

Propos conclusifs

*Anna Cremnitzer et Guillaume Hébert
Urbanistes, Associés au sein d'Une Fabrique de la Ville*

Quelles perspectives pour quels territoires ?

Répondre à la diversité des besoins, à la fois générationnels et sociaux, en matière de logement est une question centrale pour de nombreux territoires. Face aux difficultés à se loger, quelles perspectives offrent le bail réel solidaire ? À quels territoires et quelles populations s'adresse cette offre naissante mais déjà en plein développement ? Les Français sont-ils disposés à envisager cette nouvelle forme d'appropriation de leur résidence principale ? Nous tenterons de questionner un modèle innovant et sa capacité à répondre « en masse » au besoin de production de logement abordable.

Le BRS, seul outil pour réguler la spéculation foncière et favoriser la mixité sociale sur le long terme

Même si les dynamiques immobilières se sont quelque peu ralenties sous l'effet conjugué de la crise sanitaire et des évolutions des modes de vie induisant des possibilités d'installation plus éloignée des centres-villes, force est de constater que les grandes métropoles continuent à souffrir d'un manque d'offre de logements destinés à l'ensemble de leurs populations.

Si pendant plus de 35 ans, de 1965 à 2003, le rapport entre revenus et prix de l'immobilier est resté stable, de 2003 à 2009 celui-ci a progressivement doublé en France, le prix d'acquisition du logement ancien augmentant près de deux fois plus vite que le niveau des revenus des ménages.

Si de nombreux élus souhaitent développer des logements à prix abordables sous différentes formes-accession à prix maîtrisés, prêt social location-accession (PSLA), accession sociale à la propriété, etc. pour garder les classes populaires et moyennes qui vivent et travaillent sur leurs territoires – il n'existait jusqu'à présent pas de dispositif assurant la pérennité du caractère social du bien.

En la matière, il faut souligner que la pratique du plafonnement des prix de sortie reste bien difficile à contrôler dans la durée et notamment en cas de mutation. Nul ne peut ignorer l'« effet d'aubaine » permettant lors de la deuxième cession de capter une plus-value significative dans les territoires situés en zone tendue. Il en est de même pour l'effet de « rattrapage » observé dans certaines communes qui ont par le passé porté des politiques de plafonnement des prix de sorties, puis ont abandonné ce mécanisme. C'est notamment le cas pour la Ville de Saint-Ouen-sur-Seine qui, jusqu'en 2014, plafonnait les prix de sortie *via* sa

charte, puis à la suite d'un changement de majorité politique a supprimé ce dispositif. Entre 2015 et fin 2020 (5 ans) la ville a connu une hausse de + 56,9 % du prix du mètre carré dans l'ancien, plus forte hausse de l'ensemble des communes d'Île-de-France.

Le manque de régulation des prix de sortie et la difficulté légale d'imposer dans la durée des clauses de maintien de prix dans les actes de cession ultérieurs détournent le logement à prix maîtrisé de ses objectifs initiaux de mixité sociale, mobilisant pourtant des financements publics (PTZ, TVA réduite, etc.).

En ce sens, l'accession à prix maîtrisé tel qu'elle existait jusqu'à la loi ALUR ne peut pas être considérée comme un outil garantissant la mixité sociale sur le long terme sur ces territoires.

La situation est toutefois très différente dans les zones de renouvellement urbain, où l'objectif de mixité œuvre au contraire en faveur de la venue de classes moyennes dans des quartiers à forts enjeux sociaux.

Par ailleurs, les mesures d'encadrement du prix des loyers adoptées par plusieurs grandes métropoles restent peu efficaces sur le logement détenu par les propriétaires privés, faute de mesures de contrôle et coercitives efficaces, en particulier sur les petites surfaces. La plupart des appartements mis sur le marché locatif sont largement au-dessus des prix plafonnés, avec des loyers pouvant aisément atteindre le double du prix recommandé, même portés par des agences ayant pignon sur rue.

Le BRS offre alors sans conteste de nouvelles perspectives, en ce qu'il garantit affectation et maintien dans la sphère du logement abordable d'habitations dédiées à des ménages modestes, le tout sous le contrôle de l'organisme de foncier solidaire.

Vers une amélioration de la qualité des logements ?

Le BRS, en confortant les OFS et leur mission d'intérêt général, peut contribuer à la production d'une offre nouvelle en accession, envisageant le logement non plus comme un placement ou un produit financier mais comme un bien pérenne affecté à une mission d'intérêt général au service des habitants qu'il loge. Il constitue ainsi un outil de mise en œuvre des politiques publiques de l'habitat : en allégeant le coût du foncier, le BRS permet de consacrer plus de moyens à la construction et d'élever la qualité des logements pour les rendre plus attractifs (surfaces plus grandes, pièces en plus, espaces extérieurs) et plus performants d'un point de vue environnemental.

