



## **Organisme de foncier solidaire Bail réel solidaire**

### **OFS-BRS, un dispositif agile au bénéfice des territoires et des habitants à mieux déployer pour répondre aux besoins en logement.**

**Face aux objectifs - qui peuvent sembler parfois contradictoires - d'accompagnement des parcours résidentiels, de sobriété foncière et de transition énergétique, la production de logements abordables s'affirme comme un enjeu majeur tant pour les ménages, que pour les collectivités locales et les acteurs du logement. S'ajoutent aujourd'hui une très forte augmentation des taux d'intérêt et une restriction de l'accès aux prêts qui freinent l'accès à la propriété des ménages.**

Pour faciliter l'accès à la propriété pour des ménages à revenu modeste ou intermédiaire, le dispositif Organisme de Foncier Solidaire – Bail Réel Solidaire (OFS – BRS) de dissociation économique du foncier et du bâti vise à limiter les coûts d'acquisition et la spéculation. Mobilisé par différents acteurs du logement et par les collectivités, il

connait un développement rapide, depuis sa création il y a moins d'une dizaine d'années. Si le nombre de logements réalisés est encore restreint, la multiplication croissante des structures agréées et le contexte socio-économique actuel fournissent une opportunité de questionner ce dispositif et de mesurer son appropriation par les acteurs et les habitants.

Comment les acteurs s'en sont-ils saisis ? Dans quelles mesures ce dispositif facilite-t-il l'accès à la propriété, le renouvellement urbain et la lutte contre la spéculation foncière ? Quelle est sa place dans les stratégies foncières actuelles et comment est-il retranscrit dans les projets de territoire et les documents de planification ? Comment accompagner son déploiement et limiter une quelconque concurrence ? Enfin, le succès du BRS doit-il mener à des évolutions de son modèle vers d'autres populations et vers de nouvelles formes ?

## UN MAILLAGE TERRITORIAL D'ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS EN LOGEMENT

### QU'EST-CE QUE LES OFS-BRS ?

Inspiré des *Community Land Trusts* (CLT) anglo-saxons, le dispositif français de droit réel dissociant le foncier et du bâti est articulé autour de deux principaux outils : l'organisme de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS). Ce mécanisme est apparu en France dans le débat public dès 2006 avec le Pass Foncier mais il ne s'est affirmé que ces dernières années dans un contexte où la crise du logement rend l'accession à la propriété de plus en plus difficile pour les ménages modestes : en cause une inadéquation entre les prix des logements et les capacités financières des ménages, notamment dans les zones dites « tendues ». L'objectif est alors de permettre à des ménages, sous condition de ressources, d'accéder à la propriété à un prix réduit. Les OFS ont été créés par la loi Alur du 24 mars 2014. Ils ont pour objet de se voir affecter la conclusion et la gestion de contrats de BRS, voire la construction et la gestion durable de logements abordables sur un foncier, bâti ou non, dont ils sont propriétaires. Pour qu'un OFS soit légalement constitué il doit disposer d'un agrément. À ses débuts, seuls les organismes sans but lucratif avec pour objectif d'exercer une activité d'OFS à titre principal ou accessoire pouvaient être agréés. Cette nouvelle forme d'accession à la propriété ne peut se faire qu'à travers un bail de longue durée spécifique : le BRS. Il s'agit d'un type de contrat juridique créé à la suite de la loi pour la croissance et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015. C'est un bail de longue durée (de 18 à 99 ans) avec lequel un acquéreur, le preneur, bénéficie de la jouissance d'un logement dans des conditions particulières, dans le neuf comme dans l'ancien.

#### UN DISPOSITIF CRÉÉ POUR LES MÉNAGES ....

##### UN ACCÈS ABORDABLE À LA PROPRIÉTÉ

- Un coût limité grâce à une exonération du coût du foncier
- Paiement d'une redevance mensuelle à l'OFS

##### UNE CESSION DES DROITS RÉELS ENCADRÉE MAIS SÉCURISÉE

- Accompagnement de l'OFS lors de la revente pouvant aller jusqu'à la garantie de rachat
- Prix de revente déterminé par l'OFS selon le marché immobilier local
- Transmission aux héritiers soumise au respect des conditions d'éligibilité

##### UNE « NOUVELLE EXPÉRIENCE » DE L'ACCESSION

- Sentiment de participer à nouvel outil anti-spéculatif en faveur des ménages
- Rapport à la propriété repensée notamment dans sa plus-value économique
- Possibilité, selon l'OFS, de s'inscrire dans un habitat participatif et/ou d'être représenté au sein de la gouvernance de l'OFS

Pour résumer simplement, l'OFS fait l'acquisition d'un terrain (le foncier) et en devient le propriétaire. Sur ce terrain, des programmes immobiliers sont développés à destination de ménages modestes, répondant aux plafonds de ressources PLSA<sup>1</sup> et sélectionnés par l'OFS. Ces ménages achètent par le biais du BRS des droits réels sur le logement qui leur permettent de jouir pleinement de celui-ci à l'instar de la propriété classique. Ils profitent ainsi d'un coût d'accession à la propriété réduit puisque ce dernier est allégé du prix du foncier, foncier qui reste la propriété de l'OFS. En contrepartie, les ménages en BRS s'engagent à payer une redevance mensuelle à l'OFS au titre de l'usage de la part foncière rattachée au logement. Cette redevance, prise en compte dans le calcul du taux d'endettement des ménages vient s'ajouter aux charges d'entretiens, taxes locales et annuités d'emprunt.

