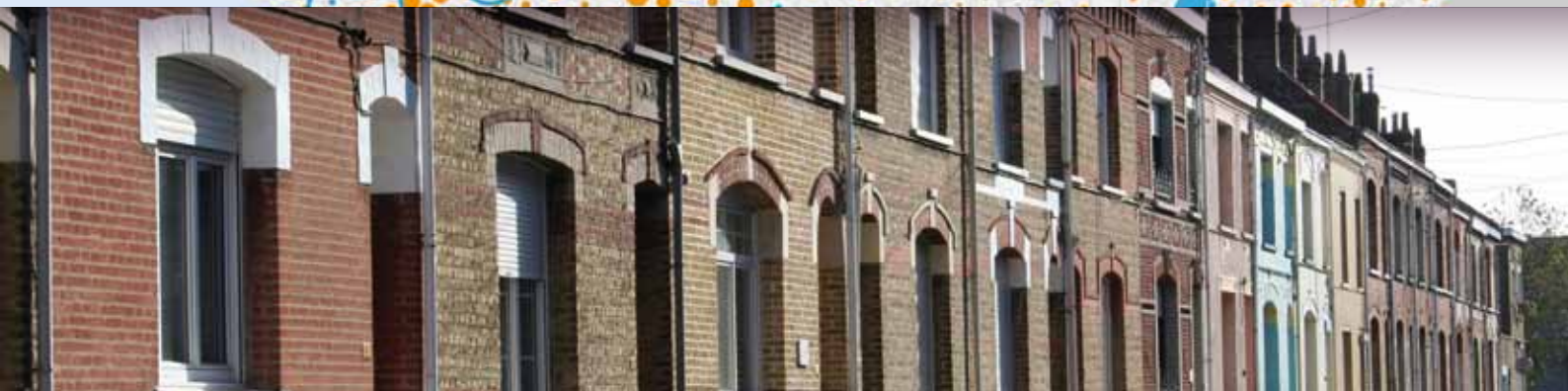


N°40 **SEPTEMBRE 2016**

# LES DOSSIERS FNAU



## LOGEMENT ABORDABLE, LES ENJEUX DU BAIL RÉEL IMMOBILIER



## ÉDITORIAL

Permettre des parcours résidentiels fluides et un logement abordable pour tous est une préoccupation croissante des élus et des acteurs de l'habitat. Elle fait écho au constat d'un marché immobilier, et particulièrement celui de la production nouvelle de logements, qui reste inaccessible à une grande partie des ménages, surtout dans les zones tendues où le prix du foncier est très élevé.

Parmi les pistes envisagées pour modérer le prix du logement, la déconnexion de la propriété de la construction et du foncier ou la propriété temporaire sont des pistes encore peu exploitées en France, alors qu'elles sont couramment pratiquées dans l'immobilier commercial. La loi ALUR et deux ordonnances dans son sillage ont créé de nouveaux outils : le Bail Réel Immobilier pour le logement (BRI) et le Bail Réel Solidaire (BRS) qui actualisent le bail emphytéotique et offrent la possibilité de nouveaux modèles économiques. Ces nouveaux dispositifs lient un propriétaire foncier, un preneur et des occupants pour une durée donnée et ils constituent un véritable droit de propriété ainsi qu'une opportunité de maîtrise foncière, mais ils se heurtent à un certain nombre de freins : en premier lieu, la connaissance de leur mécanisme par les acteurs de l'habitat, les collectivités, les établissements publics fonciers et les aménageurs, promoteurs et bailleurs, mais surtout par les ménages eux-mêmes. Il rencontrent par ailleurs des freins plus culturels ou juridiques liés au rapport à la propriété et à la transmission ou aux modalités d'accès au crédit en France. Le logement abordable appelle un fort besoin de pédagogie, d'échange et de capitalisation des expériences.

L'idée d'une coopération entre l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) et la Fédération des agences d'urbanisme (FNAU) est née au sein du club Ville de l'Iddri. Une étude conjointe entre la FNAU et l'Iddri a été engagée avec le soutien de la Caisse des Dépôts mobilisant l'expérience de terrain des agences d'urbanisme de Dunkerque, Lyon, Rennes et Toulouse. Cette publication s'appuie sur les témoignages de nombreux acteurs : Ministère du Logement et de l'Habitat Durable, associations de collectivités, élus, professionnels et chercheurs.

Privilégier l'usage plutôt que la propriété, le temporaire plutôt que le permanent est un modèle qui se diffuse dans les modèles sociétaux et économiques qui sont en mutation pour les services, la voiture. Pourquoi ne pas explorer aussi cette voie pour le logement et le foncier ?

**JEAN ROTTNER**  
MAIRE DE MULHOUSE  
VICE-PRÉSIDENT DE LA RÉGION GRAND EST  
PRÉSIDENT DE LA FNAU

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>PREMIERS ENSEIGNEMENTS</b> .....	6
<b>ÉTUDES DE CAS</b> .....	8
<b>Lyon</b> .....	8
<b>Rennes</b> .....	10
<b>Toulouse</b> .....	12
<b>Dunkerque</b> .....	14
<b>PAROLES D'ACTEURS</b> .....	16

## INTRODUCTION

# Agir sur le modèle économique urbain pour une ville durable

par Mathieu Saujot et Vincent Renard, Iddri

Le travail d'une fondation de recherche sur le développement durable, comme l'Iddri, sur les politiques et outils de logement intermédiaire repose sur la conviction que réaliser la ville durable nécessite des outils efficaces d'organisation de son développement. De précédents travaux menés par l'Iddri sur les liens entre formes urbaines et émissions de gaz à effet de serre et sur la vulnérabilité énergétique liée à la mobilité ont en effet montré qu'on ne pouvait pas faire la ville durable sans de solides politiques d'aménagement du territoire et de logement.

Toutefois, pour orienter le développement urbain vers des formes maîtrisées, vertueuses tant socialement qu'environnementalement, il faut sortir d'un débat souvent trop réducteur. Un appel sans nuance à des politiques de densification et à l'interdiction de l'étalement urbain n'est pas suffisant et ignore de surcroît les logiques des marchés fonciers et immobiliers qui produiront, dans le système actuel, une hausse des prix, alimentant ainsi le phénomène de périurbanisation que l'on cherchait à contrecarrer. Il est donc nécessaire de comprendre les alternatives et les outils qu'ont à leur disposition les agglomérations pour produire du logement là où il est nécessaire avec un prix maîtrisé. En d'autres termes, si l'on peut considérer à juste titre que la centrifugation des ménages au cours de leur parcours résidentiels est à limiter, il faut alors comprendre les clés d'une offre de logement crédible dans les zones tendues qui les excluent progressivement. Et force est de constater que les outils de planification, nécessaire pour orienter le développement, sont insuffisants pour produire la ville que l'on souhaite. Des politiques d'offres et de maîtrise de la valeur doivent être mises en œuvre.

Introduit par une ordonnance sur le logement intermédiaire en marge de la loi ALUR, le Bail Réel Immobilier (BRI) peut être un outil au service de ces politiques. C'est un dispositif de dissociation du sol et du bâti qui permettrait d'assurer le caractère pérenne du

logement intermédiaire, grâce à des clauses anti-spéculatives sur toute la durée du bail (jusqu'à 99 ans) et des clauses d'affectation qui portent sur l'occupant (plafond de revenu fixé par les pouvoirs publics) difficiles à mettre en œuvre en pleine propriété. En permettant d'agir au cœur de la mécanique économique de la ville pour le logement intermédiaire, il offrirait de nouvelles opportunités aux collectivités. Et par sa logique de dissociation, le BRI est autant un outil pour le logement qu'un outil de politique foncière de long terme. Les organismes fonciers solidaires (OFS), qui seront décrits par Vincent Le Rouzic plus loin dans cette publication, constituent un autre dispositif introduit par la loi ALUR dans cette même logique.

Dans un contexte où la situation du logement ne cesse de faire parler d'elle, avec des prix de l'immobilier très élevés, déconnectés de l'évolution des revenus, tandis que le coût élevé des politiques publiques nationales pour le logement conduit à remettre en cause leur efficacité et à les suspecter d'avoir elles-mêmes de possibles effets inflationnistes, un tel outil suscite un intérêt particulier. D'autant plus que l'on observe depuis le début des années 2000 des collectivités locales qui s'investissent progressivement dans des politiques de logement en accession à prix maîtrisés. Cela est nouveau pour elles, car leur champ d'intervention dans le logement se limitait jusque-là plutôt au logement social. Ces politiques passent par un ensemble de pratiques, de réglementation et de négociation avec les acteurs privés du territoire. Elles articulent des pratiques locales (subvention du foncier, subvention aux ménages, conception urbaine conjointe...) avec des dispositifs nationaux (PTZ et Pass foncier notamment). Elles sont émergentes dans certains territoires alors qu'elles commencent à s'institutionnaliser dans d'autres. L'objectif de ce rapport est d'appréhender ces dynamiques à travers une diversité de témoignages, et de comprendre comment un outil comme le BRI pourrait contribuer à leur succès en assurant la pérennité du caractère abordable.

## MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE

# À quels enjeux répond le Bail réel immobilier ?

François Bertrand, sous-directeur de l'aménagement durable, DGALN

À la fin du mois d'avril 2016, le nombre de logements commencés en travaux sur les 12 derniers mois s'est établi à près de 400 000 unités, c'est-à-dire une augmentation de 7,5% par rapport à l'année précédente. Cette tendance positive se consolide - hausse des mises en chantier, indicateurs de la commercialisation positifs - confirmant l'accélération de la reprise observée depuis fin 2014.

Ces résultats découlent en grande partie du plan national de relance voulu par le Président de la République et mis en œuvre par le gouvernement depuis deux ans, notamment par la création de logements à prix abordables pour satisfaire les besoins des ménages.

Le Bail réel immobilier (BRI) fait partie des outils nouvellement créés pour développer le segment d'offre intermédiaire à prix maîtrisé, complémentaire du parc social, à la location ou à l'achat, et pour susciter la production de cette nouvelle offre par les différents acteurs du secteur.

Dans les territoires où les prix de l'immobilier ont connu une hausse très importante ces dernières années, le décalage croissant entre les loyers du parc privé libre et ceux du parc social met en évidence l'enjeu majeur de la production de logements à prix intermédiaires, c'est-à-dire une production qui s'adresse aux ménages dont les ressources sont trop élevées pour prétendre à l'attribu-

tion d'un logement social mais trop faibles pour pouvoir se loger dignement dans le parc privé à un taux d'effort raisonnable.

L'ordonnance du 20 février 2014 a créé un nouveau contrat de bail de longue durée dit « Bail réel immobilier » réservé à la production de logements intermédiaires en dissociant la propriété du foncier de celle du bâti pour diminuer le prix des logements qui seront proposés sur le marché. Ce contrat est aussi bien accessible à des personnes publiques qu'à des personnes privées. Il prévoit qu'un preneur s'engage à produire du logement intermédiaire par la construction ou la réhabilitation de constructions existantes, en vue de son occupation par des personnes physiques sous certaines conditions.

Le décret finalise le dispositif et permet à tous les acteurs d'engager la production de logements intermédiaires grâce au Bail réel immobilier. Il fixe les conditions de résidence, qui recouvrent une affectation obligatoire à la résidence principale, et des conditions de ressources précises. Le décret précise aussi les modalités de contrôle exercées par le bailleur. Il encadre notamment la possibilité pour l'immeuble objet du bail d'accueillir une proportion d'activités accessoires, limitée à 25 % de la surface de plancher de l'immeuble.

En outre, afin de tenir compte du caractère temporaire de la propriété liée au Bail réel

immobilier, le décret fixe une formule de calcul du plafond de la valeur des droits réels déterminée en fonction de la durée du bail restant à courir et en cohérence avec l'évolution des prix de cession du logement libre, afin de garantir un prix de cession entrant dans les plafonds du logement intermédiaire et de ne pas créer d'effet d'aubaine.