Dans l'ancien, le BRS peut également contribuer à l'amélioration qualitative du parc et constituer un levier puissant pour la mise en œuvre des objectifs nationaux de rénovation énergétique. En effet, la possibilité pour l'OFS d'amortissements sur le long terme des travaux lors de l'acquisition de copropriétés dégradées permet d'engager des travaux de rénovation que des copropriétaires privés sont réticents à financer du fait de la durée d'amortissement ou des moyens financiers manquants pour le faire.

La gestion professionnelle et à visée long terme assurée par les OFS, ainsi que les obligations d'entretien qui incombent au preneur à bail, peuvent ainsi prévenir en partie le phénomène des copropriétés dégradées, écueil de la vente de logements sociaux aux locataires si les conditions ne sont pas réunies.

Par ailleurs, en proposant une offre renouvelée et plus qualitative, le BRS pourrait également permettre de développer une typologie d'habitat nouvelle, attractive parce que financièrement très accessible, dans des secteurs en déshérence (comme les centres bourgs par exemple) devenant alors un levier de développement local. Cependant, l'équation est plus complexe et une étude de marché très fine sera alors nécessaire pour positionner au plus juste le bien en matière de qualité attendue et de prix (prix de cession des droits réels et redevance) pour intéresser un panel élargi d'acquéreurs potentiels, qui trouveraient dans ce produit un attrait spécifique.

Le BRS, produit réservé aux grandes métropoles ?

À en croire le succès des premières opérations parisiennes en BRS et le développement rapide de nombreux projets, le BRS offrirait de réelles perspectives de développement. 1 000 autres logements sont d'ailleurs prévus dans un premier temps sur plusieurs opérations d'aménagement de la capitale avec ce même niveau de prix de 5 000 €/m² (Saint-Bédier-Oudiné, Îlot Croisset, et Gare des Mines-Fillettes) et 6 000 logements figurent dans le programme de l'OFS parisien sur la durée du mandat municipal. Dans les autres grandes métropoles, l'intérêt est également vif et la délivrance d'agrément OFS se multiplie.

Constatant que, malgré une politique volontariste, la production de logements abordables peine à se concrétiser, l'intégration systématique du BRS dans les politiques de l'habitat, avec un pourcentage défini dans les opérations d'aménagement par exemple, peut permettre de l'ancrer et de la conforter. Une telle démarche aura le mérite d'élargir systématiquement le panel des typologies d'offres de logements, tout en évitant la confrontation directe entre l'accession libre aux prix de vente élevés et le logement social locatif. Le BRS s'adresse en effet, de manière durable, à une nouvelle population.

À titre d'exemple, la Métropole de Lille, sur le territoire des Bords de Deule (communes de Saint André, La Madeleine et Marquette), réalise une étude de stratégie territoriale ayant vocation à redonner aux collectivités la maîtrise de l'urbanisation de leur territoire pour apporter notamment une réponse adaptée aux besoins en logements de leurs habitants. Ainsi, la désindustrialisation a libéré de vastes emprises sur lesquelles se sont développées des opérations éparées, sans cohérence d'ensemble, générant une offre inadaptée aux besoins, essentiellement composées de petites typologies destinées à l'investissement locatif.

La reprise en main par les collectivités de la maîtrise du projet urbain développé sur ce territoire oriente les réflexions en cours vers l'intégration systématique d'une part significative de logements en BRS, permettant de répondre au besoin de logements abordables.

De même, la métropole bordelaise, qui a vu le prix de l'immobilier augmenter de près de 40 % en 5 ans, cherche également à maintenir une offre de logements adaptée aux revenus de ses habitants. Ainsi, La Fab, SPL de la métropole, intègre désormais dans ses consultations d'opérateurs une part de logements en BRS au titre du logement abordable (1/3 ou plus) ; témoignant ainsi du fort intérêt pour ce montage innovant et sa capacité de déploiement à grande échelle.

Le développement du BRS peut aussi apporter des réponses à l'enjeu du lien entre maintien des activités économiques productives et hébergement des travailleurs. En échange d'un

apport des entreprises en fonds propre à un OFS, des salariés pourraient être prioritaires pour l'accès à des logements en BRS.

Mais le BRS serait-il intéressant uniquement pour les grandes métropoles ? Cela ne nous semble pas être le cas dans la mesure où d'autres territoires comme ceux à fort attrait touristique où l'immobilier n'est plus accessible à leurs habitants pourraient également y recourir pour garder leurs classes moyennes. Cette dynamique est observée par la création d'OFS sur ces territoires tel que le Sud-Ouest (Bizitegia – EPFL Pays Basque ou Vendée Foncier Solidaire).