En plus d'alléger le coût de l'accès à la propriété, le BRS est un mode d'accession anti-spéculatif. Des clauses anti-spéculatives viennent encadrer les conditions de cession et de succession du bien. Lors de la cession des droits réels (revente du logement), la plus-value des ménages est ainsi limitée.

L'une des spécificités du BRS est également de pérenniser l'accession durable à la propriété pour les futurs propriétaires en rechargeant la durée du bail du premier ménage aux ménages futurs. De cette manière, l'OFS, et plus largement la collectivité, s'assure de la gestion de logements disponibles à prix abordables dans la durée.

Accéder à un logement en BRS est un changement de représentation de l'accès à la propriété et à l'investissement. Si certains ménages sont frileux à ce qu'ils considèrent comme une « semi-propriété », d'autres ont pleinement investi ce nouveau type d'accession qui leur permet d'accéder à la propriété et s'estiment, pour certains, les pionniers d'un mode d'habitat solidaire et inclusif.

### UN OUTIL POUR FAVORISER LE PARCOURS RÉSIDENTIEL DES MÉNAGES ET METTRE EN PLACE DES STRATÉGIES DE PEUPEMENT

Le logement en BRS est un moyen à disposition des collectivités pour répondre aux enjeux de mixité sociale et favoriser le parcours résidentiel des ménages. Le législateur, dans le cadre de la loi Elan du 23 novembre 2018, a ainsi choisi d'intégrer les logements en BRS dans le décompte des logements sociaux. Pour autant, doit-on y voir un risque de concurrence entre les logements en BRS et les autres formes locatives ou d'accession sociales ?

#### • Le BRS et le locatif social

Si certains OFS interviennent sur des communes carencées en logements sociaux, le BRS ne se substitue pas pour autant aux logements locatifs sociaux notamment ceux à destination des publics les plus précaires. Le BRS est comptabilisé comme PLS et non en tant que PLAI, destiné aux ménages les plus fragiles. Ainsi, lorsque des communes en rattrapage ou carencées produisent du logement en BRS, la quantité de logements classée PLS s'accroît et de ce fait entraîne l'augmentation de la quantité de logements PLAI pour répondre aux obligations de la loi SRU. Dès lors, la construction de logements en BRS ne porte pas atteinte à la production de logements PLAI à destination des ménages les plus précaires. A noter que le logement en BRS peut être utilement mobilisé sur les ménages locataires HLM afin de favoriser leur parcours résidentiel vers l'accession, pour ceux qui peuvent l'envisager.

Si la production de logements en BRS implique de produire encore davantage de logements PLUS/PLAI, un risque existe d'accroître la charge sur des collectivités qui étaient en difficulté pour produire des logements de ce type. Il faut donc veiller à ce que la production de logements en BRS n'alourdisse pas les objectifs de rattrapage de collectivités déjà carencées. Enfin, dans un contexte où près de la moitié de la production neuve en loge-

1. Le prêt social location-accession (PSLA) est un dispositif d'accession sociale à la propriété. Il s'adresse à des ménages sous plafonds de ressources qui achètent leur logement agréé par l'Etat. Voir encadré ci-contre

ment locatif social (LLS) provient de la VEFA et où les opportunités foncières sont limitées, il faut être vigilant face au potentiel risque que les produits en BRS et logement locatif intermédiaire (LLI) soient privilégiés par les promoteurs au détriment du LLS puisque ces produits leur permettent de capter une charge foncière plus élevée.

#### • Le BRS et l'accession sociale

La substitution du Prêt Social de Location Accession (PSLA) par le BRS est également redoutée par certains acteurs. Le PSLA n'est considéré comme logement social que durant cinq ans et son caractère anti-spéculatif est limité à la première accession avec des plus-values très importantes dès la première revente.

#### Le PSLA

Le PSLA est un prêt conventionné consenti à un opérateur un opérateur (organisme HLM, SEM, promoteur privé...) afin de financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession.

Ce contrat comporte deux phases :

- une phase locative durant laquelle le ménage verse une redevance constituée d'une part locative et d'une part acquisitive qui permet de constituer un apport personnel et qui viendra en déduction du prix de vente. Pendant cette phase, le logement reste la propriété de l'opérateur.
- Une phase d'accession qui débute lorsque le ménage lève l'option d'achat sur le logement, à la fin de la première phase. Si le ménage n'est pas en mesure de lever l'option au terme du contrat de location-accession et si ses ressources sont inférieures aux plafonds PLUS, l'opérateur doit lui proposer trois offres successives de logement dans le parc locatif social.

La production de BRS ou PSLA s'effectue en fonction de la tension immobilière. Pour les BRS, c'est cette dernière qui conditionne l'obtention des prêts Gaïa délivrés par la Banque des Territoires. Ces prêts ont pour but de financer les acquisitions foncières par les OFS dans la réalisation d'opérations en BRS. Ainsi, les opérateurs en zones détendues (zones B2 et C) ne peuvent en principe pas prétendre aux prêts Gaïa<sup>2</sup>, ce qui les orientent plus spécifiquement vers les logements en PSLA.