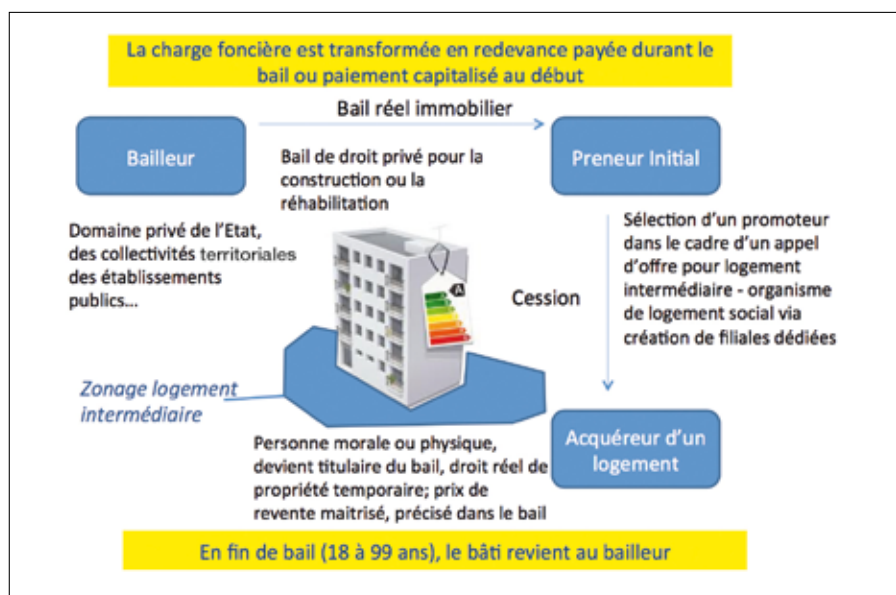
Enfin, le décret prévoit les conditions conduisant à la nullité et la résiliation du contrat de Bail réel immobilier.

De façon très pratique, l'État souhaite mettre en place un réseau d'acteurs, en s'appuyant sur les partenaires « fondateurs » qui ont participé à la réflexion puis à la formalisation de ce dispositif, pour faciliter l'appropriation par tous de ce nouvel outil, pour partager les bonnes expériences et pour participer à la mise au point des outils pour mettre en œuvre le Bail réel immobilier.

## MÉTHODOLOGIE

L'idée de l'étude et de la publication provient d'une réflexion commune de l'Iddri, de la Fnau et de la Caisse des Dépôts sur les possibilités de sortir d'un système du logement basé sur la propriété pour construire un modèle économique urbain plus vertueux sur le long terme. La création du Bail Réel Immobilier a constitué une occasion d'explorer concrètement comment cela pourrait se concrétiser.

La première phase, initiée dans le cadre du Club Ville de l'Iddri, par une intervention de l'Étude de notaires Chevreux, a consisté en une exploration du potentiel de l'outil par l'intermédiaire d'une vingtaine d'entretiens réalisés par l'Iddri. Sur cette base de connaissance, nous avons construit une grille de questions permettant d'orienter une deuxième phase constituée de quatre cas d'études et coordonnée par la FNAU. Celles-ci ont permis de faire remonter les expériences concrètes des collectivités sur les politiques de logement abordable et leurs attentes vis-à-vis d'outils de dissociation. Un séminaire de restitution s'est tenu le 29 avril.



ADCF

## Le logement abordable : favoriser l'accès à la propriété

Claire Delpech, responsable Habitat, AdCF

Dans les grandes agglomération, et plus particulièrement en zone tendue, les classes moyennes ont de plus en plus de mal à se loger. Leur niveau de revenu les place le plus souvent au dessus des critères d'accès au logement social et le parc libre, trop cher dans les secteurs denses, les contraints à s'éloigner toujours plus vers la périphérie. C'est autour de ce constat qu'est née la notion de « logement abordable ». Elle repose sur une réalité plus économique que juridique et fait référence à un segment de marché dans le processus de production de l'offre nouvelle.

Très en vogue à l'heure de l'impératif national de construire 500 000 logements par an, dont 350 000 non sociaux, la notion de « logement abordable » reste un sujet de préoccupation pour les politiques locales de l'habitat même si les objectifs quantitatifs ont été revus, avec raison, à la baisse. Il s'agit pour les acteurs publics locaux et nationaux, de trouver la façon de produire dans un contexte de cherté accrue du foncier et des coûts d'aménagement, des logements à des

prix accessibles aux ménages dont les ressources sont modestes et moyennes.

Le Bail réel immobilier (BRI), mis en place par les ordonnances faisant suite à la loi ALUR, répond à ces exigences. Il permet de dissocier le foncier du bâti pour diminuer le prix des logements qui seront proposés sur le marché en l'amputant de tout ou partie du coût du foncier. Ce dernier peut en effet représenter jusqu'à un tiers, et parfois plus du coût d'une opération immobilière. Cette dissociation entre le foncier et le bâti qui introduit en droit français le concept de « propriété temporaire » d'un logement, existe dans de nombreux pays européens (Royaume-Uni, Pays-Bas).

L'ordonnance de 2014 fixait un critère géographique pour réaliser des logements intermédiaires. La loi du 6 août 2015 supprime ce critère : désormais tout le territoire peut être concerné, à l'exclusion des communes carencées au titre de la loi SRU.

Certaines communautés et métropoles envisagent de se saisir de ce nouvel outil, qui leur permet, notamment dans les secteurs cen-

traux et chers, d'introduire du logement abordable aux classes moyennes. Mais le caractère relativement nouveau et surtout la complexité technique du dispositif qui fait appel à de solides connaissances juridiques, en limitent encore le développement.

Les politiques locales de l'habitat, et leur volonté de faciliter l'accès au logement des classes moyennes et pauvres, sont appelées à s'intéresser aux dispositifs de ce type et de repenser les modes de financement des opérations immobilières.

Le projet de loi Egalité et Citoyenneté qui promeut la mixité sociale en particulier en dehors des quartiers sensibles, va également dans ce sens. Il pourrait être l'occasion de développer le BRI, sous réserve de trouver un modèle économique viable pour les revenus les plus faibles.

Au-delà de ce dispositif, est posée la question du développement de nouvelles formes d'évolution de la propriété, ainsi que l'identification de leviers permettent de faire baisser les coûts de la production neuve de logements et d'en diminuer le prix de vente final.

CAISSE DES DÉPÔTS

## Investir dans le logement, une priorité

Isabelle Laudier, responsable de l'Institut CDC pour la recherche

L'Institut CDC pour la Recherche est un programme de la Caisse des Dépôts, au sein du Département de la Stratégie, qui a pour objet le soutien à des travaux de recherches dans les champs d'interventions stratégiques du groupe Caisse des Dépôts. Il contribue ainsi à de nouveaux travaux, en articulation avec les questionnements opérationnels du Groupe, qu'il s'agisse des missions de l'Établissement public ou des activités de ses filiales. Il intervient de façon transversale à partir de la recherche entre les différents métiers. Il organise la valorisation des résultats dans le cadre de contributions au débat public. Il nourrit enfin la réflexion stratégique interne à partir des nouvelles tendances identifiées dans le secteur de la recherche. C'est dans ce cadre que des recherches nouvelles dans le champ du logement et de l'habitat social sont soutenues. En effet, au cœur des missions confiées par la loi à la Caisse des Dépôts se situe le financement du logement social, à partir de la transformation d'une partie de l'épargne populaire en prêts de long

terme, jusqu'à 60 ans. Ces prêts financent des programmes d'intérêt général désignés comme prioritaires par l'État comme le logement social, l'habitat spécifique, la politique de la ville, les investissements des collectivités locales... La Caisse des Dépôts constitue ainsi le premier financeur du logement social, en soutenant les projets de construction et de rénovation de logements sociaux, répondant ainsi à l'un des enjeux majeurs de notre pays, le logement pour tous.

Cette action aux côtés des pouvoirs publics et des acteurs de l'habitat pour accélérer la production vise les différents segments du logement, dans une logique de continuum, du logement très social au logement intermédiaire, et ceci sur l'ensemble du territoire. Dans les zones les plus tendues, le parcours résidentiel est freiné par l'absence d'une offre de logements locatifs abordables sur le marché libre. Les pouvoirs publics ont souhaité créer sur ce segment les conditions d'un meilleur retour des investisseurs institutionnelles, au plus près des bassins d'emplois, et

cela par des dispositifs fiscaux attractifs (baisse du taux de TVA et exonération de taxe foncière). L'offre de la Caisse des Dépôts en faveur du logement intermédiaire a été adaptée à ce dispositif et le premier prêt PLI « investisseur institutionnel » a été signé avec le Fonds pour le logement intermédiaire (FLI) pour un montant de 190 M€.

C'est pour bien saisir ces enjeux du logement intermédiaire notamment qu'a été conduite, avec l'Iddri et la FNAU, cette étude.

Pour terminer, illustrons l'importance des financements évoqués avec quelques chiffres : au sein des prêts « directs » en faveur du logement social et de la politique de la ville, le segment du logement locatif social est le plus dynamique avec 19 % de croissance. En 2014, plus de 2 Md€ de prêts supplémentaires ont été signés. Le nombre de logements acquis ou construits sur ce segment s'élève en 2014 à près de 103 000 contre 91 500 en 2013, le nombre de logements réhabilités atteint le chiffre de 268 000 contre 245 000 en 2013.

# PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Depuis 2014, la loi a introduit un nouveau dispositif, celui du Bail Réel Immobilier (BRI). Par cette loi, l'État tente d'améliorer et de favoriser l'accessibilité à la propriété dans un contexte actuel où l'on souhaite encourager le logement intermédiaire et ainsi construire un modèle économique urbain durable sur le long terme. Cette synthèse comprend un résumé des enseignements issus de la première phase exploratoire d'entretiens.

## Quel rôle pour le Bail réel immobilier ?

Face au constat d'une production immobilière qui ne correspond pas aux besoins et aux capacités d'une grande partie des ménages cherchant à accéder à la propriété, de nombreuses collectivités locales ainsi que l'État cherchent à mettre en place des politiques de logement intermédiaire. Il s'agit d'assurer à des ménages respectant certains plafonds de revenu des logements à des prix abordables (location ou accession), via des aides publiques directes ou indirectes, notamment dans des zones tendues du territoire.

Ces projets s'accompagnent généralement de la mise en place de clauses anti-spéculatives devant limiter l'effet d'aubaine lors d'une revente précoce des ménages. Toutefois, ces clauses ne peuvent s'inscrire dans la durée, car elles seraient alors en contradiction avec le principe de propriété. Ainsi, à plus ou moins moyen terme, le caractère intermédiaire s'évapore et le prix de marché revient s'appliquer. La politique de logement intermédiaire dans sa dimension accession apparaît alors fragile.

L'ordonnance sur le logement intermédiaire (février 2014) a introduit le Bail réel immobilier, un dispositif de bail emphytéotique (dissociation de la propriété du sol et du bâti) pour le logement intermédiaire ; une étude juridique en a été faite par l'Étude Cheuvreux. Ce bail permet de conserver le caractère « intermédiaire » du logement sur le long terme (bail allant jusqu'à 99 ans) en régulant à la fois l'attribution du logement à des ménages sous plafond de revenu et le prix de revente du logement. Le fait de neutraliser le coût du foncier initialement (l'achat du ménage porte uniquement sur le bâti) permettrait également de réduire significativement le prix d'achat du logement pour le rendre abordable.

Sur le papier ce dispositif permettrait ainsi de pérenniser l'investissement public dans

la durée et d'assurer l'existence d'un segment de logement intermédiaire. Mais ce type d'outil est complexe à mettre en œuvre : quelles sont ses conditions de succès ? Et correspond-il aux besoins et capacités des collectivités locales ? L'enquête permet d'apporter des premiers éléments, ceux-ci doivent être pris comme des enseignements provisoires, cette étude ayant été conduite très en amont (dispositif non encore opérationnel). En effet, la plupart des acteurs n'avait pas encore une connaissance précise et partagée du BRI, et les études de cas présentées précédemment montrent bien que ces outils sont à une étape d'expérimentation.

