 4<sup>e</sup> au 7<sup>e</sup> décile,
- en Haute-Savoie, l'objectif est de permettre au 3<sup>e</sup> décile d'accéder à la propriété, et aux 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> décile d'acheter un logement plus grand.

Les écarts de prix de cession, relevés sur les opérations en cours ou les projets, entre les logements en BRS et les logements en secteur libre, varient entre 17 % à Avignon et 58 % à Biarritz. En Île-de-France et à Espelette, l'écart se situe entre 20 et 30 %, autour de 55 % à Lille, Annecy et Saint-Malo.

## Les différents montages financiers mis en œuvre

### ▷ La durée du BRS signé avec les occupants

Elle est, dans les cas étudiés, de 99 ans partout où elle est définie, sauf dans le cas de la coopérative foncière francilienne qui fixe une durée de bail de 78 ans, et du COL à Biarritz qui fixe une durée de bail de 90 ans.

### ▷ Répartition de la charge foncière

Plusieurs montages, avec différents principes de répartition de la charge foncière, sont mis en place pour atteindre les prix de sortie visés.

La charge foncière peut être répartie entre :

- les acquéreurs (par un principe de redevance),
- les collectivités publiques (par des subventions ou des minorations foncières telles que le prévoient les statuts du groupement d'intérêt public de la Foncière 74),
- les opérateurs (par une redevance « opérateur », parfois également nommée « droit d'appui » ou « droit d'entrée », qui se répercutera ensuite sur le prix de cession du BRS à l'acquéreur).

L'ensemble des redevances, payées par les opérateurs et les acquéreurs, permet à l'OFI de rembourser l'emprunt contracté pour l'acquisition foncière et de couvrir les frais de fonctionnement de la structure, et également de reconstituer les fonds propres engagés dans l'opération.

### Les partenaires financiers des montages d'OFI

- Le Groupe Action Logement (Plan d'Investissement Volontaire : dotation en fonds propres pour les OFI et élargissement du bénéfice de ses prêts « Accession + » aux salariés acquéreurs d'un logement porté par un OFI).
- La Banque des Territoires (prêt Gaïa accordé sur une durée de 60 à 90 ans).
- L'Europe (projet Interreg SHICC-Sustainable Housing for Inclusive and Cohesive Cities : appui des CLT et OFI de villes d'Europe du Nord Ouest, dont Lille).

### ▷ Impact sur le niveau de redevance « acquéreur »

On constate des écarts importants sur le montant de la redevance, qui varie de 0,12 à 3,33 €/m<sup>2</sup> de surface habitable (SHAB) selon les conditions d'acquisition du foncier et les choix de répartition de la charge foncière.

Les extrêmes sont :

- au plus bas, la redevance mensuelle demandée à l'acquéreur est de 0,12 €/m<sup>2</sup> de SHAB : c'est le cas à Rennes Métropole, où la redevance ne sert qu'à faire face aux frais de gestion courante de l'OFS. Le coût du foncier est financé en partie par Rennes Métropole, en partie par l'opérateur et par l'acquéreur, dans un contexte où les prix du foncier sont administrés et définis par le PLH (275 €/m<sup>2</sup> SHAB pour l'accession sociale en renouvellement urbain),
- au plus élevé, la redevance mensuelle demandée à l'acquéreur est de 3,33 €/m<sup>2</sup> SHAB : c'est le cas au Kremlin-Bicêtre, où le foncier, d'origine privée, a déjà été acquis par l'opérateur à 1 200 €/m<sup>2</sup> de surface de plancher. Le droit d'accès au BRS de 25 000 € demandé à l'opérateur (au final non versé car l'opérateur a assuré le portage foncier) et le recours au prêt Gaïa de la Caisse des dépôts et consignation sur 60 ans ne permettent pas de compenser la charge foncière de départ.