Il ne faut donc pas voir une concurrence entre les deux dispositifs mais davantage une complémentarité. Le BRS et le PSLA, s'ils ont un but commun, à savoir l'accession à la propriété des ménages modestes, n'ont donc pas vocation à s'implanter dans les mêmes territoires. À titre d'exemple, dans la métropole de Rennes, le PLH prescrit la production de logements en accession sociale via le BRS dans les communes les plus tendues (B1 et SRU) et en PSLA sur les autres communes de son territoire ce qui lui permet d'encadrer le prix des logements au fil des reventes

#### Avantages comparatifs pour les collectivités entre les dispositifs

	BRS	PSLA
<b>Les quotas SRU</b>	Décompte perpétuel des logements dans les logements sociaux (LS)	Décompte dans les LS pour une durée limitée à 5 ans à partir de la levée d'option
<b>Le devenir des aides publiques</b>	Aides publiques mobilisées durablement grâce à la prorogation du bail	Aides publiques ne profitant qu'au premier ménage accédant
<b>La taxe foncière sur les propriétés bâties</b>	Possibilité pour une collectivité de lever la TFPB ou de l'exonérer à 100%	Exonération de la TFPB pour 15 ans dans le cadre d'achats financés par les prêts aidés

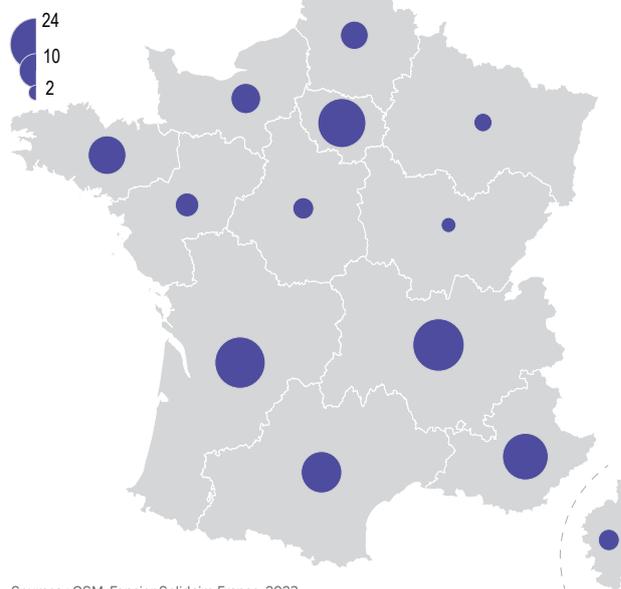
2. Cette condition est toutefois à relativiser comme l'illustre la première opération en BRS, à Espelette, qui a eu lieu dans une zone C et qui consistait en la rénovation d'un ancien corps de ferme.

3. Désormais, les OFS peuvent être constitués par toutes personnes de droit public ou de droit privé, nouvelles ou déjà existantes, étant en mesure de garantir la pérennité des baux accordés. Il peut s'agir d'un organisme à but non lucratif (associations, GIP, SCIC SAS, fondation d'entreprise, EPFL, SEM à vocation sociale), d'un acteur du logement social (organismes HLM ou SEM de logement social)

successives en zones tendues. Toutefois, il faut veiller à ne pas restreindre le PSLA à un produit à destination des zones non tendues. >> **Proposition 1**

#### Nombre d'OFS

agréés en avril 2023



Sources : OSM, Foncier Solidaire France, 2023

#### DES OFS EN CROISSANCE RAPIDE, PORTÉS PAR DES STRUCTURES VARIÉES

Alors qu'ils étaient moins de cinq sur le territoire métropolitain en 2017, on en dénombre 123 en avril 2023. Cette hausse du nombre d'agréments des OFS est à imputer en partie à la promulgation de la loi Elan en 2018 qui a élargi l'agrément des OFS, aux organismes à lucrativité limitée (entreprises sociales pour l'habitat, coopératives HLM et sociétés d'économies mixtes, OPH<sup>3</sup>). Les OFS créés à l'initiative d'opérateurs du secteur social se sont alors développés jusqu'à représenter plus de 50 % des OFS agréés en décembre 2022.

Il est possible de distinguer deux stratégies d'OFS ; les territorialisées et ceux qui ne le sont pas. Dans le premier cas, la structure portant l'organisme compte dans sa gouvernance des collectivités et acteurs locaux qui accompagneront le déploiement du BRS. Dans l'autre cas, le partenariat avec le territoire se construit à l'échelle de chaque projet.

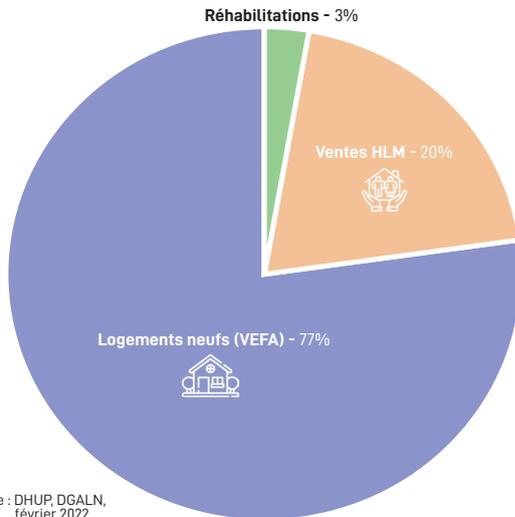
Cela nécessite dans tous les cas que les collectivités aient une véritable stratégie foncière et des politiques locales de l'habitat intégrant les BRS afin de peser dans les choix des opérateurs.

#### FACE À LA HAUSSE DU NOMBRE D'OFS, EXISTE-IL UN RISQUE DE CONCURRENCE ET DE TENSION ACCRUE SUR LE FONCIER DISPONIBLE ?