### • QUELQUES ENSEIGNEMENTS D'UNE APPROCHE EXPLORATOIRE

La recherche menée montre que si le BRI est perçu et mis en place comme un outil spécifique, autosuffisant, alors l'intérêt sera faible, de même que la faisabilité. Le BRI est un outil au croisement entre une ingénierie financière et une ingénierie juridique mais ne peut seul contribuer à créer le cadre de politiques foncières dont son succès est dépendant.

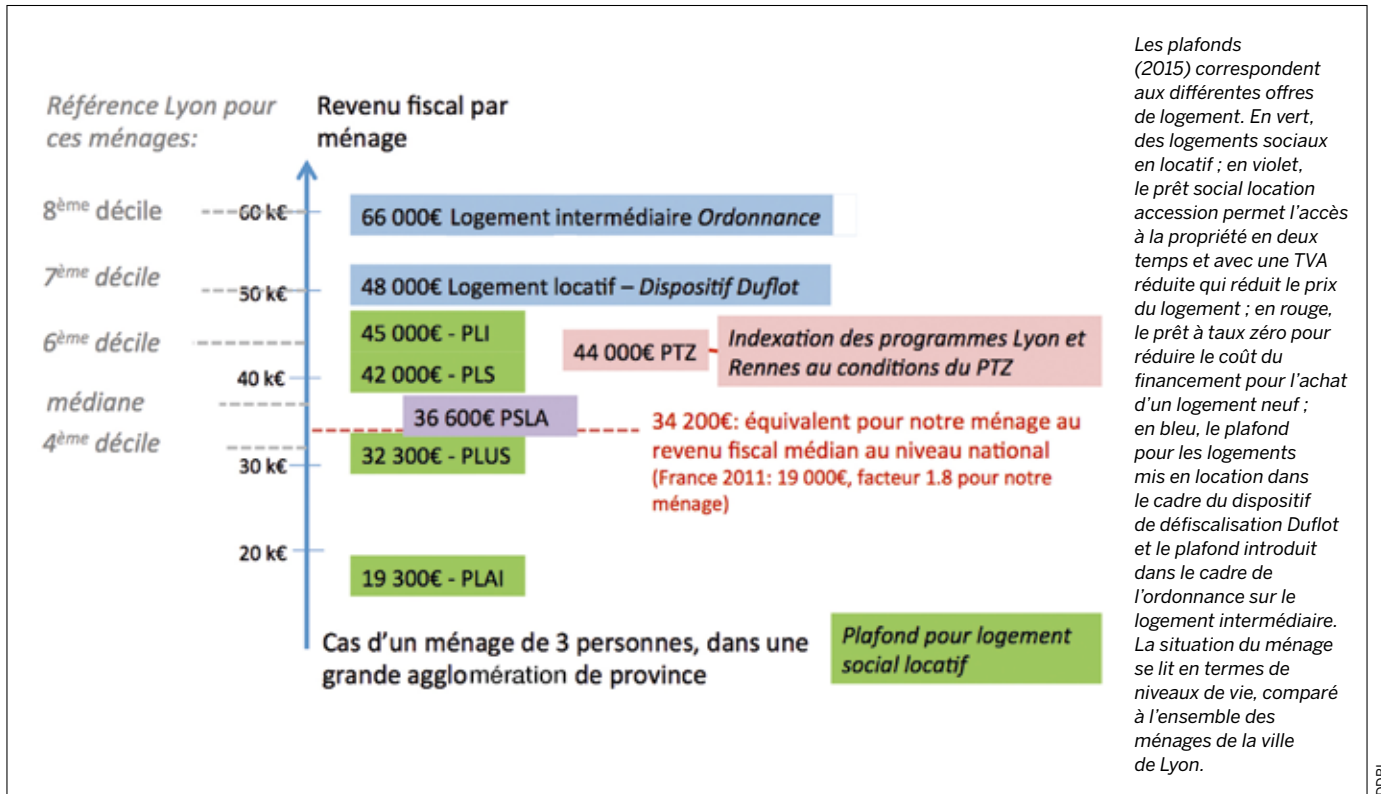
Il en ressort que les positions des différents acteurs sont très contrastées. Pour certains, cet outil présente un réel intérêt : il rend possible la pérennité dans le temps d'une politique de logement intermédiaire et répondrait ainsi à un réel besoin identifié des collectivités locales ; il peut également réintroduire du temps long dans les politiques foncières ; il participe enfin à une évolution de la perception de la propriété du sol. Pour d'autres acteurs, ces gains resteraient théoriques car la pratique montre qu'on ne sait pas gérer le dispositif dans la durée du bail (notamment la fin de bail). En effet le bail prévoyant le retour du bâti au bailleur et étant non « rechargeable », il y aura forcément une pression des habitants pour dis-

soudre le bail et retrouver une pleine propriété. Comment se prémunir de cette éventualité, qui se présentera dans 99 ans ? Cela pose ainsi la question de la « mère porteuse », c'est à dire de l'acteur foncier qui aurait une stratégie et une pérennité à l'horizon du bail. Cela n'est pas prévu par l'ordonnance et reste à inventer par les acteurs locaux.

Par ailleurs, les entretiens mettent en évidence la complexité juridique et administrative de mise en œuvre et de gestion d'une multiplicité de baux avec des ménages. Cela nécessite à la fois une expérience des baux emphytéotiques, ce que toutes les collectivités n'ont pas, et la mise en œuvre d'un outil opérationnel de gestion.

Les gains économiques de l'ingénierie financière sous-tendant le BRI sont limités par rapport à des aides plus classiques (PTZ, subventions...) à partir du moment où la perspective de toujours pouvoir récupérer le foncier en fin de bail n'est pas jugée réaliste et que les conditions ne sont pas propices (faible différentiel de taux d'intérêt entre collectivité et ménage). Enfin il reste à tester l'attractivité potentielle pour les ménages, sachant que le dispositif est complexe à comprendre et que nombreux sont les ménages souhaitant une pleine propriété.

Il existe toutefois un consensus sur le fait qu'aujourd'hui les zones très tendues comme Paris, où les alternatives pour les ménages sont faibles et où les prix fonciers sont très élevés, sont le principal terrain propice au BRI. D'une part les ménages seraient prêts à ce statut de propriété car il n'y a pas d'alternatives en termes de logement, comme cela peut être le cas dans des agglomérations de province. D'autre part, dans un contexte de rareté foncière très



**Comment situer le logement intermédiaire ?**

important, la ville raisonne en termes de patrimonialisation. Elle souhaite conserver un moyen de contrôle de ses parcelles. Le calcul montre toutefois que le BRI ne pourra pas correspondre au cœur de la classe moyenne mais plutôt aux déciles supérieurs dans ce type de cas (revenu entre le 8<sup>e</sup> et le 9<sup>e</sup> décile), et pose alors une question de justification de l'utilisation de l'argent public.

● **UNE DÉMARCHE À SES DÉBUTS**

Au final le rôle que l'on conçoit pour le logement intermédiaire conditionne l'intérêt de l'outil BRI. En d'autres termes, si l'on souhaite pérenniser dans la durée ce segment de logement intermédiaire, alors un dispositif de dissociation paraît incontournable. Si l'objectif est avant tout de répondre aux besoins de court terme et de générer aujourd'hui des logements intermédiaires sans présager de l'évolution de cette offre, alors l'outil de dissociation apparaît comme trop complexe pour être utile. Est-il souhaitable de pérenniser un segment de plus et de générer une population captive ? Ou faut-il accepter le besoin de reconstruire en permanence une offre de logement adaptée aux besoins et capacités des ménages ? Si oui, comment organiser les ressources nécessaires aux collectivités pour mettre en œuvre cette politique de redistribution ? Aujourd'hui, et les études de cas le montrent bien, il semble que les politiques de logement abordable sont considérées

comme un coup de pouce de départ dans le parcours résidentiel, comme une étape vers le marché libre (segment perpétuellement à reconstruire). Elles cherchent avant tout à répondre aux besoins actuels des ménages et la question de la maîtrise de la valeur immobilière et foncière sur la durée n'est pas centrale. Pour trois raisons : cette politique n'en est qu'au début et il est probablement prématuré de vouloir la pérenniser sans avoir plus de recul ; la priorité reste dans bien des cas le segment du logement social ; il y a une complexité pour assurer cette pérennité.

Dans ce schéma, l'intérêt des politiques de logement intermédiaire, par rapport à la simple utilisation de PTZ pour l'accession sur le libre, est donc, en complément des plafonds déjà prévus par le PTZ, d'éviter les possibles effets de cette subvention aux ménages : hausses de prix sur le marché et effets d'aubaines pour les acteurs privés. Elles incitent à la maîtrise foncière afin de gérer toute la chaîne de production. Les politiques de logement intermédiaire sont un moyen de retrouver du contrôle sur la production de logement et le financement public ; le BRI en constituerait l'aboutissement.

● **LE RETOUR DU TERRAIN**

Afin d'approfondir cette étape de la recherche, des analyses de terrain ont été menées par l'intermédiaire des agences

d'urbanisme. Ces quatre études de cas, présentées ensuite, montrent bien que le BRI est aujourd'hui un enjeu de R&D et que les collectivités cherchent, dans la diversité des solutions possibles, une palette d'outil pour ses politiques d'habitat, dans des modèles locaux spécifiques. Une institutionnalisation progressive de ces outils et politiques est à l'œuvre à l'occasion des nouveaux PLH et il sera intéressant de suivre leurs futurs développements.

Ce tour d'horizon montre bien sûr l'impact du contexte actuel du logement sur le territoire. Il est clair que les zones les plus tendues, comme Paris ou la Haute Savoie, sont les plus propices pour le développement de tels outils. Mais comment ne pas penser que les autres grandes agglomérations, moteurs de l'économie, vont progressivement également vivre des situations de rareté foncière, et qu'alors des politiques de patrimonialisation du foncier se justifieront. Autant les anticiper ! Aujourd'hui une réflexion prospective sur les politiques d'habitat, au delà de l'horizon du PLH, semble délicate à mettre en œuvre. Or, il n'est pas possible de se satisfaire de solutions de court-terme. Les réflexions autour du logement intermédiaire et d'outils comme le BRI sont sans aucun doute des opportunités pour recréer un lien fort entre politique foncière et politique du logement et les reconsidérer sur un temps long.

# ÉTUDES DE CAS

Quatre agences d'urbanisme ont mené une analyse de terrain apportant un regard sur le contexte actuel du logement et mettant en avant les opportunités que représente aujourd'hui le BRI. En complément, des élus témoignent de leur projet de ville et d'agglomération en matière d'habitat.

## LYON

### Le logement des ménages « intermédiaires » dans la Métropole de Lyon

#### ● UNE PROBLÉMATIQUE PRISE EN COMPTE DEPUIS LE PLH DE 1995

En 1995, le logement des ménages « intermédiaires » apparaît déjà comme un des maillons faibles de la chaîne du logement. Il s'agit de ménages dont les revenus sont compris entre le plafond HLM et 50% au-dessus. Ils représentent alors un quart des ménages. Les difficultés pointées concernent principalement le logement neuf locatif ou en accession. En 2007 puis en 2011, le PLH entérine la poursuite d'actions en faveur du développement d'une offre adaptée aux ménages à revenus intermédiaires avec notamment :

- la définition d'objectifs « habitat » dans les fonciers maîtrisés avec un minimum de 15 % de logements pour les ménages à revenus intermédiaires (en location ou accession sociale) ;
- un développement priorisé des produits locatifs « PLS », une optimisation de leur commercialisation par les bailleurs sociaux et le développement d'une filière régulière de production de PLS « privés ».
- la pérennisation des opérations mixtes dans les secteurs où la production sociale seule est compromise par les coûts du foncier ;
- la promotion d'une offre d'accession pour les ménages à revenus modestes et moyens, en encourageant la mise en œuvre de programmes neufs leur étant destinés et en favorisant ces ménages dans le cadre de la vente des logements HLM ;
- l'innovation en faveur du logement aidé : tester la capacité des opérateurs et des ménages à accepter de nouveaux montages, définir des modalités d'appui aux initiatives individuelles d'habitat participatif, notamment sur les questions foncières, immobilières et sur les relations avec les

opérateurs sociaux. C'est aussi réfléchir à la création d'une structure partenariale visant à soustraire durablement du patrimoine immobilier des mécanismes de reventes spéculatives et permettre aux ménages de se constituer une épargne dans une optique d'accession ultérieure.

#### ● DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX LOGEMENTS NEUFS TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Fin 2017, le PLH et le PLU devraient être réunis dans un seul document, le PLU-H. Les ateliers collaboratifs menés pour son élaboration ont permis aux acteurs publics, privés et associatifs d'échanger sur la situation actuelle des ménages « intermédiaires » face au logement.

Globalement le rythme soutenu de construction de logements depuis l'adoption du PLU en 2005 (9 660 logements en moyenne par an de 2006 à 2014) a permis une forte croissance démographique (près de 61 400 habitants de plus qu'en 2007). Toutefois, malgré l'importance de la production neuve, les prix restent encore élevés dans certains secteurs de la Métropole.

Ainsi, en 2014, les ventes à moins de 2 800 €/m<sup>2</sup> ne représentaient que 20 % des réservations en neuf contre près de la moitié dans l'ancien. Dans le neuf, le levier principal pour produire des appartements dans cette gamme de prix est la TVA réduite. Globalement les réservations de logements à TVA réduite sont faites à 90% par des acquéreurs-utilisateurs. Par ailleurs, l'accession sociale via le PSLA reste marginale avec 72 logements en moyenne par an de 2008 à 2014.

En 2014, les investisseurs représentaient 48% des acheteurs d'appartements neufs

et la moitié des locataires du parc privé payait un loyer supérieur à 11 €/m<sup>2</sup>. Le segment locatif intermédiaire (entre 6,61€ et 8,5€/0 m<sup>2</sup>), relève aux ¾ du secteur privé non conventionné et pour le ¼ restant du parc public et privé conventionné.

Pour finir, les PLS ont représenté 29% des logements sociaux financés de 2008 à 2014. Même si les loyers « PLS » couvrent un large spectre allant de 6 à 10€/m<sup>2</sup>, la majorité (59%) dépasse les 8€/m<sup>2</sup>. Globalement, 77% des ménages occupants un logement PLS pourraient théoriquement accéder à un logement PLUS.

#### ● OUTILS MOBILISÉS ET RÉFLEXIONS EN COURS

Pour proposer des logements neufs privés et publics, en accession et en location, à des prix plus en adéquation avec les revenus des ménages dans le futur PLU-H, la Métropole de Lyon lance plusieurs politiques en lien avec ses compétences et des leviers qu'elle a à sa disposition :

- faisabilité économique des programmes immobiliers ;
- mobilisation du foncier ;
- accompagnement de dispositifs nationaux (incitations fiscales) ;
- expérimentation de démarches innovantes et de nouveaux modes de production du logement abordable telles que les coopératives de logement ;
- développement du parc locatif privé intermédiaire.

À titre d'exemple, le plan 3A, dispositif spécifique à la Métropole de Lyon, vise à aider les ménages à revenus modestes et moyens à devenir propriétaires d'un logement neuf. Pour cela, deux actions sont







RUCHIMP / AGENCE D'URBANISME DE LYON

combinées : le versement d'une prime de 2000 € à 5000 € à l'acquéreur par la Métropole et l'encouragement au développement de logements à prix abordable en apportant un label PLAN 3A aux opérations qui respectent des prix de vente plafonnés. La pérennité à moyen et long terme de cette offre de logements intermédiaires en accession n'étant pas l'objectif, les clauses anti-spéculatives ont été limitées à cinq ans, permettant ainsi de ne pas freiner les dynamiques résidentielles.

En parallèle, la Métropole de Lyon souhaite poursuivre son action à la faveur d'initiatives d'habitat coopératif pour produire du logement accessible non spéculatif. Elle contribue aux réflexions nationales concernant les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS). Localement, la dissociation du foncier et du bâti est une pratique ancienne, et acceptée. Ce modèle est fréquemment reproduit pour permettre le développement de logements à vocation sociale, là où les prix du foncier sont incompatibles avec les possibilités d'équilibre des organismes de logements sociaux. La Métropole de Lyon se porte acquéreur du foncier, et le loue avec un droit d'entrée à un bailleur social (bail emphytéotique). À titre exceptionnel, des baux emphytéotiques peuvent également être proposés aux groupes d'habitat participatif (deux cas en cours).

Pour finir, la Métropole vient également de s'engager dans le nouveau dispositif national relatif au développement du locatif intermédiaire par mobilisation d'investisseurs institutionnels (SNI, collecteurs d'Action Logement...).

**La ZAC Castellane à Sathonay-Camp, un programme de développement du logement intermédiaire, entre la Métropole et la SNI. Sont prévus 17 programmes immobiliers sur la ZAC qui permettront de réaliser 750 logements, dont 20% en logements locatifs sociaux et 15% en logements intermédiaires.**

## POINT DE VUE

**Michel Le Faou**, vice-président de la métropole de Lyon, président de l'agence d'urbanisme de Lyon

La Métropole lyonnaise se construit chaque jour sur un principe fondamental : rester pour chacun d'entre nous une ville accueillante, attractive et solidaire.

Ces trois qualités sont essentielles en effet pour élaborer des politiques permettant à chacun de trouver, en fonction de son parcours familial, professionnel et personnel, un logement adapté à ses besoins et à ses désirs.

C'est ainsi, que bien au-delà du concept de solidarité, qui nous conduit à apporter une grande attention au logement des plus modestes, nous avons conçu notre projet de ville et d'agglomération en prenant en compte les besoins des ménages à revenus intermédiaires, ceux qui peinent aussi à se loger parfois car leurs revenus bien que moins modestes ne leur permettent pas d'accéder à la propriété ou à logement locatif correspondant à leurs attentes.

Depuis plusieurs années, nous travaillons avec la promotion immobilière, à cette conception de mixité des produits sur toute la chaîne du logement. Et nous sommes parvenus, notamment dans nos grands projets urbains à mettre en place une stratégie de développement de logements « à prix abordables » ou de catégorie intermédiaire favorisant la mixité sociale nécessaire au bon équilibre de la Métropole.

Ainsi, notre plus bel exemple est la mise en oeuvre du PLAN 3 A, fondé sur un système de certification d'opérations, avec un prix de vente maîtrisé à moins 20% du prix du marché, accessible aux ménages primo-accédants. C'est une véritable innovation dans le marché de l'immobilier, et cela fonctionne bien. Nous renouvelons notre programme pour 2016, et prévoyons d'allouer à minima 500 primes par an d'ici la fin du mandat. Ces primes seront abondées par les communes souhaitant adhérer au dispositif.

Nous poursuivons par ailleurs cette politique, avec tous nos partenaires, y compris les bailleurs sociaux qui produisent également des logements en accession sociale à la propriété.

Et enfin, j'ajouterais que nous avons dernièrement signé avec la SNI une convention de partenariat pour produire ensemble sur la Métropole 1 200 logements par an pendant cinq ans - 700 logements intermédiaires et 500 logements sociaux.

Si on met bout à bout toutes ces productions, le PLAN 3 A, les logements en accession sociale et les logements PLS produits par les bailleurs sociaux, notre production de logements intermédiaires représentera une part importante de la production neuve. Tout cela, sans compter notre action dans le parc privé, pour mettre en location des logements rénovés de qualité à des loyers maîtrisés via des conventionnements avec l'ANAH.

Nous le savons tous, le logement intermédiaire est un maillon essentiel de la chaîne du logement, indispensable à un parcours fluide et utile aussi pour soulager la pression qui s'exerce actuellement sur le logement social.

## RENNES

## Logement intermédiaire à Rennes Métropole : innovation et démembrement de propriété

**Les politiques de l'habitat conduites par la métropole rennaise n'ont eu de cesse de promouvoir « l'accès au logement pour tous ». Ce principe fondateur a conduit la collectivité à intervenir très tôt sur toute la palette de l'offre en logements, considérant que la tension observée sur un segment particulier du parc - le locatif social par exemple - résultait du fonctionnement global du marché.**

### ● UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE DES MARCHÉS DU LOGEMENT

Cette approche systémique qui est la marque des PLH successifs de Rennes Métropole s'est traduite par des orientations fortes et des dispositifs volontaristes, notamment en matière de logement intermédiaire.

En 2005, le diagnostic du PLH de Rennes Métropole avait mis en évidence la difficulté à maintenir la mixité sociale dans un contexte de marché très spéculatif et donc très ségréatif. Les ménages à revenus modestes et intermédiaires étaient contraints, pour accéder à la propriété, de s'éloigner de l'agglomération rennaise ou étaient bloqués dans leur parcours résidentiel. Le PLH de 2005 avait alors pris deux orientations fortes : d'abord, une relance de l'offre de logements neufs par un doublement de la production. Ensuite, une diversification de cette production par la mise sur le marché de produits plus adaptés aux capacités financières des ménages.

L'effort de production était accompagné d'une forte contribution financière de la collectivité, 50 % des logements produits bénéficiant d'aides locales, la moitié en locatif social et le reste se partageant entre le locatif intermédiaire en financement PLS, et l'accession aidée pour des ménages à revenus modestes et intermédiaires (PSLA, Pass foncier et autre accession aidée).

Cette politique a produit des résultats. Le « choc de l'offre » rendu possible par une intervention publique puissante et ciblée a permis de détendre l'ensemble des marchés de l'immobilier. En effet, au cours de la période, la demande en locatif social a diminué, les loyers du parc privé se sont stabilisés ainsi que les prix de l'immobilier sur le marché de l'occasion.

Le pari du PLH de 2005 était que les aides locales relayant les aides nationales allaient impacter l'offre libre (non aidée par la collectivité), celle-ci s'adaptant aux besoins et

à la solvabilité des ménages. En réalité, le marché libre s'est concentré sur une gamme relativement étroite et chère de logements accessibles à une minorité de ménages, notamment investisseurs, aux revenus situés le plus souvent dans les deux déciles de revenus les plus hauts de l'agglomération. Cette spécialisation de l'offre libre a eu deux conséquences : d'une part, les ménages ont continué à aller chercher hors de la métropole le logement répondant à leur besoin ; d'autre part, par le jeu des interactions entre segments de l'offre aidée et non aidée, cela a entraîné une « quasi absence » d'offre libre à prix intermédiaire.

Le nouveau PLH de Rennes Métropole adopté le 17 décembre 2015, inscrit la politique de l'habitat dans un nouveau cycle autour de trois principes : volonté, en maintenant l'effort de production, diversité, en prenant en compte la réalité des communes et de leur marché, et solidarité par une répartition équilibrée et équitable. Il complète la gamme d'offre de logements en développant entre logement aidé et marché libre, des produits dits « régulés ». Insérés dans les « espaces interstitiels » de l'offre intermédiaire, ces logements pourront prendre différentes formes selon le public visé (jeunes actifs, familles, étudiants ou seniors) ou la localisation envisagée. Réguler ne signifiant pas aider, il faut donc trouver de nouveaux dispositifs pour inciter les acteurs de l'immobilier à ajouter à leur propre gamme ces produits auparavant quasi-absents du marché, tant en locatif

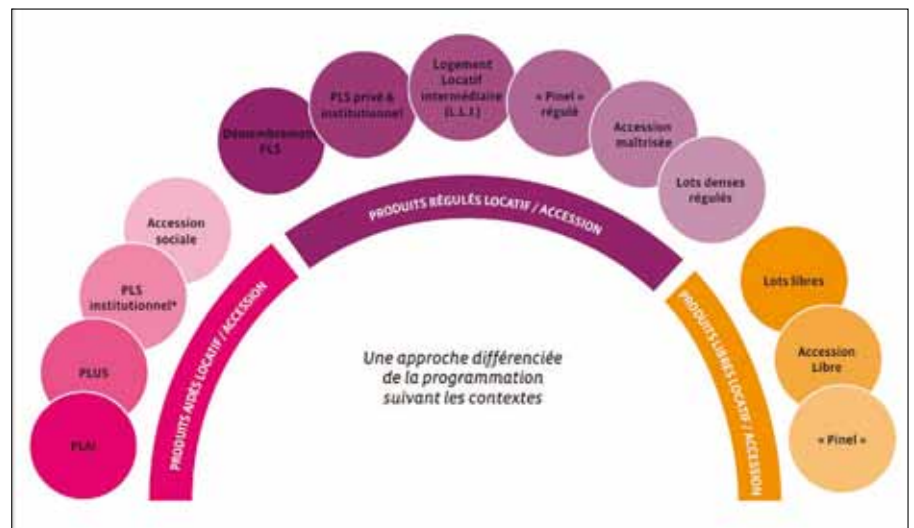
qu'en accession. En incitant à élargir le spectre de l'offre privée, au moyen de certaines formes d'encadrement des acteurs, il s'agit de rencontrer des demandes exclues auparavant des marchés.