Entre les deux extrêmes, on trouve des montants de redevance de 1 €/m<sup>2</sup> SHAB à Lille et Saint-Malo, et 1 €/m<sup>2</sup> de surface utile à Espelette, 1,75 €/m<sup>2</sup> SHAB à Annecy-le-vieux et 1,78 €/m<sup>2</sup> SHAB à Gennevilliers et 2,60 €/m<sup>2</sup> SHAB à Bayeux.

Deux hypothèses contrastées sont étudiées à Biarritz, où le terrain, acheté par la communauté d'agglomération, sera revendu à l'OFS avec ou sans minoration foncière. Sans minoration, la redevance acquéreur s'élève à 3,08 €/m<sup>2</sup> de surface utile et à 0,12 €/m<sup>2</sup> de surface utile avec minoration.

On notera que dans certains cas, comme le projet du COL à Biarritz, l'OFS prévoit une diminution de la redevance au-delà des 60 premières années (c'est-à-dire une fois que l'emprunt contracté pour financer le foncier sera arrivé à échéance).



Lille Cosmopole - façade principale de l'îlot urbain donnant sur la rue et façade du bâtiment de logements donnant sur le cœur d'îlot

Image du projet - Agence Étienne Sintive - Red Cat Architecte

### ▷ La contribution des opérateurs : différents modèles

Plusieurs modalités de contribution des opérateurs sont observées :

- Un droit d'appui ou une redevance payée d'entrée par l'opérateur (cette « charge foncière » est alors comptabilisée dans le compte-à-rebours de l'opérateur, et influe sur le prix de cession des BRS de l'occupant). À Rennes, un droit d'appui de 100 €/m<sup>2</sup> SHAB est demandé à l'opérateur. Dans le cas de la coopérative foncière francilienne et du FCM, le montage prévoit un montant fixe pour les deux ans du BRS de l'opérateur : respectivement de l'ordre de 2 000 €/logement et 1 300 €/logement. La Foncière 74 prévoit un montant de redevance variable, en fonction de l'équilibre économique de l'opération, de 0 à 400 €/m<sup>2</sup> SHAB.
- Une redevance opérateur du même montant que la redevance qui sera demandée ultérieurement à l'acquéreur après cession (la seconde prenant le relais de la première). Cela revient peu ou prou au même niveau de financement que dans le modèle précédent. C'est le cas à Lille, où une redevance de 1 €/m<sup>2</sup> SHAB/mois est demandée à l'opérateur pendant la réalisation du programme jusqu'à sa livraison ou jusqu'au transfert du BRS à l'acquéreur.
- Pas de redevance opérateur perçue. C'est le cas pour un projet de la Foncière 74 où seules les redevances acquéreurs contribueront à rembourser l'emprunt de l'OFS. Ce choix est justifié par un coût de construction élevé rendant difficile l'équilibre financier de l'opération.

### Les catégories d'acquéreurs bénéficiant des BRS

Au final, dans les cas étudiés, quels sont les revenus nécessaires pour accéder à un logement en BRS, par rapport à un achat dans le secteur libre ou par rapport aux plafonds de ressources du PSLA ?

#### ▷ BRS par rapport au secteur libre

Dans tous les cas étudiés, le revenu nécessaire pour accéder à un logement en BRS (sur la base d'un endettement à hauteur de 30 % des revenus du ménage pour le remboursement de l'emprunt + redevance foncière) est inférieur au revenu nécessaire pour accéder à la même surface dans le libre.

Les écarts de mensualités (et proportionnellement de revenus) les plus importants sont de l'ordre de 50 % à Lille (par rapport à un achat dans le neuf), Biarritz (y compris dans l'hypothèse d'une redevance foncière élevée, c'est-à-dire dans l'hypothèse où l'opération n'aurait pas fait l'objet d'une minoration foncière par la collectivité), et Rennes.

Les écarts les plus faibles sont de 10 et 11 % pour les opérations au Kremlin-Bicêtre et à Gennevilliers (du fait d'une redevance foncière élevée au Kremlin-Bicêtre et d'un écart entre le prix de cession du BRS et le marché libre moins important à Gennevilliers qu'ailleurs).