Les projets de logements en BRS reposent sur un équilibre complexe entre : le coût d'acquisition du foncier et le coût de la construction d'une part ; et un prix de sortie et une redevance acceptable pour des ménages modestes d'autre part. Même si des subventions, aides à la pierre ou prêts peuvent être mobilisés, une opération offrira des logements abordables seulement si la redevance demandée est accessible. À noter qu'il faut être vigilant sur une potentielle hausse du prix de vente des logements en BRS.

## La production de logements en BRS

sur les 328 logements livrés en BRS au 31/12/2021



Source : DHUP, DGALN, février 2022

Avec une hausse rapide des agréments d'OFS sur des secteurs identiques, les acteurs craignent une concurrence entre les structures pour l'obtention du foncier et *in fine* une augmentation des prix. Pour répondre à cette crainte et afin de mieux objectiver les agréments, la loi 3DS du 21 février 2022 a imposé l'obtention d'un avis conforme de la part du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) avant l'octroi de l'agrément par le préfet de Région. Jusque-là, le CRHH était uniquement consulté pour l'agrément des organismes HLM.

Certains acteurs proposent d'aller plus loin et de mettre en place une expérimentation sur leur territoire afin de créer une concertation approfondie avec l'ensemble des collectivités concernées pour garantir la cohérence avec les politiques locales de l'habitat.

En accord avec cette concertation, nous préconisons une bonne connaissance territoriale du déploiement des OFS et un suivi de la vie des BRS dans le cadre des observatoires locaux, mais également à l'échelle nationale. >> **Propositions 2, 3 et 4**

## COMMENT CONSTITUER UN PARC DE LOGEMENTS EN BRS ABORDABLE ET DURABLE ?

Une fois agréé l'OFS dispose de trois principaux modes de production de logements en BRS qui coexistent en fonction de problématiques urbaines et des politiques du logement menées par les collectivités. Si le premier moyen pour un OFS de produire

des logements en BRS passe par la construction de logements neufs ce qui représentait, en 2021, 77% des logements livrés, la forte part des organismes HLM au sein des OFS pose la question de vente de logements HLM via le BRS.

## FAVORISER LA VENTE DE LOGEMENTS HLM GRÂCE AU DISPOSITIF OFS BRS

Alors que la loi 3DS du 21 février 2022 encourage la vente HLM en la mettant au cœur de la stratégie partenariale des bailleurs, ce mode d'accession est toujours limité. La vente HLM via le BRS peut se faire selon deux portages possibles : cession du parc en BRS par un organisme de logement social ayant été agréé d'OFS (modèle « hébergé ») et la vente de logements par un organisme de logement social vers un organisme de foncier solidaire (modèle « externalisé »).

### >> Proposition 5

Des avantages coexistent à la vente de logements sociaux à un OFS :

- Caractère plus abordable des logements : dès la première cession permis par l'amortissement dans la très longue durée d'une partie de la valeur du logement, portée par l'OFS,
- Garantie de la vocation sociale des logements et sanctuarisation des aides publiques consenties pour le patrimoine locatif social
- Prévention du risque de dégradation des copropriété grâce à un rôle de contrôle de l'OFS et des conditions de gestion des biens par les ménages (obligation d'entretien, interdiction d'ouvrir le bien à la location, ...)
- Hausse des potentiels de vente du fait de l'élargissement des ménages cibles et une perception plus favorable de la vente HLM par les collectivités locales.

Au-delà de la vente HLM, la création de logements en BRS dans des quartiers en renouvellement urbain (NPNRU) pourrait permettre une diversification programmatique renforçant la mixité sociale.

## ... ET AU SERVICE D'UN TERRITOIRE

### CONTRIBUER AUX ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES

- Favoriser l'installation ou le maintien de publics ciblés (familles, ménages monoparentales, ...)
- Répondre aux enjeux de mixité sociale
- Lutter contre les résidences secondaires

### MÂTRISER LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

- Cibler des secteurs prioritaires d'opérations en BRS
- Mener une stratégie de renouvellement urbain en favorisant les opérations de réhabilitation
- Développer de manière ciblée l'attractivité des centres-villes via le BRS



## PROPOSITIONS

**Proposition 1 :** Dans le cadre des réflexions pour l'atteinte des objectifs de la loi SRU, intégrer la stratégie de développement du BRS dans chaque intercommunalité.

**Proposition 2 :** Intégrer dans l'observation locale de l'habitat et du foncier, des indicateurs sur les OFS et BRS pour suivre leur déploiement, les inscrire dans les politiques publiques et orienter les investissements.

**Proposition 3 :** Au niveau national, créer un dispositif de suivi des OFS accessible aux collectivités et qui permettrait aux CRHH de donner un avis concerté sur les agréments.

**Proposition 4 :** Préciser dans la procédure d'obtention de l'agrément, les champs et secteurs d'intervention des OFS, sa complémentarité avec l'offre en BRS déjà existante ainsi que son business plan afin de s'assurer de son articulation aux besoins du territoire et ainsi limiter les concurrences entre opérateurs.

**Proposition 5 :** Favoriser la vente de logements HLM via des BRS permettant aux organismes de garder une maîtrise du foncier et du peuplement.



## PROPOSITIONS

**Proposition 6 :** Identifier les copropriétés dégradées ou potentiellement dégradées pouvant faire l'objet d'acquisition par un OFS pour faciliter et appréhender leur réhabilitation.

**Proposition 7 :** Approfondir la possibilité pour un OFS de s'impliquer dans la gestion en continue de la copropriété de ses logements, notamment lorsqu'il s'agit d'opérations mixtes mêlant logements en BRS et accession normale à la propriété. Un travail avec les syndicats de copropriété sur le sujet du droit de votes des OFS en assemblée générale doit également être mené.