C'est dans ce cadre que se situe la recherche de nouvelles marges de manœuvre en termes de montage opérationnel, financier, de coût d'aménagement, de conception des immeubles et des logements, de constitution du prix de sortie, mais aussi en termes d'innovation sur les nouveaux modes d'habiter. À ce titre, l'orientation n°3 du nouveau PLH prévoit que « les produits aidés et régulés s'appuient sur l'ensemble des possibilités offertes par le démembrement de propriété : usufruit locatif social, bail emphytéotique, bail à construction, Bail réel immobilier, foncier différé... ».

### ● OUTILS DU LOGEMENT INTERMÉDIAIRE ET MONTAGES INNOVANTS

Rennes Métropole a, de tout temps, cherché à utiliser au mieux les outils financiers existants, à développer des formes urbaines adaptées, à les combiner, à associer les acteurs de la construction pour rendre le plus efficace possible ses interventions. Les dispositifs nationaux ont été mobilisés et complétés par des aides de la métropole pour promouvoir sa politique de l'habitat. En complément des outils financiers mis en place, des opérations innovantes ont vu le jour notamment dans le domaine de l'accession à la propriété :

- combinaison du contrat de construction de maisons individuelles sur des petites



Une large gamme de financements du logement est prévue au nouveau PLH de Rennes Métropole

## POINT DE VUE

**Emmanuel Couet**, président de Rennes Métropole et président de l'agence d'urbanisme de Rennes

La conviction que le droit à la ville s'éprouve dans le droit au logement pour tous, quelles que soient les situations familiales, professionnelles ou sociales est une valeur forte du territoire. Chaque étape de notre histoire collective s'est accompagnée d'une progression de notre politique en faveur du logement.

En 2005, le diagnostic du Programme local de l'habitat constatait que la métropole rennaise n'échappait pas à la crise du logement qui frappait toutes les métropoles européennes attractives, remettant en cause la mixité sociale et générationnelle, mais aussi le développement économique et l'emploi. Faute de trouver des logements pour les jeunes actifs, les entreprises risquaient de chercher ailleurs des conditions plus propices à leur développement. L'ambition de Rennes Métropole fut alors de produire 36 000 logements sur la durée du PLH. Des logements pour tous les âges, adaptés à tous les budgets et bénéficiant pour la moitié d'entre eux d'une aide financière de la collectivité. Cette politique a atteint son objectif. L'ef-

fort soutenu de construction a permis de contenir les prix à l'achat et à la location, redonnant du pouvoir d'achat aux ménages les plus modestes. L'offre de logements aidés s'est développée sur le territoire apportant une réponse aux jeunes ménages actifs souvent contraints par le passé à quitter l'agglomération pour accéder à la propriété. Cependant, le marché libre s'est concentré sur une gamme de prix élevés peu accessibles aux ménages disposant de revenus intermédiaires.

Le PLH de 2015 poursuit la démarche très volontariste des PLH précédents en intervenant comme par le passé sur l'ensemble de la gamme de logements. Élaboré en étroite collaboration avec l'ensemble des communes de la métropole, les bailleurs sociaux, les professionnels de l'immobilier et les associations mobilisées sur la question du logement, il est construit autour de trois principes forts : volonté, diversité, solidarité. Déclinaison du projet communautaire, il partage l'ambition d'une métropole écoresponsable qui relève les défis énergétiques et environnementaux en préservant

les ressources naturelles et en limitant l'étalement urbain. Concernant la diversité, il s'agit de promouvoir une offre élargie de logements adaptée à chacune des communes au sein de la métropole et de renforcer l'offre à prix intermédiaire.

À cette fin, la politique publique de l'habitat complète la gamme des produits aidés par le développement de produits régulés. Deux axes stratégiques guident cette déclinaison : diversifier la gamme et innover dans tout le processus de production et de financement du logement. La formation du prix de vente d'un logement étant fortement impactée par le coût du foncier, notamment dans le cœur de métropole et en secteur de renouvellement urbain, la collectivité réfléchit à la mise en œuvre des outils de dissociation du portage du foncier et d'acquisition du logement comme levier solvabilisateur des ménages à revenus intermédiaires. Les nouveaux montages - tel le démembrement de propriété - ont ici toute leur place, dans la recherche renouvelée de solutions au bénéfice de nos concitoyens en quête d'un logement.

parcelles : dans le cadre d'une opération publique d'aménagement, un constructeur de maisons individuelles avec l'appui d'un cabinet d'architecte a réussi à produire de l'individuel dense pour un budget de 170 à 180 000 € ;

- nouvelles formes urbaines et nouveaux matériaux, notamment les « maisons/container » : cette opération a permis à la fois de la densité, de la diversité et des coûts de sortie compatibles avec les revenus des ménages ;
- individuel dense en construction modulaire en VEFA : une société a développé un procédé de maisons modulaires bois/acier. Les modules découpés sont réalisés en atelier et acheminés par camion, puis assemblés. Ce procédé constructif a permis d'économiser 10 à 15 % du prix, (prix de sortie visé : 1 800 €/m<sup>2</sup>) ;
- en ZAC ville-centre, des programmes immobiliers privés ont été produits dans un cadre réglementé : prix de vente et taille de logements encadrés. Ceci en contrepartie d'une charge foncière négociée en amont. Cette expérimentation

positive a été renouvelée sur d'autres sites.

Mais l'innovation a également porté sur le démembrement de propriété. Plusieurs programmes en locatif ont été en partie commercialisés en « PLS usufruit » par des promoteurs privés en partenariat avec des bailleurs sociaux comme gestionnaires usufruitiers. Ces programmes, en nombre limité, ont cependant permis d'expérimenter de nouveaux modes de production et d'occupation des logements. En matière d'accession à la propriété, rappelons que le Pass Foncier dans sa première version « bail à construction » avait ouvert la voie, avec succès, en instaurant une dissociation temporaire de l'acquisition du foncier et de celle du bâti.

Le nouveau PLH de Rennes Métropole poursuit dans cette voie, à la recherche de tous les leviers susceptibles de renforcer l'offre de logements intermédiaires. Il s'appuie sur tous les dispositifs disponibles pour développer l'offre dite régulée au sein d'une palette très complète couvrant la totalité du marché.

Parmi tous les dispositifs, le démembrement de propriété reste cependant encore embryonnaire. Malgré un réel avantage financier pour l'acquéreur, il reste un marché de niche dans un territoire encore très marqué par l'accession à la propriété constitutive du patrimoine du ménage. Si la propriété est parfois jugée plus contraignante par les jeunes ménages mobiles, un fort attachement demeure en effet pour les ménages inscrits dans une trajectoire de stabilisation de la vie familiale et d'ancrage sur le territoire métropolitain.

Pour autant, le Programme d'action du PLH entend « accompagner l'innovation » et stimuler via un comité de suivi dédié une démarche de recherche et développement portant notamment sur les modes de portage du foncier et les statuts d'occupation. La réflexion ne fait que commencer mais montre déjà les possibilités offertes par les organismes fonciers solidaires en termes de maîtrise des prix et de pérennisation de la vocation « intermédiaire » des logements.



LUCIE LAURIN AUA/T

Quartier Vidailhan à Balma, 2013

## TOULOUSE

# Les politiques de soutien à l'accession à prix maîtrisés dans la métropole toulousaine

**À Toulouse, c'est le constat des difficultés rencontrées par les primo-accédants et les jeunes familles pour se construire une trajectoire résidentielle dans le cœur de l'agglomération qui a fait émerger la question de l'accession abordable dès les années 2000.**

### ● CONTEXTE DU MARCHÉ IMMOBILIER À TOULOUSE

Le marché du neuf est essentiellement porté par les dispositifs d'investissement locatif, avec une production ciblée sur les logements de deux ou trois pièces. La construction de maisons est deux fois moins importante, elle concerne plutôt les communes de deuxième couronne et plus largement, le périurbain. Les ménages primo-accédants disposent d'un choix restreint d'acquisition adaptée à leur budget. Ainsi, au regard de leur revenu, moins de 15% des ménages locataires du parc privé peuvent envisager d'acheter un appartement de quatre pièces aux conditions du marché et de crédit pratiqués, ou acquérir

une maison construite en promotion immobilière. Sur les dernières années, la gamme de logements neufs accessibles aux plus modestes s'est sensiblement réduite : ainsi, entre 2008 et 2014, la part des ventes de logements à moins de 2 700 euros par m<sup>2</sup> est passée de 25% à moins de 10%.

Si l'accession sociale constitue une alternative, avec une production soutenue en PSLA, cela ne concerne finalement qu'une petite part des ménages locataires. Dans ce contexte, avec un budget inférieur à 200 000 euros, il faut envisager soit l'achat d'un petit appartement neuf (trois pièces maximum), soit se tourner vers le marché de l'ancien, pour des produits moins valorisés des années 60, très énergivores, parfois situés dans des environnements urbains déqualifiés. Le choix de la construction d'une maison dans le périurbain s'impose souvent pour les jeunes familles qui cherchent un grand logement neuf, avec un budget contraint.

La faible diversité de la production de logements en cœur d'agglomération, l'absence

de contrainte physique et l'environnement de qualité autour de Toulouse, contribuent ainsi à l'étalement urbain de l'agglomération toulousaine : 5 000 maisons individuelles sont construites chaque année dans un rayon minimum d'une trentaine de kilomètres autour de Toulouse.

### ● POLITIQUE DE SOUTIEN À L'ACCESSION ABORDABLE

Initialement portée par le SCoT, la question de l'accession abordable s'est imposée aux différents PLH menés sur l'agglomération toulousaine, et plus largement, l'enjeu de la diversité de la production de logements structure la politique locale de l'habitat de la métropole. Dans l'actuel PLH, prorogé jusqu'à fin 2018, les objectifs relèvent pour moitié d'une production de logements aidés, en locatif social (35%) et en accession aidée (15% en PSLA et TVA réduite) et pour moitié du secteur libre. 10% de la production est fléché vers la constitution d'une offre de logements abordables. Pour autant, il s'agit d'abord de rattraper le déficit de

logements sociaux, car les besoins sont prégnants et les élus s'engagent sur cet objectif, avec la mobilisation des acteurs, publics et privés : ZAC, servitudes de mixité sociale en diffus, ou simple négociations. Dans le même temps, des actions sont mises en œuvre pour le développement de l'accès sociale à la propriété en PSLA et la requalification du parc existant, à la fois redressement des copropriétés en difficulté et réhabilitation du parc social.

Si une fiche action intitulée « de nouveaux partenariats pour la production de logements abordables » fixe le cadre et les moyens de ce projet dans le PLH, certaines actions ont connu un succès limité, d'autres n'ont pas vu le jour.

Ainsi, dès 2007, l'expérimentation « Génération 21 » menée sur la ZAC Andromède à Blagnac a utilisé deux leviers majeurs pour produire des logements à coûts maîtrisés en accession abordable : la mise à disposition de foncier minoré et la mise en œuvre de processus constructifs innovants. Cependant, malgré un réel intérêt rencontré par des programmes de conceptions ou de formes urbaines innovantes, les promoteurs ont eu des difficultés à tenir le cap des 2500 €/m<sup>2</sup> pour les logements abordables.

### ● QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Plusieurs collectivités ont mobilisé le dispositif du PASS foncier, mais peu d'opérations ont vu le jour. La commande publique a essentiellement mobilisé la SEM d'aménagement de Toulouse Métropole, la SEM OPPIDEA, pour mettre en œuvre l'objectif de production de logement abordable dans les opérations d'aménagement public, avec un objectif de prix de sortie inférieur de 20 à 25% au prix du secteur libre et l'application des conditions de ressources du PLI. Quelques opérations ont ainsi été initiées sous forme d'habitat collectif, puis la SEM a lancé un appel à idées « Habitat intermédiaire », pour favoriser le développement d'un nouveau mode d'habitat se rapprochant de l'habitat individuel à coût maîtrisé mais répondant à la densité recherchée en ville. Les attendus du cahier des charges étaient la recherche de formes urbaines « désirables », proposant qualité d'usage et évolutivité du logement, alliant prix maîtrisés et optimisation foncière, grâce à des charges foncières minorées en ZAC. La mise en œuvre récente de ces projets ne permet pas encore de disposer d'un retour d'expérience, ni de bilan sur les prix de sortie.

De façon concomitante, Toulouse Métropole a encouragé le développement de l'habitat participatif en réservant du foncier, dans les



Bois Soleil, réalisation OPPIDEA, logement abordable quartier de Borderouge

ZAC, à ces opérations. Ce type d'habitat permet aux futurs habitants de se réapproprier la conception du bâti, de l'espace et du vivre ensemble, d'être réellement parties prenantes pour disposer d'un habitat à la mesure de leurs besoins et de leur mode de vie, mais aussi de produire du logement 10 à 20% en dessous du prix du marché. Le bilan reste aussi à établir en matière de coût.

Si les actions engagées n'ont pas toutes abouti, une palette de solutions a été expérimentée, de nouveaux partenariats ont été mis en œuvre et des montages ont été testés. Une réflexion est actuellement engagée

sur la poursuite d'une rationalisation des procédés constructifs, la diminution des frais de commercialisation, la valorisation des territoires concernés par l'application de la TVA réduite, le différé de paiement du foncier avec un portage par une structure *ad hoc*. Dans cette perspective, les nouveaux outils introduits par la loi ALUR (Bail Réel Immobilier, Organisme Foncier Solidaire) constituent une piste et offrent de nouvelles perspectives qui pourraient prendre une place dans la panoplie des solutions mises en œuvre. Il reste cependant un enjeu d'acculturation face à la complexité de ces nouveaux outils.



AGUR

Quartier de Rosendaël à Dunkerque

## DUNKERQUE

# La problématique du logement intermédiaire et du Bail réel immobilier sur l'agglomération dunkerquoise

Le BRILO est un dispositif complexe réservé aux agglomérations sous forte tension. Dans le Dunkerquois, ce type de produit ne correspond pas à un créneau de la demande, ou seulement à la marge.

En effet, les ménages à revenus intermédiaires ciblés par le BRILO ne rencontrent pas de difficultés particulières pour accéder à la propriété dans l'agglomération dunkerquoise, par rapport à d'autres territoires sous tension. L'importance du parc social, qui représente les deux tiers de l'offre locative et une gamme de prix immobiliers ouverte, font que le marché s'ajuste à la clientèle locale.

La politique de la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) s'oriente plutôt vers l'accession à prix abordable pour des ménages ayant des revenus compris entre 60 et 130% des plafonds HLM.

### ● LE TERRITOIRE DUNKERQUOIS : UN TERRITOIRE HÉTÉROGÈNE

La région Flandre-Dunkerque, périmètre du SCoT, compte 253 400 habitants, dont 199 700 dans le périmètre de la Communauté urbaine de Dunkerque et 53 700 dans la communauté de communes des Hauts de Flandre.

Depuis 1999, l'agglomération dunkerquoise est en situation de décroissance démogra-

phique tandis que sa périphérie continue de croître. Ce recul démographique est dû à un solde migratoire négatif lié aux départs des jeunes adultes pour leurs études et pour trouver un emploi. Une part plus faible de ces départs est à destination du secteur périurbain et rural du SCoT, ce qui permet à la Communauté de communes des Hauts de Flandre de garder une évolution démographique positive bien que fragilisée par le manque de croissance démographique de la CUD.

### ● LE PARC DE LOGEMENTS, DES DISPARITÉS ENTRE LES TERRITOIRES

Sur le territoire, on observe des déséquilibres structurels liés à une histoire de développement industrialo-portuaire : le parc HLM est très important notamment dans les communes de l'ouest et dans le centre de l'agglomération, représentant 34 % des résidences principales de la CUD, contre une moyenne nationale de 17%.

Par ailleurs, une partie du parc privé ancien s'avère de qualité médiocre. Il assure une fonction sociale pour le secteur locatif privé et constitue le premier support de l'accession à la propriété pour les jeunes ménages qui souhaitent acquérir une maison.

Concernant le parc locatif privé, les tendances s'inversent : s'il représente 24% des

résidences principales à l'échelle de la France, il n'est que de 18% dans la CUD, majoritairement dans la ville-centre.

Quant au développement de la construction sur parcelle libre de constructeur hors de l'agglomération, elle renforce la spécialisation socio spatiale des territoires.

En 2014, 54 % des transactions de maisons de plus de 5 ans se font à un prix inférieur à 150 000 €, proportion qui n'avait plus été observée depuis 2005.

Le décalage entre les prix du marché et la solvabilité des ménages se confirme : seulement 40,5 % des ménages pourraient financer l'achat d'une maison de 149 000 € (correspondant au prix médian) en emprunt total sur 20 ans, contre 45,6 % au niveau national.

### ● LA POLITIQUE FONCIÈRE DE LA CUD: ACCESSION À PRIX MAÎTRISÉ ET PRODUCTION DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX

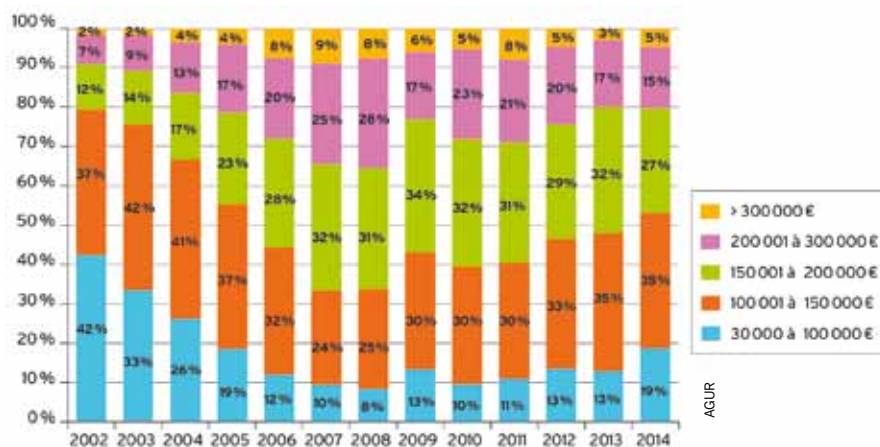
L'une des actions du PLH de la CUD (2013-2018) est la poursuite du développement d'une offre en accession à un prix maîtrisé en s'appuyant sur un programme d'action foncière approuvé fin 2014. Un objectif de production de 20 % de l'offre privée en accession abordable (soit 72 logements/an sur les 600 logements à produire) a été fixé.

Dans le neuf, les plafonds de prix varient entre 2 000€/m<sup>2</sup> HT en individuel et 2200€/m<sup>2</sup> HT en collectif avec des plafonds de ressources alignés sur le PAS, la prime étant de 3 000 € à 10 000 €.

Dans l'ancien, il y a une obligation de travaux (gain énergétique de 25 %, étiquette D après travaux). La prime communautaire va de 5 000 € à 12 000 €, avec des plafonds de ressources correspondant à ceux de l'ANAH. L'acquéreur doit s'engager à occuper le logement pendant 9 ans et une clause anti-spéculative est prévue en cas de revente anticipée.

De 2007 à 2014, le nombre de subventions agréées par la CUD est passé de 400 à une vingtaine. Souvent couplées au PTZ, les conditions d'attribution de celui-ci se répercutent sur le dispositif CUD. Recentrés sur la construction de logements neufs de 2012 à 2014, les PTZ attribués dans la CUD sont passés de 950 en 2011 dont 890 dans l'ancien à seulement 24 en 2014.

Suite au bilan mitigé de ce dispositif et aux difficultés de commercialisation d'opérations en PSLA notamment dans les quartiers prioritaires, la CUD a mandaté un bureau d'études pour une étude de marché sur l'accession à la propriété. Il en ressort « une situation de marché équilibrée voire sur-offreuse à certains moments, une grande accessibilité du marché de l'ancien..., une concurrence du lot libre hors CUD... ». L'étude appelle à la vigilance sur le



La part des transactions de moins de 150 000 € est toujours en progression

phasage des opérations à lancer en secteur ANRU avant que l'attractivité du quartier ne soit engagée.

La relance des opérations en foncier différé est un autre volet de l'accession à prix abordable. Par un bail à construction avec promesse d'achat, il permet à une famille de différer le prix d'acquisition du terrain.

Concernant la mise en œuvre du bail emphytéotique à destination des bailleurs sociaux, la CUD met à disposition des bailleurs sociaux du foncier par bail emphytéotique moyennant une redevance de 2 500 € par logement sur les sites en renouvellement

urbain et de 5 000 € par logement pour ceux situés dans les zones d'aménagement. La durée du bail est de 55 ans. L'objectif est de produire 120 logements par an. Enfin, pour la réalisation de logements sociaux en acquisition amélioration, la participation foncière pour la réalisation de PLUS et PLAI en diffus se fait dans le cadre de l'OPAH RU. Un bailleur acquiert deux immeubles, la CUD un troisième pour le remettre au bailleur pour un euro symbolique. L'économie réalisée permet ainsi de réaliser les travaux de réhabilitation des trois immeubles, l'outil qu'est le bail emphytéotique peut aussi être utilisé.

## INTERVIEW

**Patrice Vergriete**, maire de Dunkerque, président de la Communauté urbaine de Dunkerque, vice-président de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque

### Comment abordez-vous la politique du logement intermédiaire sur votre territoire ?

Je parlerais plutôt de logement abordable, la notion de logement intermédiaire n'étant pas perçue de la même manière que l'on habite à Paris ou à Dunkerque. Une première cible est à destination des jeunes ménages qui ne trouvent pas à se loger dans le parc privé.

Ce peut être par les réponses apportées dans le parc social, même si les délais de satisfaction de la demande sont trop longs et les conditions d'attribution trop contraignantes pour des jeunes qui rentrent dans la vie active. Le soutien à l'accession à la propriété est une autre réponse avec un système d'aide complémentaire aux prêts bancaires classiques

qui peut servir de déclencheur à la décision d'acquérir un bien.

La Communauté urbaine revoit actuellement sa politique en faveur des primo-accédants avec comme objectif, outre l'accès au logement, le renforcement de l'attractivité résidentielle de l'agglomération.

### Quels outils mobilisez-vous pour mettre en place vos projets ?

Tout passe par la politique foncière mise en œuvre par la Communauté urbaine de Dunkerque. Pour le développement du logement locatif social, le bail emphytéotique est un outil efficace, que ce soit pour la construction de logements neufs ou pour des opérations d'acquisition-amélioration dans le parc existant. Pour

l'accession à prix maîtrisé, plusieurs pistes sont en cours de réflexion. L'une, à titre expérimental, consiste en la mise à disposition par la collectivité de foncier à prix minoré, avec appel à la concurrence. Les opérateurs s'engageront à contenir les coûts de construction particulièrement élevés dans le Dunkerquois, le prix de sortie d'un logement individuel ne devant pas dépasser 150 000 €.

Le foncier différé est aussi un autre outil pour rendre l'accession à la propriété plus abordable. Enfin, un coup de pouce fiscal en faveur des primo-accédants sera mis en place. Pendant les deux premières années de leur acquisition, ils seront remboursés à hauteur de 80 % de la taxe locale sur le foncier bâti.

# PAROLES D'ACTEURS

De nombreux acteurs se positionnent sur le Bail réel immobilier (BRI), dont la Ville de Paris et l'Étude des notaires Chevreux ont été parmi les premiers porteurs. La parole est donnée à des acteurs de terrain qui participent à la mise en œuvre de cet outil.