En revanche, dans des territoires aux marchés immobiliers détendus l'équation semble plus complexe ! Le marché immobilier de l'ancien propose des prix souvent très faibles, qu'il sera difficile de concurrencer d'un point de vue financier *via* des logements en BRS.

Un frein culturel à un développement massif ?

Par ailleurs, le dispositif interroge la capacité culturelle des Français à ne pas être ni pleinement propriétaires de leur résidence principale ni pleinement locataires au sens de la loi de 1989. L'attachement traditionnel à l'immeuble et à sa contribution à la constitution d'un patrimoine transmissible reste fort.

Avec un taux de près de 58 % de propriétaires de leur résidence principale et un taux de locataires de 39 %, les Français sont-ils prêts à acquérir un bien simplement dans l'optique de se loger, sans en avoir la pleine propriété ? Il faudrait donc que la qualité du logement, tant en termes d'usage que de positionnement de prix, soit suffisamment attractive pour compenser les contraintes du dispositif liées à la durée limitée du bail (voir § 4.2. « Durée du contrat »), aux règles de succession encadrées (voir § 4.7 « BRS et vie de famille ») et à l'encadrement du prix de revente qui empêche les plus-values significatives (voir § 4.6.2 « Plafonnement de la valeur et des prix de cessions des droits réels, parts et actions permettant la jouissance du bien »). Ces limitations constitueront-elles un frein important dans le développement massif du produit ?

Cela ne semble pas poser de difficultés dans les pays qui ont créé depuis longtemps des dispositifs proches du BRS. Si le système le plus proche provient des États-Unis (*Community Land Trust*) dans les années 1970, d'autres exemples plus anciens offrent aussi des alternatives intéressantes aux régimes classiques de l'accession et de la location en Angleterre et en Allemagne ou encore en Suède. Dans ce pays du Nord, la propriété d'un appartement est depuis toujours limitée au seul logement, l'immeuble et ses parties communes appartenant à des coopératives d'habitat.

Pour que cette évolution culturelle soit possible, elle impose un positionnement extrêmement attractif par rapport au marché immobilier de l'accession.

Le BRS positionne le logement hors du fonctionnement spéculatif des marchés immobiliers. Cependant, il doit s'insérer sur un marché concurrentiel et toucher de potentiels acquéreurs qui en acceptent les contraintes. Ainsi, à Paris, les logements en BRS sont vendus plus de 50 % en dessous du prix du marché. Cette moins-value est nécessaire pour permettre aux classes moyennes sous le plafond de ressources (59 263 € de revenus annuels pour un couple

avec deux enfants en zone A bis) d'être solvables pour acquérir un logement adapté à leur configuration familiale (l'achat d'un T4 de 85 m² pour notre famille). On voit au succès des premières opérations que ce prix très attractif compense très largement les restrictions du dispositif. En sortant de l'hypercentre, le prix de vente d'un logement en BRS se situe entre 15 % et 30 % en dessous du prix du marché de l'accession sociale. Cette moins-value permet de toucher une population solvable beaucoup plus importante que celle pouvant accéder à l'accession sociale. Cela nous semble indispensable pour commercialiser un volume important auprès d'une nouvelle population, qui peut ainsi accéder à la propriété temporaire de son logement.

Cette perspective intéresse les bailleurs sociaux également sur la vente dans l'ancien. Avec un prix de vente d'environ 20 % inférieur avec ce type de montage, une nouvelle partie des locataires HLM peut accéder au parcours résidentiel.

Vers une évolution du dispositif et du rapport à la propriété ?

Dans l'attente des ordonnances créant le bail de longue durée dédié aux locaux commerciaux et professionnels, on peut s'interroger sur l'efficacité de cette extension du dispositif dans un objectif de mixité fonctionnelle. On pense par exemple à l'artisanat, secteur déjà en carence de locaux accessibles et dont les besoins vont s'accroître avec le développement important du secteur. Comment les OFS pourraient-ils porter ces types de locaux, au vu de la nécessité d'offrir des locaux à prix maîtrisés à un secteur peinant à trouver des espaces adaptés à des prix compatibles avec leur modèle économique ?

L'engouement pour le BRS, ainsi que l'émergence de logiques de valorisation par baux constitutifs de droits réels plus que par cession⁽¹⁾, interrogent plus globalement la notion de propriété et laisse entrevoir une possible évolution de son régime. Si ce changement est probablement souhaitable tant le modèle français montre ses limites, notamment dans l'évolution des immeubles en copropriété, il est encore tôt pour apprécier l'impact réel du BRS. Toutefois, même si le tournant prendra du temps, l'affirmation de la nécessité de la maîtrise collective du foncier commence à prendre corps et reste un enjeu majeur de la fabrication d'une ville mixte, inclusive, durable.

(1) Notamment par l'État, ses établissements publics ou les collectivités locales.