**Proposition 8 :** Développer les échanges entre la collectivité,

### L'ACQUISITION-AMÉLIORATION DE LOGEMENTS ANCIENS DANS DES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES, UN POTENTIEL À DÉVELOPPER

La loi 3DS vise à renforcer la production de logements en BRS dans l'ancien - alors qu'ils ne représentaient en 2021 que 2,7% de la production - en offrant la possibilité aux collectivités de déléguer leur droit de préemption urbain, aux OFS. Ce nouvel outil à disposition des OFS souligne leur rôle croissant dans le renouvellement urbain et le recyclage du bâti existant.

Le modèle OFS-BRS est de plus en plus considéré « solution miracle » aux difficultés rencontrées par les copropriétés dégradées, enjeu préoccupant et coûteux pour les collectivités. Si considérer ce modèle comme la clé de voute de la rénovation de copropriété est dangereux, plusieurs leviers peuvent être mis en œuvre, allant jusqu'à l'acquisition d'une partie de la copropriété par les OFS qui y engagent des travaux de rénovation afin de les remettre en état. Cela permet aux propriétaires non solvables face à des travaux ou des charges trop importants de rester dans leur logement et de bénéficier du BRS. Toutefois, pour qu'ils restent dans leur logement les propriétaires doivent être éligibles au BRS mais doivent également accepter de passer d'une propriété traditionnelle à une propriété en BRS ce qui peut être complexe.

Bien souvent, l'achat et la réhabilitation des copropriétés ne sont pas spontanées et doivent être le fruit d'une identification et de politiques publiques menées par une collectivité et ce notamment lorsque la question politique et sociale d'une expropriation se pose. >> **Propositions 6 et 7**

### UN OUTIL POUR LA RÉHABILITATION DU PARC ANCIEN EN TERRITOIRES DÉTENDUS

A l'inverse des territoires tendus, l'une des raisons pour lesquelles le logement en BRS n'est pas plébiscité dans les territoires détendus est le risque élevé pour l'OFS de se trouver dans une situation économique difficile où l'offre de logements est supérieure à la demande. Or, dans les centres-villes présentant un fort taux de vacance ou dans les territoires touristiques non

l'OFS et la maîtrise d'ouvrage afin de garantir la qualité architecturale et environnementale des logements en BRS.

**Proposition 9 :** Dans le cadre du Zan, identifier les territoires en tension pour y implanter des logements en BRS en anticipation de la raréfaction du foncier et la hausse des prix.

**Proposition 10 :** Favorise l'octroi du prêt Gaïa dans des territoires détendus où il existe une tension sur l'opération et dans les territoires en déprise où le parc existant est fortement dégradé afin d'éviter la construction de nouveaux logements vers du lotissement en périphérie.

considérés en zone de tension, ce déploiement pourrait profiter aux collectivités dans leur politique de renouvellement urbain.

L'outil OFS pourrait être dans ce contexte un levier à la réhabilitation de logements vacants, insalubres ou indécents du fait de leur étiquette énergétique. En agissant sur ce parc, les OFS pourraient participer ainsi à atteindre les objectifs nationaux de rénovation énergétique et de lutte contre l'habitat indigne ou encore de réhabilitation de patrimoine historique dans le cadre d'opérations plus globales comme Action Cœur de Ville, Petites Villes de demain ou d'Opérations de Revitalisation Territoriale. Toutefois, les coûts de réhabilitation pouvant être un frein, les OFS doivent être soutenus dans cette démarche.

La réhabilitation des logements serait favorisée par la visibilité de long terme qu'offre le BRS, permettant plus facilement aux opérateurs d'engager des travaux de performances énergétiques et de les amortir dans la durée. Cette expertise de rénovation est déjà mise en œuvre par plusieurs OFS sur du bâti existant dans des centres-villes faisant l'objet du programme Action Cœur de Ville. >> **Proposition 8**

Il peut également être intéressant de questionner l'apport du BRS en vue d'anticiper la hausse de la valeur des fonciers dans des territoires aujourd'hui détendus mais qui du fait du ZAN seraient susceptibles de connaître des tensions. >> **Proposition 9**

Ces constats amènent à repenser les espaces propices au déploiement du BRS : plutôt que de lier le BRS à un zonage, il s'agirait davantage de travailler sur les caractéristiques du territoire, le potentiel d'acquéreur et l'impact du BRS. En parallèle du travail de changement des zonages réalisés par les services de l'Etat, la Banque des Territoires accepte parfois l'octroi de prêt Gaïa sur des territoires détendus comme l'illustre la première opération en BRS qui s'est déroulé à Espelette. >> **Proposition 10**

Maîtriser le binôme OFS BRS est un outil majeur pour les collectivités pour orienter leurs politiques de l'habitat en contribuant aux enjeux démographiques et à la maîtrise du développement de son territoire.

#### Les différents modes d'action d'un OFS pour les copropriétés dégradées

La DREAL PACA a piloté une étude relative aux différents scénarios d'intervention d'un OFS sur le parc de copropriétés fragiles ou dégradées. L'ANAH conduit également une étude.

1° Une copropriété fragile, en difficulté financière et légèrement dégradée. L'intervention de l'OFS a pour objet « d'améliorer la situation financière de la copropriété avant qu'elle ne se détériore davantage grâce à l'acquisition des lots les plus endettés ». C'est ici l'apurement des dettes des copropriétaires qui permet d'engager une réflexion sur l'engagement de travaux.