## EPF DE HAUTE-SAVOIE

### Le BRI : un contrat de longue durée qui déploie une nouvelle approche des investissements dédiés aux logements aidés

par Thomas Sablé, doctorant CIFRE - Chargé d'études, laboratoire Magellan - EPF 74

#### ● UN OUTIL FONCIER OPÉRATIONNEL

Quel est l'objet de la « science » foncière ? Pour Joseph Comby et Vincent Renard, elle permet de régir « comment les terrains seront alloués entre les différentes utilisations possibles ». Ils précisent qu'une politique foncière a pour objectif d'organiser les différentes fonctions du développement urbain et « d'infléchir les conséquences redistributives perverses générées spontanément par le fonctionnement des marchés ». Le BRI est un outil foncier qui s'inscrit dans cette « science » foncière en intégrant un nouveau format de propriété capable d'impulser de nouvelles logiques de redistribution, plus solidaires, qui ont la capacité de contraindre le marché de l'immobilier sur le temps long.

Avec un BRI, une collectivité contractualise, avec un investisseur, la réalisation d'un programme immobilier à destination du logement intermédiaire. L'opération est impulsée par le levier foncier : la collectivité fournit le terrain en contrepartie d'une redevance annuelle. La différence entre la valeur vénale du terrain et la somme totale des loyers perçus constitue l'effort financier de la collectivité, abondé du retour des constructions dans son patrimoine à l'issue du bail.

Ainsi, les investissements engagés pour les logements cédés en BRI forment un fond de réserve, d'emprises foncières bâties, qui peuvent être réutilisées, réhabilitées pour des opérations d'aménagements ultérieures.

Le BRI revêt une dimension opérationnelle permettant de construire et de gérer une offre de logements intermédiaires. Il revêt une dimension patrimoniale permettant de valoriser les emprises foncières détenues par les collectivités.

La dissociation du terrain et du bâti est donc un outil intéressant pour la politique d'aménagement et la stratégie patrimoniale d'une collectivité.

#### ● UN OUTIL FONCIER PLANIFICATEUR

La Cour des Comptes, dans son rapport de 2013, observe que « comme dans l'ensemble des administrations publiques, les pratiques administratives des collectivités locales ont visé à administrer le patrimoine, plutôt qu'à le valoriser. Sans chercher à répondre aux seuls impératifs de rentabilité, il apparaît souhaitable de promouvoir une gestion plus dynamique du patrimoine, qui s'appuie sur une stratégie cohérente. »

Le BRI et les autres outils fonciers de dissociation sont faits pour valoriser un patrimoine foncier. Dans le cas d'une collectivité, ce sont des outils pertinents pour asseoir une stratégie patrimoniale à condition qu'ils soient gérés et suivis dans le temps. En particulier pour les marchés immobiliers sous tension, la dissociation de la propriété du foncier et du bâti permet de faciliter des projets d'aménagement : elle fournit le foncier et minore les frais financiers inhérents. C'est le foncier qui coordonne le partenariat public/privé.

C'est une stratégie appliquée pour la restructuration du quartier de la gare au cœur de l'agglomération annemassienne (ZAC Etoile-Gare, Annemasse Agglo). Depuis les années 2000, la collectivité constitue des réserves foncières pour lancer le projet d'aménagement d'ensemble portant sur la restructuration du pôle multimodal et la création de près de 1 000 logements, dont une majorité aidés. Parmi les fonciers mobilisés par l'action publique, certaines emprises seront démembrées pour des programmes ciblés. Ainsi, la collectivité reste propriétaire d'emprises foncières. À l'issue du bail, le renouvellement urbain sera facilité par la maîtrise foncière conservée par la collectivité. À long terme, la destination des emprises foncières pourra être ajustée en fonction des besoins de la col-

lectivité. Cette stratégie foncière s'applique particulièrement pour les tissus urbains stratégiquement situés pour une collectivité : sur des friches urbaines, au cœur du centre-ville, à proximité d'équipements publics notamment.

#### ● FAVORISER LA CONSTITUTION D'UN PATRIMOINE FONCIER POUR LES COLLECTIVITÉS

Capitalisant l'expérience de la « Foncière Commune » créée en région parisienne par l'Établissement Public Foncier d'État d'Ile de France (EPFIF) et la communauté d'agglomération de Plaine Commune, l'Établissement Public Foncier Local de la Haute-Savoie (EPF 74) expertise un outil, complémentaire à son activité de portage foncier, pour accompagner les collectivités à la constitution d'un patrimoine foncier mutualisé et valorisé.

L'objet d'une telle structure est d'inciter les collectivités à s'engager dans la constitution de réserves foncières pour des projets d'aménagements et notamment pour le logement intermédiaire. Le financement de l'acquisition de l'emprise foncière pourra être minoré pour la collectivité. Il sera assumé en partie par la structure qui l'accompagne dans cette démarche. Le principe du financement public participatif engendre des principes de gouvernance et de gestion mutualisés. La structure devient un outil de financement et de planification pour l'aménagement du territoire. Pour ce faire, elle se dote de moyens capables de lutter contre les effets d'aubaines (les opportunités de court terme, les alternances politiques, etc.).

Grâce à la mutualisation, les principes de gestion pour la préservation et la valorisation du patrimoine dans le temps sont assurés par l'ensemble des parties prenantes au financement, non plus par la seule entité territoriale propriétaire, résolvant l'enjeu de la « mère porteuse ».



## COMMUNITY LAND TRUST

## Du Community Land Trust aux organismes de foncier solidaire : transposition d'un modèle pour du logement durablement abordable

par Vincent Le Rouzic, doctorant Paris I Panthéon-Sorbonne, président de l'association Community Land Trust France

Les organismes de foncier solidaire (OFS) tirent leur principale inspiration du community land trust américain qui est « un organisme à but non lucratif dont la mission consiste en l'administration du foncier pour les générations actuelles et futures, tout en protégeant les droits d'usage légitimes des résidents ». Aux États-Unis, le modèle existe depuis les années 1970 et on dénombre à présent 260 organisations, dont près de la moitié est regroupée au sein d'un réseau national (Grounded Solutions). De par ses performances en matière de logement durablement abordable et d'optimisation des fonds publics, l'expérience phare du Champlain Housing Trust, fondée par Bernie Sanders, alors maire de Burlington, a été distinguée en 2008 par le Prix Mondial de l'Habitat des Nations Unies, ce qui a permis au modèle de s'exporter au-delà des frontières américaines.

Pour rendre le prix des logements durablement abordable, le modèle repose sur la dissociation entre la propriété du sol et du bâti et en extrayant définitivement la valeur du terrain du coût du logement. Ainsi, le ménage achète sa résidence principale à un prix abordable par l'acquisition de droits réels sur les murs (sans le terrain) et s'engage à respecter une formule de vente fixée dès le départ permettant limiter la plus-value au profit d'un autre ménage. En pérennisant dans le temps l'offre de logement abordable, le dispositif permet de réduire considérablement la dépense publique en faveur de l'accession sociale à la propriété.

### ● UNE TRANSPPOSITION PAR ÉTAPE

Pour mettre en œuvre le modèle du CLT en France, un amendement à la loi ALUR (article 184) a été adopté pour créer les organismes de foncier solidaire, puis l'ordonnance du 20 juillet 2016 est venue créer un bail de longue durée spécifique aux organismes de foncier solidaire, le bail réel solidaire.

### Les organismes de foncier solidaire (loi ALUR)

La première étape dans la transposition du modèle du community land trust a été de créer une structure spécifique, à la fois



Construction de logement abordable aux États-Unis

« mère porteuse » du foncier et « équivalent bailleur social » du parc de logement en accession sociale chargé à minima d'agrèer les ménages, de percevoir les redevances foncières et de vérifier que les logements sont vendus aux prix de la formule de revente. À cet effet, la loi ALUR (article 184) a créé le statut de l'organisme de foncier solidaire (OFS) défini comme « un organisme sans but lucratif agréé par le représentant de l'Etat dans la région » qui « reste propriétaire des terrains et consent au preneur dans le cadre d'un bail de longue durée, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété » (article L 329-1 CU). Un décret publié le 12 septembre 2016 vient préciser les modalités concrètes de créa-

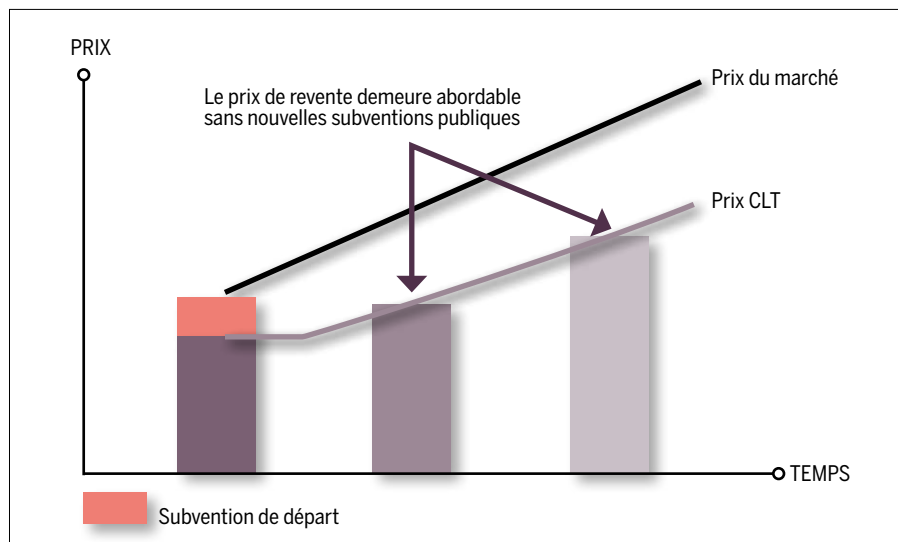
tion, d'agrément et de contrôle des activités de l'organisme de foncier solidaire.

### Le bail réel solidaire (ordonnance du 20 juillet 2016)

La seconde étape pour transposer le modèle du CLT dans la législation française a été de créer un nouveau bail de longue durée spécifique aux organismes de foncier solidaire. À la différence du bail réel immobilier qui repose sur le principe d'une propriété immobilière temporaire, le bail réel solidaire vise à dissocier de façon perpétuelle les murs des logements de la propriété foncière.

Le bail réel solidaire créé par l'ordonnance du 20 juillet 2016 présente trois innovations principales :

### L'immobilisation des subventions dans le foncier permet de maintenir dans la durée les prix abordables pour plusieurs générations d'accédants (réalisé par Vincent Le Rouzic)



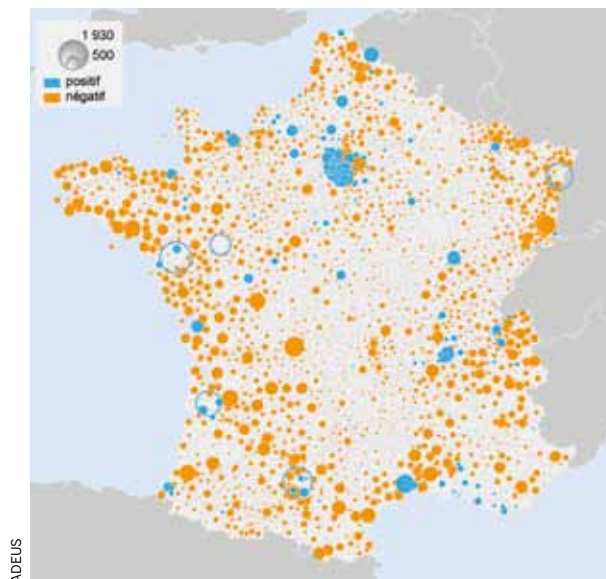
- une formule de prix permettant de maintenir dans la durée le prix de vente des logements abordables pour plusieurs générations d'accédants sans coût supplémentaire pour la collectivité, tout en assurant une certaine plus-value au propriétaire des murs à chaque revente ;
- les baux étant limités à 99 ans en droit français, pour rendre la dissociation bâti / foncier perpétuelle, un mécanisme de « rechargement » du bail permet de repousser le terme du bail à chaque mutation et de conserver ainsi la valeur économique des droits réels pour les ménages ;
- un bail divisible pour individualiser la propriété dans le logement collectif.

### ● LE TEMPS DES PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS : LA DÉMARCHE ENGAGÉE À LILLE

Plusieurs acteurs travaillent déjà à l'expérimentation de ce nouveau modèle en France. À l'heure actuellement, c'est à Lille que la volonté politique de développer un organisme de foncier solidaire est la plus affichée. Le marché du logement de la ville de Lille est essentiellement locatif (70% de locataires), dominé par de petits logements (57%) et des loyers et prix élevés par rapport aux revenus des ménages. Si la ville compte 26% de logements sociaux, les opportunités d'accession à la propriété sont limitées. C'est dans ce contexte que la Ville de Lille et la Métropole Européenne de Lille ont engagé dès 2008 une politique volontariste en faveur de l'accession sociale à la propriété avec un double objectif de contribuer à la mixité sociale et de lutter contre l'étalement urbain par une densification des territoires urbanisés.

Les premières mesures en faveur d'une ville abordable ont consisté à doubler la production de logements et à atteindre une proportion de 10 à 15% de logements en accession aidée se déclinant en deux grandes catégories de prix encadrés : 2 050 € TTC/m<sup>2</sup> en accession sociale (PLS accession) et 2 400 € TTC/m<sup>2</sup> en accession maîtrisée (PTZ). Cette politique a rencontré un réel succès puisque depuis 2009, 46 programmes ont été engagés et 816 ménages sont devenus propriétaires grâce à ce dispositif.

Les clauses anti-spéculatives appliquées étant conformément au droit français limitées dans le temps et fragiles juridiquement, les élus locaux ont engagé une démarche visant à expérimenter un organisme de foncier solidaire sur le territoire de la Métropole Européenne de Lille pour pérenniser dans le temps cette politique d'accession aidée.



Variation du nombre de mises en chantier de logements entre les moyennes annuelles 2004-2009 et 2010-2013 (Source : EPCI)

## FÉDÉRATION DES PROMOTEURS IMMOBILIERS

### BRI : quelle vision pour les promoteurs immobiliers ?

par Bérengère Joly, directrice juridique, FPI

#### Quelle est la vision des promoteurs immobiliers d'un dispositif comme le BRI, dans le cadre de la production de logements intermédiaires ?

Dans le cadre de ses réflexions sur le parcours résidentiel, la FPI étudie toutes les pistes pour accroître l'offre de logements abordables. Les dispositifs de dissociation du foncier/bâti, tel que le Bail réel immobilier, en font partie. Pour mémoire, le dispositif du Pass-Foncier®, qui reposait sur un dispositif de bail à construction, a permis à de nombreux ménages d'accéder à la propriété.

#### Quels sont les freins existants et à quelles conditions pourrait-il être mis en place ?

Il importe de distinguer selon que l'on examine le BRI comme un outil pour développer l'offre de logements locatifs intermédiaires ou pour développer l'accession intermédiaire.

Dans tous les cas, la question essentielle est celle du portage foncier. Certaines collectivités pourront mettre à disposition des terrains pour proposer des logements locatifs intermédiaires. L'incertitude est plus importante sur le fait de savoir si les investisseurs institutionnels participeront également au portage foncier. Le logement des collaborateurs peut-être un enjeu pour les entreprises, particulièrement dans les zones tendues. En ce sens, Action Logement a certainement un rôle à jouer sur le développement de l'offre de logements locatifs intermédiaires pour permettre aux classes moyennes de se loger.

S'agissant du dispositif du BRI, comme outil de développement d'accession, on risque de se heurter aux deux principales difficultés rencontrées dans le cadre du dispositif Pass-Foncier® :

- des difficultés commerciales : il n'est pas toujours évident d'expliquer le montage aux clients acquéreurs ; certains peuvent parfois être attachés par ailleurs à l'acquisition du foncier, même si en immeuble collectif, on peut espérer que l'attachement au terrain soit moindre qu'en maison individuelle ;
- des difficultés financières : le processus du BRI n'est intéressant que sur des zones très tendues et ne peut représenter un réel avantage en termes de coût d'acquisition que dès lors qu'un écart d'au moins 30% puisse être trouvé entre une acquisition classique, en pleine propriété, et l'acquisition d'une propriété temporaire, dans le cadre d'une dissociation, comme le BRI. La propriété temporaire qu'est le BRI donne un droit réel et par voie de conséquence des garanties qui peuvent être prises sur ce bail par les banques, pour autant faut-il que ces dernières puissent être acculturées à ce montage.

## Synthèse du séminaire du 29 avril 2016

**Un atelier de travail réunissant une trentaine de participants s'est tenu le 29 avril à la FNAU afin de partager les enseignements de l'étude et les retours des territoires.**

François Bertrand (DGALN – DHUP) a présenté les éléments principaux du décret décrivant les modalités d'application du BRI. Puis les contextes des politiques de logement abordable de trois territoires ont été présentés par Laure Deroulers (agence d'urbanisme de Lyon), Jean-Marie Cano (agence d'urbanisme de Rennes), Lucille Laurin (agence d'urbanisme de Toulouse) et Gil le Mogne (Toulouse Métropole). Les résultats de la première phase de l'étude ont été présentés par Mathieu Saujot (Iddri). Différentes perspectives ont été apportées pour enrichir la discussion : celle des nouveaux modèles économiques de la production urbaine par Isabelle Baraud-Serfaty (Ibicity), la vision d'un Établissement Public Foncier avec Thomas Sablé (EPF Haute-Savoie) et des promoteurs immobiliers avec Bérengère Joly (FPI). Enfin une présentation du Bail Réel Solidaire, dispositif frère du BRI, a été faite par Vincent le Rouzic (CLT).

La discussion a bien mis en évidence la complexité importante du Bail réel immobilier en termes juridiques et de mise en œuvre opérationnelle. Deux conséquences en découlent. D'une part, le besoin d'échanger les pratiques entre territoires et acteurs : c'est là un des objectifs de ce rapport. D'autre part, l'intérêt pour l'administration qui écrit le droit, de suivre et d'échanger sur son application et son appropriation par les acteurs, car il est clair que le niveau de technicité du dispositif implique d'expérimenter et si nécessaire de faire évoluer le cadre juridique. Ainsi l'atelier a permis de convenir de la mise en place d'un réseau d'échange régulier sur ce sujet afin de capitaliser dans la durée les enseignements des différents acteurs.

La place des logements intermédiaires dans les politiques d'habitat a été questionnée. Est-ce que cette offre doit être pérenne, sanctuarisée avec un outil comme le BRI ou bien peut-on simplement raisonner en termes de flux de ménages aidés dans leur parcours résidentiel sur le territoire ? Et ne peut-on pas concilier ces deux logiques en considérant la propriété temporaire permise par le BRI comme correspondant à l'étape temporaire d'occupation du logement intermédiaire dans le par-

cours résidentiel ? Les débats ont bien montré que le BRI constitue clairement un enjeu de R&D pour clarifier les conditions de son utilisation mais aussi son possible rôle. Son appropriation prendra du temps. Elle a comme préalable l'institutionnalisation et la maturation des politiques de logement intermédiaire, qui n'en sont qu'à leurs débuts, et ce même dans les collectivités les plus avancées. Le BRI, s'il convainc les collectivités, constituera un outil de plus dans une palette d'outils, les politiques d'habitat sont et seront une constellation de niches spécifiques pour répondre à la diversité des besoins du territoire. Par ailleurs, elles intégreront progressivement les mutations du modèle économique de production urbaine (économie de la fonctionnalité, hybridation des secteurs, numérisation, dimension participative...).

La gestion du long terme, centrale lorsque l'on parle de baux à 99 ans, a été discutée suivant plusieurs angles. Cela implique

d'abord un besoin important de pédagogie afin d'expliquer la logique du dispositif aux ménages candidats et les promoteurs en sont bien conscients. Le long terme pose également la question de la gouvernance permettant au bailleur d'assurer la cohérence entre sa stratégie foncière et la gestion de ces baux et l'EPF Haute-Savoie réfléchit aux solutions possibles. Enfin le Bail Réel Solidaire et les organismes fonciers solidaires sont une autre voie que le BRI pour assurer une maîtrise de long terme du foncier et constitueront une forme d'expérimentation complémentaire. La discussion a également montré l'importance de réaffirmer le champ d'application du BRI : on parle souvent d'un produit investisseur, mais son objectif premier reste les accédants ; et si la question du neuf concentre généralement l'attention, la problématique de réhabilitation de l'ancien et de transformation en logement intermédiaire est également importante et rentre dans le champ du BRI.



Projet d'habitat participatif mixte à Montreuil

## LE BAIL RÉEL IMMOBILIER EN 6 QUESTIONS

### Pourquoi le logement abordable ?

C'est une réponse à l'objectif politique pour les collectivités locales et l'État de permettre un logement accessible à chacun en fonction de son parcours résidentiel et de ses moyens dans l'éventail de l'offre d'habitat locatif et en accession.

### Qu'est-ce que le logement abordable ?

Le logement dit abordable, intermédiaire ou à « coûts maîtrisés » désigne en général le logement en primo-accession pour les ménages à revenus moyens et pour lesquels l'accession à la propriété est difficile, notamment dans les secteurs tendus.

### Quels leviers pour le logement abordable ?

Les acteurs publics peuvent jouer sur plusieurs leviers pour donner « un coup de pouce » en direction des ménages dans cette étape de leur parcours résidentiel : la solvabilisation des ménages (par exemple le PTZ ou le pass foncier), les politiques foncières ou le soutien à de nouvelles formes économiques de production du logement.

### Qu'est-ce qu'un Bail réel immobilier ?

Le Bail réel immobilier pour le logement (BRI) adapte l'outil du bail emphytéotique pour permettre une dissociation entre la propriété du sol et du bâti. Ainsi, il permet d'offrir à un coût minoré des logements pour les ménages acheteurs, tout en fixant un plafond de revenus des ménages et des clauses anti-spéculatives. Le Bail Réel Solidaire est une autre forme de bail emphytéotique.

### Comment fonctionne un Bail réel immobilier ?

C'est un cadre contractuel tripartite, entre un bailleur foncier (collectivité, État, établissement public), un preneur (promoteur, bailleur social, association foncière) et un acquéreur de logement. La charge foncière est une redevance fixée pour la durée du bail.

### Quels enjeux actuels pour ces nouveaux outils du logement ?

En priorité, être connus des collectivités, des professionnels de l'habitat, et surtout des ménages eux-mêmes, pour dépasser le stade actuel de l'expérimentation. Cela suppose de la pédagogie et de la mise en réseau des acteurs pour partager les expériences.

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

**CONCEPTION ET RÉDACTION :** Marianne Malez (FNAU), Mathieu Saujot (Iddri) et Kulilik Balikci (FNAU)

**AVEC LES CONTRIBUTIONS DE :** Francine Bardy (AGUR), François Bertrand (DGALN), Jean-Marie Cano (AUDIAR), Damien Caudron (Urbalyon), Emmanuel Couet (Rennes Métropole), Claire Delpech (AdCF), Laure Deroullers (Urbalyon), Michel Le Faou (Métropole de Lyon), Bérengère Joly (FPI), Lucile Laurin (aua/T), Vincent Le Rouzic (Community Land Trust), Franck Mérelle (AGUR), Guy Portmann (PIERREVAL), Vincent Renard (Iddri), Philippe Rouvier-Corouge (ICADE), Henri-Noël Ruiz (AUDIAR), Cécile Travers (AGUR), Patrice Vergriete (CUD)

**CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES DE LA COUVERTURE :** AUA/T - ADEUS - AGUR

**GRAPHISME :** Héloïse Tissot / Anne Terrin

**IMPRESSION :** Imprimé avec des encres végétales par l'imprimerie de la Centrale Lens - 62302 Lens, septembre 2016 - **ISSN :** 1 295-5760

Document téléchargeable sur [www.fnau.org](http://www.fnau.org)



IDDRI