Ces écarts varient à la marge en fonction des conditions d'emprunt.



Espelette - Ferme Kaminoa  
Thierry GIRAULT, architecte



### ▷ BRS par rapport aux plafonds de ressources du PSLA

Les exemples étudiés mettent en évidence des mensualités totales (remboursement d'emprunt + redevance foncière) qui rendent globalement les logements accessibles à des ménages bien au-dessous des plafonds de ressources PSLA. L'écart est de l'ordre de 20 % pour plusieurs opérations (sur la base d'une hypothèse d'achat d'un logement de 83 m<sup>2</sup> par un couple avec deux enfants), avec cependant des variations importantes.

Le plus grand écart est relevé à Lille, où des revenus inférieurs à 54 % du plafond PSLA permettent d'accéder à un logement en BRS. À Rennes et Espelette, un ménage disposant de 60 % environ du plafond PSLA peut accéder au logement sous BRS.

Le plus faible écart concerne l'opération du Kremlin-Bicêtre, le revenu nécessaire correspondant à peu près au plafond de ressources PSLA (2 % au-dessous) ; le projet répond bien à l'objectif de rendre l'accession sociale à la propriété possible au sein d'une zone urbaine très tendue. Pour un logement de 75 m<sup>2</sup> au lieu de 83 m<sup>2</sup>, le revenu nécessaire est de 12 % en-dessous du plafond PSLA.

**Tableau comparatif de l'accessibilité financière au BRS, à l'accession libre et au PSLA**  
(source Cerema)

	Prix de cession en BRS (en €/m <sup>2</sup> SHAB)	Prix du marché libre (en €/m <sup>2</sup> SHAB)	Écart de prix entre BRS et libre (hors redevance foncière)	Redevance acquéreur (en €/m <sup>2</sup> SHAB/mois)	Écart de mensualités entre BRS et libre* (avec redevance foncière)	Écart de revenus nécessaires en BRS par rapport aux plafonds PSLA
<b>Kremlin-Bicêtre</b>	4 100	5 600	27 %	3,33	<b>11 %</b>	<b>2 %</b>
<b>Gennevilliers</b>	3 273	4 150	21 %	1,78	<b>10 %</b>	26 %
<b>Bagneux</b>	3 545	5 150	31 %	2,60	18 %	17 %
<b>Lille (dans le neuf)</b>	2 100	4 600	54 %	1,00	<b>49 %</b>	<b>54 %</b>
<b>Lille (dans l'ancien)</b>	2 100	3 600	42 %		34 %	<b>54 %</b>
<b>Biarritz (Hyp. haute)</b>	2 400	5 750	58 %	3,08	46 %	14 %
<b>Biarritz (Hyp. basse)</b>				0,12	<b>50 %</b>	20 %
<b>Espelette</b>	1 978	2 800	29 %	1,00	19 %	37 %
<b>Anncy-Le-Vieux</b>	2 500	5 500	55 %	1,75	43 %	13 %
<b>Rennes</b>	2 055	4 300	52 %	0,12	<b>51 %</b>	42 %
<b>Saint-Malo</b>	2 110	3 243	54 %	1,00	40 %	-
<b>Avignon</b>	2 400	2 900	17 %	-	-	-

\* Sur la base d'un emprunt à 2% sur 25 ans avec 10 % d'apport

### Les points clés pour la constitution d'un OFS

- L'analyse du besoin (nature de la difficulté de certains publics à se loger ou à acquérir un bien, limite de l'investissement public...)
- Le choix parmi des statuts d'organismes à but non lucratif très divers (Association, Fondation, GIP, Fonds de dotation, SCIC...)
- La délimitation du territoire d'agrément en rapport avec le public cible (en fonction de la réalité du marché immobilier, jusqu'à une approche « régionale »)
- La constitution d'un modèle économique adapté aux objectifs de développement
- L'importance de la diversité des partenariats...