2° Une copropriété nécessitant des travaux d'amélioration mais où l'engagement des travaux est difficile. La logique opérationnelle est similaire au premier scénario mais le nombre de lots basculant sur le régime du BRS augmente en fonction de la difficulté d'engagement des travaux. En effet, l'intervention de l'OFS se concentre sur l'ensemble des lots de copropriétés appartenant aux ménages en difficulté. Les travaux sont ainsi financés par la cession des lots en vue de récupérer les droits réels tout en maintenant les ménages dans la copropriété.

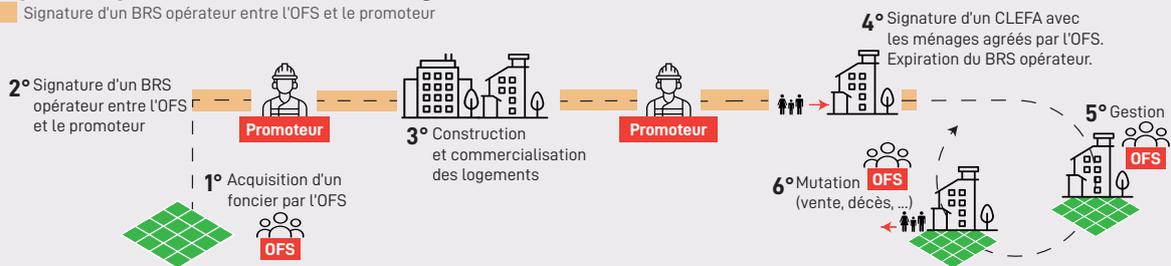
3° Une copropriété nécessitant de lourds travaux voire un recyclage. Il s'agit ici pour l'OFS d'acquiescer l'ensemble des lots de la copropriété en vue d'engager des travaux très coûteux sur du bâti dégradé en parties communes et privatives sans être freiné par des parties extérieures au BRS. Or le basculement de l'entièreté de la copropriété en logement en BRS est délicat puisqu'il suppose que l'ensemble des ménages soit prêt à vendre leur logement et qu'ils soient par la suite éligibles au BRS.

### La place des promoteurs dans le marché des logements en BRS aujourd'hui

Aujourd'hui, les promoteurs immobiliers ont une place limitée dans le dispositif OFS-BRS puisqu'ils peuvent seulement accéder au statut d'opérateur par le biais d'un BRS opérateur contracté avec l'OFS. Le BRS opérateur est conclu entre l'OFS et un opérateur comme un promoteur, organisme HLM ou, ou société d'habitat participatif. Ces opérateurs vont ainsi s'engager à céder des logements à des ménages éligibles dès la fin de la construction ou de la rénovation par le biais d'un contrat de cessions de droits réels immobiliers en l'état futur d'achèvement (CLEFA). Dès lors que l'ensemble des ventes des logements sont conclues, le BRS opérateur expire entre l'OFS et l'opérateur au profit du BRS entre l'OFS et l'acquéreur.

### La place du promoteur au sein du montage en BRS

Signature d'un BRS opérateur entre l'OFS et le promoteur



## MIEUX INTEGRER L'OFS-BRS AUX POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Les modes de production étant variés et pouvant répondre à différents enjeux, il nous apparaît que le succès des OFS-BRS dépend étroitement de leur intégration au sein d'un cadre de planification de l'habitat fort et cohérent. Les collectivités locales ont un rôle crucial à jouer. Elles peuvent être à l'origine de la création d'un OFS ou être intégrées à son conseil d'administration, ce qui leur confère une influence directe sur la mise en œuvre des opérations en BRS, en dialogue avec les opérateurs.

### AGIR GRÂCE A UN SUIVI DE L'OFS AGRÉÉ

L'agrément délivré à l'OFS acte seulement sa constitution, sur le territoire régional, et ne s'applique pas aux opérations en BRS qu'il souhaite mener sur le territoire. Dès lors, une fois agréé, les collectivités, si elles ne sont pas partenaires, n'ont pas la capacité de suivre les opérations qui sortiront en BRS, même si leur garantie est nécessaire pour le prêt Gaia. Pour pallier ce manque, il est important d'associer les OFS aux espaces de dialogue de la collectivité telles que les instances de suivi du PLH ou CRHH.

>> Propositions 11 et 12

Certaines collectivités vont jusqu'à plaider pour la création d'un agrément dédié à chaque opération en BRS ce qui permettrait sa validation par la collectivité, son intégration plus concertée dans les objectifs SRU et les politiques locales de l'habitat.

>> Proposition 13

### AGIR PAR LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

Intégrer le dispositif dans les outils réglementaires (Programmes Locaux de l'Habitat et Plan Locaux d'Urbanisme) permet aux

collectivités d'agir indirectement dans la construction du parc en BRS en fixant des objectifs quantitatifs de construction de logements en BRS dans des secteurs définis. En agissant comme un « régulateur quantifiable » (Boulzennec, 2019) de la production de logements pour répondre aux enjeux de mixité sociale et de besoins de résidentialisation des ménages sur un territoire déterminé (article L 302-1 à L 302-4 du Code de la construction et de l'habitation), le PLH devient un moyen de diffusion mais aussi de maîtrise du binôme OFS-BRS. >> Proposition 14

Le PLH peut fixer un objectif chiffré et temporel de logements en BRS à produire (Pays-Basque 2020-2025, PMHH de la ville de Paris) ou encore désigner la production de logements en BRS comme mode d'expérimentation en requalifiant l'offre existante et en agissant sur la vacance et sur la transformation de résidences secondaires (Perpignan Méditerranée Métropole 2020-2025). Le PLH de Rennes Métropole 2023-2028 a fixé ces deux objectifs comme orientations stratégiques en contractualisant avec chaque commune un volume de production et un rythme de logements neufs en BRS à produire ainsi que la requalification d'une offre existante dégradée en hyper centre et en quartier prioritaire.

### AGIR PAR L'OCTROI DE SUBVENTIONS

Enfin, l'octroi de subventions ou le financement d'opérations en BRS par la collectivité permet de contribuer à la construction d'un parc de logements en BRS cohérent tout en agissant sur le prix de sortie. Ces subventions permettent un niveau de redevance et un prix de sortie plus bas, ce qui facilite l'accès et le maintien de personnes modestes dans les logements.

En effet, en l'absence de subventions, l'OFS est obligé : soit de contracter un prêt (le plus couramment sous la forme du prêt



## PROPOSITIONS

**Proposition 11 :** Développer les cadres d'échanges entre élus, services et opérateurs pour une meilleure appréhension des projets de BRS proposés par les OFS.

**Proposition 12 :** Intégrer les OFS aux instances de dialogue afin de créer une politique concertée de l'habitat articulée autour de la création de logements en BRS.

**Proposition 13 :** Permettre aux collectivités d'avoir connaissance des opérations en BRS sur leur territoire pour favoriser leur cohérence, voire soumettre à un agrément les opérations en

BRS afin de s'assurer de leur cohérence avec le projet de territoire et le marché.

**Proposition 14 :** Intégrer les OFS / BRS dans les politiques locales de l'habitat, dans le PLH et le PLU-PLUI, notamment via les OAP et les fiches actions.

**Proposition 15 :** Encourager les collectivités à subventionner les opérations en BRS afin de diminuer leurs redevances et permettre l'accession aux ménages les plus modestes.

Gaïa auprès de la Banque des Territoires) afin d'acheter le foncier ; soit de s'appuyer sur ses investissements passés (comme dans le cas de l'EPF Pays basque qui bénéficie d'une part de la taxe spéciale des équipements du fait de son statut). La question de la « juste redevance » est un sujet majeur pour les ménages puisque celle-ci peut, à terme, être considérée comme une « dette perpétuelle » pour les ménages d'autant plus lorsqu'elle est associée à d'autres charges (emprunt, TFPB).

>> **Proposition 15**

Les subventions sont également un moyen pour les collectivités de maîtriser les opérations en BRS se trouvant sur leur territoire et ainsi de les aligner sur leur politique de l'habitat.

>> **Proposition 16**

La redevance est une charge due par les ménages à l'OFS, elle comprend le droit d'occupation du terrain, le financement et les frais de gestion du terrain par l'OFS. C'est une charge mensuelle qui doit être versée durant toute la durée d'occupation du logement et est en général, comprise entre 0,15 et 4 euros du m<sup>2</sup> selon la localisation et la tension immobilière présente sur le programme de logements.

## **F**AUT-IL ÉLARGIR LE DISPOSITIF DES OFS-BRS À D'AUTRES FINALITÉS ?

Par sa plasticité et sa reproductibilité, la tentation est d'ouvrir le BRS à d'autres usages et à d'autres publics comme l'illustre le bail réel solidaire d'activités (BRSA). Le BRSA a été créé par l'ordonnance du 8 février 2023 et permet de décliner le BRS aux locaux commerciaux destinés aux activités professionnelles et commerciales exercées par des micro-entreprises. Si les modalités d'application de ce dispositif, à vocation commerciale, n'ont pas encore été précisées, dans l'ensemble, cet élargissement de la dissociation du bâti et du foncier aux activités économiques et commerciales semble consacrer ce modèle.

## **VERS L'ÉLARGISSEMENT DES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES DU BRS ?**

Indépendamment du sujet des opérateurs, augmenter les plafonds d'éligibilité pourrait être pertinent pour toucher un public plus large. En effet, on note actuellement une inadéquation entre les personnes ciblées par les acteurs de l'habitat (les familles et notamment les familles monoparentales) et les plafonds d'éligibilité qui font que ces ménages, sur les territoires tendus, dépassent le seuil d'éligibilité. Les effets de tensions pourraient être intégrés lors de la détermination des seuils d'éligibilité pour une meilleure prise en compte des besoins des populations. >>

**Proposition 17**

## **LE BRS LOCATIF : UNE POSSIBILITE JURIDIQUE INEXPLOITEE COMME REPONSE AUX DIFFICULTES D'ACCES AUX LOGEMENTS DE PUBLICS SPECIFIQUES ? L'EXEMPLE DES ETUDIANTS**

Les étudiants sont particulièrement vulnérables face à l'accès au logement. Certaines villes universitaires peinent à offrir un parc de logements adapté à leurs besoins. Un parc de logements BRS en locatif pourrait-il permettre à ce public, de plus en plus mobile, d'accéder à une offre de logements en location à des prix accessibles ?

C'est dans cette vision que la Région Nouvelle-Aquitaine a réalisé une étude visant à mesurer l'opportunité pour le territoire de constituer un OFS consacré au développement d'un parc de logements étudiants en BRS locatif. Or en l'état du droit, il leur est apparu que le BRS n'est pas adapté à gérer les occupations de courtes durées des étudiants.