### La pertinence de l'outil selon les situations

Dans les projets étudiés, les acteurs privilégient les secteurs de marché tendu (Métropole Européenne de Lille, la Foncière 74, Foncier coopératif malouin) et les villes de première couronne ou supérieures à 10 000 habitants (Rennes Métropole). Dans ces secteurs, le BRS répond bien à son objectif de favoriser l'accès social en complément du PSLA, ou de pérenniser l'investissement public face à la spéculation. Son usage dans d'autres secteurs avec d'autres problématiques (revitalisation de centres bourgs...) reste à approfondir.

Des interrogations demeurent également sur la pertinence du modèle en maison individuelle. Certains acteurs font l'hypothèse d'une difficulté d'acceptabilité, du fait de ne pas être propriétaire du foncier, qui serait plus forte pour de la maison individuelle que pour un logement collectif. Cela ne constitue pas un frein en île-de-France (cf. opération en habitat individuel à Gennevilliers) et sur le territoire de l'agglomération de Saint-Malo.

La possibilité de développer des opérations mêlant divers types de produits de logements au sein d'une même cage d'escalier reste également à explorer.

### Freins et leviers pour la commercialisation

Dans les projets étudiés, suffisamment avancés pour être commercialisés, c'est en général l'opérateur qui assure la commercialisation. L'OFS communique sur l'opération et permet de constituer un vivier d'acquéreurs.

Pour certains acteurs rencontrés, comme la Foncière 74, l'argument décisif de vente des logements en BRS est le niveau de prix avec la nécessité de se positionner très nettement en dessous des prix du marché.

Parmi les freins à la commercialisation ont été citées les conditions de transmission, lesquelles supposent que les héritiers soient en dessous des plafonds de ressources (à l'exception du conjoint automatiquement éligible) et l'absence de perspective de réalisation d'une plus-value foncière.

Un point de vigilance a été soulevé : ne pas créer de concurrence frontale entre les produits PSLA et les BRS car la pleine propriété rend le produit PSLA plus attractif.

Si au départ les banques de détail avaient des réticences sur la possibilité d'accompagner les acquéreurs, et si les premières opérations ont bénéficié du seul soutien du Crédit Foncier, actuellement la Caisse d'Épargne, le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel ont pris des engagements pour soutenir les acquéreurs potentiels dans l'achat d'un bien en BRS.

Comme le mentionne Espacités dans son étude de 2018 pour la DGALN, « la perception par les banques est une clé de réussite du modèle, celles-ci pouvant développer des clés de lecture plus ou moins proches de celles des ménages, et bien sûr en contraignant la commercialisation effective ». Il est nécessaire de poursuivre la promotion de ce dispositif auprès des établissements bancaires et de s'assurer des conditions de prêts proposées aux ménages.

Une bonne information du public est également indispensable. À Lille, un partenariat avec l'association départementale pour l'information sur le logement (ADIL) du Nord a été mis en place et tous les acquéreurs ont bénéficié d'un entretien particulier avec l'association, qui leur a expliqué les spécificités de l'achat en BRS.

## Des BRS en copropriétés

Les freins au développement des BRS en copropriété devraient être levés par les différentes dispositions introduites par la loi Elan (articles 214 et 216).

Le régime des copropriétés est précisé pour toutes celles dans lesquelles tout ou partie des logements font l'objet de BRS auprès d'un même OFS. Pour simplifier la réglementation, la loi Elan prévoit que la gestion des droits du sol est confiée au syndicat des copropriétaires, comme dans une copropriété classique.

Le preneur d'un BRS possède les pouvoirs d'un copropriétaire. Ainsi, il dispose du droit de vote pour toutes les décisions de l'assemblée générale (AG) des copropriétaires, à l'exception des décisions portant sur :

- les actes d'acquisition immobilière et les actes de disposition sur les parties communes,
- les travaux comportant transformation, addition ou amélioration,
- la modification, ou éventuellement l'établissement, du règlement de copropriété dans la mesure où il concerne la jouissance, l'usage et l'administration des parties communes et également s'il concerne les spécificités du BRS.