De manière similaire, nous sommes parvenus à la conclusion qu'actuellement la mise en place du BRS locatif pour des publics spécifiques ou pour l'ensemble des ménages répondant aux critères d'accession n'est ni favorable aux ménages qui devront s'acquitter en plus des charges, de la redevance mensuelle, ni pour les OFS qui devront alors s'assortir d'activités de gestion-locative. Il est cependant envisageable de considérer le BRS locatif comme une solution de repli en cas de risque de vacance prolongée d'un logement BRS, mais seulement sur une échéance courte et non de manière pérenne. >> **Proposition 18**



Crédit : © Le Plessis / Betton / Keredes Promotion

## CONCLUSION

Créés il y a presque 10 ans, le binôme OFS-BRS est aujourd'hui un outil fortement plébiscité, qui commence à faire sa place dans les politiques locales et les outils de l'habitat. En plus d'offrir un accès abordable à la propriété aux ménages modestes, ce modèle permet de constituer un segment d'offre dans les parcours résidentiels complémentaire du logement locatif ou d'accession sociale. C'est enfin un dispositif permettant d'assurer une maîtrise publique du foncier et de produire du logement abordable, dans la durée dans des territoires tendus.

Les OFS sont des outils plastiques qui peuvent être portés par des acteurs multiples, et ayant la capacité de s'adapter aux politiques urbaines en fonction des contextes et des projets de territoire.

Si aujourd'hui ces logements sont majoritairement issus de la production de logements neufs, il apparaît, à l'heure du zan, important de massifier ce dispositif et de l'adapter en direction de la réhabilitation de l'existant et du renouvellement urbain (copropriétés dégradées, renouvellement de centres anciens...).

Sans vouloir en faire un outil miracle ou un couteau suisse des politiques de renouvellement urbain, les collectivités locales doivent s'en saisir et l'inscrire dans leur politique de l'habitat.

Toutefois, son déploiement et sa réussite ne peut se faire sans un travail de pédagogie pour lever les freins culturels, juridiques et financiers existants. Une des conditions *sine qua non* est sa

diffusion et sa bonne compréhension par un large public. La particularité du modèle, qui varie de la conception de la propriété classique largement répandue dans la société, doit donc être expliquée aux ménages afin de rassurer les acquéreurs potentiels de la crainte d'une « semi-propriété », des conditions de legs et des effets de l'expiration du bail. >> **Proposition 19**

La redevance doit faire l'objet d'explication et doit être justifiée afin que cette dernière ne soit pas perçue comme un « prêt à perpétuité » pour les ménages notamment lorsqu'elle est assortie à d'autres charges (taxe foncière sur les propriétés bâties, emprunt...).

Enfin, former les opérateurs locaux conseillant les ménages (Adil, banques,...) apparaît également nécessaire notamment les banques pour qu'elles intègrent ce dispositif, aussi bien dans leurs habitudes que dans leurs logiciels informatiques, ce qu'elles sont aujourd'hui réticentes à faire au vu de la quantité encore très faible de logements en BRS produits. >> **Proposition 20**

Le déploiement du logement en BRS passe donc nécessairement par l'acceptation sociale d'un modèle différent de propriété et d'un nouveau rapport au logement et au sol. Les valeurs d'origine du binôme OFS-BRS et de son pendant anglo-saxon des *community land trusts*, à savoir la lutte contre la spéculation immobilière, l'exclusion de la propriété des ménages les plus modestes et la solidarité entre les ménages qui se « lèguent » un habitat, peuvent être centrales dans l'acceptation de ce nouveau mode d'habiter.



## PROPOSITIONS

**Proposition 16 :** Conditionner les prix et subventions pour l'opération en BRS à la prise en compte du projet de territoire, à la réponse aux besoins en matière de logements et aux revenus des ménages en fonction du zonage.

**Proposition 17 :** Elever les plafonds d'éligibilité en fonction des territoires afin de ne pas écarter certaines typologies de ménages dont les familles monoparentales.

**Proposition 18 :** Etudier les opportunités du développement d'un BRS locatif.

**Proposition 19 :** Développer l'information sur le dispositif OFS auprès des habitants afin de favoriser la demande provenant des ménages et lever les freins culturels.

**Proposition 20 :** Sensibiliser les banques et les opérateurs économiques au dispositif pour favoriser sa diffusion et lever les freins aux financements.



Résidence Confiance qui dispose de logements en BRS à Romainville (93)  
Crédit : Coopérative Foncière Francilienne, Coopimmo

**DIRECTRICE DE LA PUBLICATION :** Brigitte Bariol-Mathais, Déléguée Générale de la Fnau

**PILOTAGE ÉDITORIAL :** Karine Hurel (Fnau) **CONTRIBUTEUR.ICES :** Sarah Verdun, Zoé Chaloin, Brigitte Bariol-Mathais (Fnau)

**REMERCIEMENTS :** Cette publication a été rédigée en partenariat avec les acteurs de l'habitat, du foncier, l'USH et la Fédération des Coop'HLM, des associations de collectivités, des services de l'Etat et les agences d'urbanisme que nous remercions chaleureusement pour leurs contributions et relectures attentives.

**AVEC LE SOUTIEN :** Cette publication a bénéficié du soutien de la DGALN - Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des Territoires, de la Banque des territoires - Caisse des Dépôts et de l'ANCT que nous remercions

**CRÉDIT PHOTOGRAPHIQUE DE LA COUVERTURE :** Sergio Grazia, Paris et Métropole aménagement.