Le bailleur et le bénéficiaire du BRS peuvent tous deux assister à l'AG des copropriétaires et y formuler toutes observations sur les questions pour lesquelles ils ne disposent pas du droit de vote.

## Le BRS, un débouché pour la vente HLM

La vente HLM via le BRS se heurte à des difficultés juridiques liées au régime de copropriété, que traitent les mesures apportées par la loi Elan. Restent la problématique liée à la mixité au sein d'une même cage d'escalier entre logement locatif, accession libre et BRS et les difficultés possibles de gestion et d'entretien inhérentes à la vente HLM, avec un risque de copropriétés dégradées.

## Stationnement et constitution des lots de copropriété

Comment associer les places de stationnement au volume cédé en BRS ? Il existe un problème d'ordre fiscal auquel se sont heurtées déjà deux opérations, car les places de stationnement n'ont pas pu être associées au volume cédé en BRS. Les ménages en effet acquièrent le logement en BRS et par ailleurs les places de stationnement en pleine propriété. Une harmonisation des régimes fiscaux serait souhaitable.

**Les OFS agréés et en cours d'étude s'inscrivent dans la constitution d'un réseau Foncier solidaire - France, dont l'objectif est de favoriser le déploiement du dispositif et d'identifier les adaptations techniques ou réglementaires nécessaires pour le développement de ce nouveau modèle.**

## + Pour aller plus loin ●●●

- Site outils de l'aménagement du Cerema (fiches monographiques des différents sites de l'étude Cerema) <http://outil2amenagement.cerema.fr/experiences-montages-operationnels-de-brs-a1410.html>
- Cerema, *Maîtriser l'impact économique du foncier*, 2018
- Ministère de la Cohésion des territoires DGLAN/DHUP, Plaquette de présentation du dispositif OFS/BRS, 2017
- Espacité, *Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordables*, réalisée en 2018 pour le ministère de la Cohésion des territoires DGLAN/DHUP
- Le réseau national des OFS « Réseau Foncier solidaire - France » et le projet européen SHICC (Sustainable Housing for Inclusive et Cohesive Cities), en lien avec les Community Land Trusts de Bruxelles, Londres et Gand

## ✍️ Contributeurs ●●●

Fiche rédigée par Marion Cauhopé, Raphaèle Ratto et Géraldine Geoffroy, à partir de l'étude réalisée par le Cerema pour le compte de la DGLAN/DHUP, par Pascale Bédu, Sandra Chardon, Christine Grimal et Bruno Le Gonidec, sous la coordination de Marion Cauhopé (Cerema) et d'Yves Joncheray (DHUP).

Merci pour leur relecture à Jean-Baptiste Debrandt (Ville de Lille), Patrice Morandas et Christine Grimal (Cerema).

## ✉️ Contact ●●●

Cerema Territoires et ville

patrice.morandas@cerema.fr  
raphaele.ratto@cerema.fr  
geraldine.geoffroy@cerema.fr

**Maquettage**  
Cerema Territoires et ville  
Service édition

**Crédits photos**  
Couverture :  
Lille Cospomole -  
Image du projet -  
Agence Étienne Sintive  
Red Cat Architecte

**Impression**  
Jouve  
Mayenne

**Date de publication**  
Août 2019  
Mise à jour octobre 2019  
ISSN : 2426-5527  
2019/51

Une série de fiches « Loger et habiter » coordonnée par Géraldine Geoffroy et Emmanuelle Colléter



Commander ou télécharger nos ouvrages sur  
[www.cerema.fr](http://www.cerema.fr)

© 2019 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

### La collection « L'essentiel » du Cerema

Cette collection regroupe des publications de synthèse faisant le point sur un thème ou un sujet donné. Elle s'adresse à un public de décideurs ou de généralistes, et non de spécialistes, souhaitant acquérir une vision globale et une mise en perspective sur une question. La rédaction volontairement synthétique de ces ouvrages permet d'aller à l'essentiel de ce qu'il faut retenir sur le sujet traité.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment