Les statuts résidentiels atypiques

Jean Bosvieux et Bernard Coloos

Etude réalisée pour la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat

Juin 2024

Table des matières

Introduction 3
1 – Le fractionnement de la propriété 6
1.1 - Le *leasehold* 6
1.2 – Le *community land trust* 10
1.3 - Le bail réel solidaire 13
2 – L'accession progressive ou partielle 24
2.1 – La location-accession 24
2.2 - Le *shared-ownership*, ou propriété partagée, au Royaume-Uni 28
2.2 – Les SCI d'accession progressive à la propriété (SCIAPP) 34
3 – Les coopératives de logement 40
3.1 - En Autriche 41
3.2 - En Allemagne 44
3.3 - En Suisse 47
4 – Démembrement et autres formules de partage de la propriété 52
4.1 - L'usufruit 52
4.2 - Apport personnel par tiers financeur 55
4.3 – Le viager 55
5 – Conclusion 58
5.1 - Compléter la palette des statuts d'occupation 58
5.2 - BRS : des possibilités de développement limitées par son coût 59
5.3 - *Shared ownership* : un dispositif complexe qui n'atteint pas vraiment ses objectifs 60
5.4 - Les coopératives de logement : une voie prometteuse 60
5.5 - L'accession progressive : une fausse bonne idée ? 60
5.6 - Usufruit et autres formules 61
5.7 – Evaluer l'efficacité des dispositifs 61
Annexe - Personnes auditionnées 62

Introduction

Le statut d'occupation d'un logement est habituellement défini à partir des trois attributs du droit de propriété : l'usus (droit d'utiliser le bien), le fructus (droit de percevoir les revenus qu'il génère) et l'abusus (droit d'en disposer pour le vendre ou le donner). Il existe en théorie huit combinaisons possibles de ces attributs, mais deux d'entre elles sont largement plus fréquentes que les autres : elles correspondent aux statuts de propriétaire occupant, qui combine les trois attributs, et de locataire, qui ne dispose que de l'usus, le fructus et l'abusus étant habituellement détenus par un propriétaire bailleur.

Parmi les autres combinaisons possibles, la plus courante est l'usufruit (usus et fructus) couplé avec la nue-propriété (abusus). Entrent dans cette catégorie les logements occupés par les ménages anciennement propriétaires occupants après une donation-partage et les logements achetés en viager et occupés par le débirentier.

Le logement gratuit, considéré par l'Insee comme un statut d'occupation particulier, est assimilable à un logement locatif à loyer nul. Les ménages logés gratuitement ne sont d'ailleurs pas comptabilisés à part dans les statistiques de la plupart des pays et, en France, ils sont agrégés avec les locataires dans les séries du compte du logement.

Cette analyse suppose implicitement que le logement (ou l'immeuble) et le terrain qui le supporte forment un tout indissociable. Or ils peuvent appartenir à des propriétaires différents. C'est le cas dans le régime du bail à construction, dans celui du *leasehold*, très fréquent au Royaume-Uni, ou encore dans celui du bail réel solidaire, qui a fait récemment son apparition en France. Même s'ils sont considérés (et se considèrent eux-mêmes) comme des propriétaires occupants, les titulaires du bail de longue durée qui leur donne le droit d'occuper leur logement ne jouissent pas de la totalité des droits de propriété.

Il existe également des formules dans lesquelles la propriété d'un groupe immobilier est collective, chacun des membres de l'organisme propriétaire en détenant des parts et bénéficiant en contrepartie du droit d'occuper un logement sans pour autant en être propriétaire.

Enfin, l'occupant d'un logement peut n'être que partiellement propriétaire du logement qu'il occupe (avec ou sans le terrain d'assise) : on parle alors de fractionnement de la propriété. La part qu'il détient est, le cas échéant, susceptible d'évoluer avec le temps.

Pour la plupart, ces statuts d'occupation hybrides ne sont pas nouveaux. Ils suscitent toutefois un intérêt de plus en plus marqué en raison des difficultés accrues que présente l'accession « classique » à la propriété.

En effet, l'accession à la propriété marque le pas. En France, le taux de propriétaires occupants, qui avait crû de façon continue à partir des années 1950, est en léger recul depuis 2014. Ce repli n'est pas une surprise. D'abord parce que plusieurs pays étrangers ont vu depuis plusieurs années leur taux de propriétaires diminuer, pour certains de façon bien plus marquée. C'est le cas notamment de l'Australie, de l'Autriche, de la Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de la Finlande, de l'Irlande, de l'Italie, de la Norvège et surtout des Etats-Unis et du Royaume-Uni. Ces deux derniers pays ont connu une baisse particulièrement forte : 6,3 % aux Etats-Unis entre 2005 et 2015 (le taux est remonté depuis lors de plus d'un point), 4,9 % au Royaume-Uni entre 2010 et 2014. En France, il suffisait d'examiner les taux de propriétaires par tranche d'âge pour comprendre que la légère augmentation des dix premières années du siècle tenait à un effet de structure : le fort poids démographique de la génération du *baby-boom*, massivement propriétaire. L'avancée en âge de cette génération, alors que le taux de propriétaires est plus faible parmi celles qui suivent, devait nécessairement se traduire par une baisse.

L'explication du tassement de la propriété occupante tient avant tout à l'augmentation des valeurs immobilières. Entre 2000 et 2023, l'indice des prix des logements neufs et anciens en France a augmenté de 176% et l'indice du coût de la construction de 93%. C'est dire que l'augmentation est d'abord imputable à la hausse des coûts fonciers. Pendant la même période, le revenu disponible brut moyen des ménages n'a, lui, progressé que de 60%. La hausse des prix, particulièrement forte en France, a touché la majorité des pays développés.

Dans un premier temps, la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des prêts à l'habitat ont permis de compenser la hausse des prix des logements, en même temps qu'ils l'ont alimentée. Emprunter sur une plus longue durée permettait en effet de financer une acquisition de plus en plus chère tout en maintenant un niveau de mensualité soutenable pour l'acquéreur. Cependant l'Insee constatait dès 2017 que le taux d'accès à la propriété (rapport du nombre de nouveaux propriétaires à une date donnée et de ménages non propriétaires quatre ans avant) avait régressé depuis le début des années 2000, sa baisse s'étant accentuée après la crise immobilière de 2008. Cette régression s'est traduite par une diminution de 0,5 points en dix ans de la part des propriétaires occupants : elle n'est plus en 2023 que de 57,2%, contre 57,7% en 2013[1].

Les difficultés de l'accession à la propriété touchent évidemment au premier chef les primo-accédants. Elles se sont récemment aggravées avec la remontée des taux d'intérêt et le durcissement de conditions d'octroi des prêts à l'habitat. La limitation de la durée des prêts et l'augmentation du montant d'apport personnel exigé conduisent à éliminer une part croissante des candidats à l'accession. En France, ce resserrement s'est déjà traduit par une forte baisse des transactions de logements existants et par un effondrement des ventes des promoteurs et, plus encore, des constructeurs de maisons individuelles. Le prêt à taux zéro a, certes, retrouvé une part de son efficacité du fait de la hausse des taux de marché, mais son pouvoir solvabilisateur reste bien moindre qu'à l'époque de sa création. En outre, un recentrage sur le collectif neuf en zones tendues et sur l'acquisition-amélioration ailleurs est effectif depuis le 1er janvier 2024[2].

La question de l'accession abordable est depuis plusieurs années un sujet d'importance, notamment dans les grandes intercommunalités dont beaucoup en ont fait l'un des volets de leur politique de l'habitat. Il s'agit notamment pour elles d'être en mesure de proposer à des ménages relativement modestes des possibilités d'accéder à la propriété à un prix compatible avec leurs ressources et de les dissuader ainsi d'acheter ou de faire construire dans des zones périurbaines où les terrains sont moins chers.

il faut pour cela qu'un tiers supporte une partie de la dépense. La manière classique de procéder consiste à octroyer à l'accédant une aide, sous quelque forme que ce soit : subvention, prêt bonifié, aide fiscale, terrain gratuit. Mais les formes habituelles d'aide à l'accession à la propriété ont un sérieux inconvénient : elles sont accordées, en quelque sorte, à fonds perdus, puisqu'elles restent acquises à l'accédant. Ce dernier a en effet toute latitude, une fois écoulée la période minimale d'occupation du logement, de le revendre au prix du marché, en encaissant au passage une plus-value si les prix ont augmenté. Aucune condition de revenu n'étant imposée au nouvel acheteur, le logement n'a, dès lors, plus rien de social. La question de la pérennisation des effets de l'aide apparait dès lors comme un enjeu central.

Outre les aides publiques, qui peuvent prendre plusieurs formes (prêts à taux réduit, avantages fiscaux, terrains gratuits ou à prix réduit), diverses formules sont envisageables pour alléger la dépense de

[1] *37,8 millions de logements en France au 1er janvier 2023*, INSEE Focus n°309, octobre 2023.

[2] Claire Guidi, *Accession à la propriété : le prêt à taux zéro (PTZ) fêtera-t-il ses 30 ans ? Histoire et débats qui se répètent,* Politiquedulogement.com, septembre 2023.

l'accédant. Toutes consistent à amputer, provisoirement ou définitivement, ses droits de propriété. Il peut d'agir d'un démembrement de la propriété, d'une accession partielle, le cas échéant progressive, voire d'une acquisition collective dans laquelle un simple droit d'usage de longue durée est concédé à l'occupant. Beaucoup ont été expérimentées, en France et à l'étranger. L'objet de la présente étude est d'en dresser un inventaire, d'analyser leurs règles, leur fonctionnement et de tenter de mettre en évidence leurs avantages et leurs inconvénients. Ce faisant, nous nous interrogerons sur les conditions nécessaires à leur développement. Nombreux sont, en effet, les montages imaginatifs reposant sur un partage des droits de la propriété et/ou du financement, mais leur diffusion reste parfois confidentielle. La question de leur extension renvoie à l'action des pouvoirs publics et notamment à l'interrogation suivante : le développement de formules hybrides d'accession à la propriété est-il envisageable sans aides publiques ?

Dans le cas où de telles aides sont mobilisées, plusieurs problèmes se posent. Celui, tout d'abord, de leur ciblage lorsqu'elles représentent une part importante du coût des opérations : comment justifier, en effet, que des ménages disposant d'un revenu relativement élevé bénéficient d'aides plus substantielles que des candidats à l'accession à la propriété – voire des locataires - plus modestes ? En second lieu, celui de l'information des acquéreurs potentiels et de la sélection des bénéficiaires si les demandes excèdent l'offre, ce qui est souvent le cas lorsque l'aide unitaire est importante. Enfin, la question du partage de la plus-value : l'accession à la propriété traditionnelle permet non seulement à l'accédant de se loger, mais aussi d'accumuler un capital qui se valorise si les prix augmentent ; faut-il ou non l'autoriser à capter une part de la plus-value éventuelle ?

Nous nous intéresserons enfin aux potentialités offertes par la plasticité de certaines des formules étudiées, qui permet par exemple d'envisager de les utiliser pour la vente HLM, voire pour la production de logements locatifs sociaux.

1 – Le fractionnement de la propriété

1.1- Le *leasehold*

La propriété pure et simple, ou *freehold*, de logements collectifs est rare en Angleterre et au Pays de Galles. Issu du droit féodal, le *leasehold* est le régime de propriété le plus courant pour les appartements au Royaume-Uni. Il est largement répandu parmi les logements collectifs : il est vrai qu'il est hérité du droit féodal de propriété, dont l'évolution n'a pas pris le même chemin que sur le continent européen[3].

Cet état de fait tient à l'inexistence, jusqu'en 2002, d'un régime juridique de la copropriété. Avant cette date et la création d'un régime de copropriété (le *commonhold*), la situation était la suivante : « Il est illicite, d'un point de vue juridique, d'appliquer des "conventions positives" à l'encontre des acquéreurs ultérieurs [d'une] propriété. C'est pourquoi, dans le cadre d'un système de propriété libre, il est impossible de prendre des dispositions adéquates pour l'entretien à long terme du bâtiment parce qu'il serait illégal d'imposer des frais de service ou d'autres obligations positives à l'encontre de quiconque autre que l'acquéreur initial, qui a accepté de s'acquitter de ses obligations. »[4] Le *leasehold* était donc la seule solution juridiquement possible pour gérer un immeuble collectif.

« En conséquence, ceux que l'on considère communément comme des "propriétaires occupants" sont, en réalité, des titulaires de baux emphytéotiques. D'un point de vue juridique, le *leasehold* et la propriété franche (*freehold*) diffèrent. Le *leaseholder* est le locataire d'un propriétaire (ou *freeholder*) qui détient la pleine propriété du bâtiment et du terrain sur lequel il se trouve. Il a le droit d'occuper l'appartement en échange d'une prime initiale importante et d'un petit loyer annuel. Il a également le droit de vendre l'appartement ou, plus précisément, de vendre les droits d'occupation pour la durée restante du bail. Les prêteurs ajoutent à la confusion populaire sur la propriété en considérant les baux emphytéotiques comme des actifs hypothécaires, à condition que le bail ait une durée non expirée suffisante. En effet, la valeur du bail diminue au fil du temps, les droits de propriété revenant au *freeholder* à l'expiration du bail. D'où la notion d'un bail considéré comme un actif qui se déprécie, à l'inverse de ce qui est généralement le cas pour l'accession à la propriété. »[5]

Les gouvernements successifs ont tenté de résoudre les problèmes inhérents au système de bail existant. Par exemple, dans certaines circonstances, les titulaires de baux se sont vu accorder le droit d'acheter le droit de propriété. C'est ce que l'on appelle "l'émancipation" (*enfranchisement*). Cependant, la critique la plus fondamentale du système de propriété libre, et la source du plus grand ressentiment, est l'incapacité des titulaires de baux de contrôler la gestion quotidienne de leurs appartements. C'est plutôt le propriétaire, ou *freeholder*, qui décide de la qualité et du coût de la gestion et de l'entretien. Il est également prouvé que cet arrangement a donné lieu à des abus, des propriétaires peu scrupuleux profitant de leur position.

Le *leasehold* souffre aussi, nous le verrons plus loin, d'autres défauts dont certains sont apparus postérieurement à l'étude précitée.

---

[3] Le processus est décrit par Christian Topalov dans « Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible », Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, septembre 198, pages78-79.

[4] Douglas Robertson et Katherine Rosenberry, "Home ownership with responsibility. Practical governance remedies for Britain's flat owners", Joseph Rowntree Foundation, avril 2001. Cette étude s'inscrivait dans les réflexions préalables à la création d'un statut de copropriété.

[5] Ibid.

Un régime très courant en Grande Bretagne

L'Angleterre compte près de 5 millions de logements en *leasehold*, soit 20% de son parc. Il s'agit pour la plus grande part d'appartements du secteur privé dont un peu plus de la moitié sont occupés par leur « propriétaire » (le *leaseholder*), les autres par un locataire. Le parc social compte aussi des logements en leasehold, mais en faible nombre.

Tableau 1 - Nombre de logements en leasehold selon le statut d'occupation (en milliers) (Angleterre, 2021/22)

Statut d'occupation	Maisons individuelles		Appartements		Ensemble	
	Nombre	% leasehold	Nombre	% leasehold	Nombre	% leasehold
Propriétaire occupant	14 000	8,10%	1 900	93,8%	15 900	18,0%
Locatif privé	2 700	9,90%	2 270	71,4%	4 970	37,9%
Collectivités locales	780	1,30%	670	5,7%	1 450	3,0%
Housing associations	1 400	6,50%	1 140	11,8%	2 540	8,9%
Ensemble	18 880	7,90%	5 980	58,2%	24 860	20,0%

Source : DLUHC, Official statistics, leasehold dwellings, 2021 to 2022

Dans le secteur privé, 93.8 % des appartements occupés par leur propriétaire et 71,4 % des appartements locatifs sont en *leasehold*. Ce n'est le cas que pour respectivement 8,1 % et 9,9 % des maisons individuelles. La part du *leasehold* est très variable d'une région à l'autre, sans doute en raison d'une répartition différente entre logements individuels et collectifs : plus de 30% à Londres et dans le Nord-ouest, mais moins de 20% partout ailleurs.

La quasi-totalité (98%) des ventes d'appartements se font en *leasehold*, qu'il s'agisse de logements neufs ou d'occasion. En revanche, seules 7% des ventes de maisons sont des *leaseholds*. La disparité interrégionale est plus forte dans les transactions que dans le parc : elle dépasse 50% à Londres mais n'est que de 10% au Pays de Galles. Alors que la proportion de ventes de logements existants en leasehold est stable, aux environs de 7 à 8%, elle a sensiblement baissé dans le neuf à partir de 2017, passant en deux ans de 17% à 3% ; elle est aujourd'hui infime. Cela tient manifestement à l'intention, affichée par le gouvernement au printemps 2023 et confirmée par la suite, d'interdire les ventes de logements neufs en leasehold en raison des abus constatés et décrits ci-après.

Le *leasehold* existe aussi en Ecosse, avec des règles légèrement différentes, plus protectrices du *leaseholder*.

Le leasehold dans le détail

Droits et obligations

Le bail définit les droits et les responsabilités des deux parties.

Dans les immeubles collectifs, le *freeholder* est normalement responsable de l'entretien des parties communes de l'immeuble, telles que le hall d'entrée et l'escalier, ainsi que les murs extérieurs et le toit. Les *leaseholders* ont l'obligation de payer les frais d'entretien, des frais de service annuels et une part de l'assurance des bâtiments. Ils doivent toutefois être consultés pour les travaux d'une certaine importance. Le *leaseholder* doit obtenir une autorisation pour tous les travaux importants qu'il souhaite effectuer dans son logement. Il peut y avoir d'autres restrictions liées au bail, comme l'interdiction de posséder des animaux domestiques ou de sous-louer. La gestion de l'immeuble et le montant des charges sont source de nombreux contentieux qui ne peuvent être tranchés que par les tribunaux.

Du fait de la longue durée du *leasehold*, celui-ci est généralement assimilé à une forme de propriété : « Les titulaires de baux ne se considèrent […] pas comme des locataires. Ils se voient plutôt comme des

"propriétaires". En raison de cette fausse perception, ils sont souvent choqués de découvrir qu'ils ont si peu de contrôle sur l'entretien de leur bâtiment. Ainsi, alors que l'idée d'être propriétaire est si fermement ancrée dans la psyché britannique, la réalité juridique est souvent en contradiction avec cette interprétation populaire »[6].

Les *leaseholders* sont d'ailleurs comptabilisés statistiquement parmi les propriétaires occupants. La plupart des ménages concernés ne font pas la différence, du moins au moment de l'achat, entre le *leasehold* et la pleine propriété. Il faut dire que les agents immobiliers ont souvent tendance à passer sous silence les spécificités de l'achat en leasehold, en raison sans doute d'une complexité mal maîtrisée : « Dans l'ensemble, le droit anglais du bail est devenu extrêmement compliqué et confus. Peu d'avocats[7], et encore moins de "*locataires*", comprennent pleinement les subtilités du droit actuel. Le *leasehold*, en tant que forme de de propriété, s'est avéré instable à long terme et a été le sujet de réformes presque continuelles, souvent malvenues. »[8]

De nombreux sites internet attirent l'attention des *leaseholders* en place ou en puissance sur ses caractéristiques, signe probablement de ce qu'elles sont mal appréhendées. Le Financial times a publié en 2016 un long article[9] sur le sujet, dans lequel il détaillait les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les *leaseholders*.

La question du financement des travaux d'amélioration a pris une acuité particulière après la catastrophe de Grenfell, l'incendie d'un immeuble de 24 étages à Londres qui, en 2017, a fait 71 morts et 7 disparus. Un rapport d'experts indépendants a fait état de « déficiences calamiteuses » dans la réhabilitation effectuée quelques années auparavant, de défauts de conception et de malfaçons. Il est rapidement apparu que d'autres immeubles présentaient des risques élevés. C'est pourquoi le gouvernement a demandé aux promoteurs ayant construit des immeubles d'une hauteur de plus de 11 mètres de remédier aux problèmes de sécurité incendie et a mis en place un fond d'aide au financement des travaux. Or nombre des appartements concernés sont détenus par des *leaseholders*, lesquels « peuvent être tenus de payer une contribution au coût des travaux majeurs en fonction du libellé de leur contrat de bail. En règle générale, les contrats de location prévoient le recouvrement du coût des gros travaux auprès des titulaires de baux emphytéotiques, ce qui peut se traduire par des factures importantes pour les particuliers, par exemple pour le remplacement d'un toit ou d'un ascenseur »[10]. Qui va payer en fait, et qui sera responsable du financement et de l'exécution des travaux ? La question ne semble pas résolue.

Prolongation du bail

Outre les questions relatives à la gestion de l'immeuble, au montant des charges et aux rapports avec le *freeholder*, de nombreux articles ou sites internet attirent l'attention sur la durée du bail[11]. En effet la valeur de revente de celui-ci décroît avec la durée restant à courir, au terme de laquelle le freeholder récupérera l'usage du logement. La revente devient difficile lorsque la durée résiduelle tombe à moins de 80 ans, et très problématique lorsqu'elle est inférieure à 60 ans, cela parce qu'il est alors difficile,

[6] Robertson & Rosenberry, op cit.
[7] Il n'existe pas de notaires en Grande Bretagne. Les questions relatives au droit immobilier sont traitées par des avocats (*solicitors* ou *barristers*).
[8] Ibid.
[9] « Leasehold flats : what estate agents won't tell you", 29 juillet 2016
[10] Wendy Wilson, « Leasehold high-rise blocks: Who pays for fire safety work?", House of Commons library, 25 septembre 2023.
[11] Voir par exemple l'article du Financial Times du 29 juillet 2016 « Leasehold flats : what estate agents won't tell you » (Appartements en leasehold: ce que les agents immobiliers ne vous diront pas).

voire impossible à l'acheteur d'obtenir un prêt pour financer l'acquisition[12]. L'attitude des établissements financiers s'explique par les caractéristiques du crédit hypothécaire au Royaume-Uni, qui accorde une importance primordiale à la valeur du bien sur lequel est gagé le prêt : or celle-ci diminue rapidement lorsque la durée du bail devient inférieure à 80 ans.

Pour éviter la perte de valeur évoquée ci-dessus, le *leaseholder* a intérêt à demander une prolongation du bail lorsque la durée de celui-ci se rapproche de 80 ans. En vertu d'une loi de 1993 sur la réforme des baux, la plupart des « propriétaires » d'appartements ont légalement le droit de faire ajouter 90 ans à leur bail dès lors qu'ils en sont titulaires depuis au moins deux ans. Dans le cas des maisons, les titulaires de baux n'ont le droit de prolonger leur bail que de 50 ans.

Le *freeholder* est tenu d'accepter, mais la conclusion de l'affaire suppose que les deux parties se mettent d'accord sur le prix. La prolongation a en effet un coût qui est fonction de la durée de la prolongation. La loi précitée, qui évoque sans autre précision un « juste prix du marché », n'indique pas comment il doit être calculé.

En pratique, le calcul de cette indemnité est basé sur une formule qui prend en compte la perte du loyer foncier pour le propriétaire et le fait que le droit de récupérer l'appartement à la fin du bail est repoussé de quatre-vingt-dix ans. En outre, le propriétaire a droit à la moitié de ce que l'on appelle la "valeur de mariage", c'est-à-dire l'augmentation de la valeur de l'appartement grâce à la prolongation. Toutefois, aucune valeur de mariage n'est due lorsque le bail a plus de 80 ans au moment de la demande de prorogation.

Achat de la pleine propriété

L'achat du *freehold* par les *leaseholders* est possible :

- sur proposition du *freeholder* ;
- à la demande des *leaseholders*, sous réserve qu'ils satisfassent à certaines conditions, notamment, dans le cas d'appartements, que la moitié au moins d'entre eux au moins postulent pour l'achat d'une part.

Il s'agit d'une opération complexe et donc peu courante.

Réformes récentes et en projet

En 2002, le *Commonhold and leasehold reform act* a créé, en Angleterre et au Pays de Galles, le *commonhold*, un régime de copropriété qui s'inspire notamment des formules de condominium en vigueur en Australie et aux Etats-Unis. Les avantages attendus sont une plus grande transparence et une implication accrue des copropriétaires dans la gestion des immeubles– nombre d'entre eux étant confrontés à l'inaction d'un *freeholder* absent ou peu impliqué.

Force est de constater que *commonhold* n'a guère eu de succès. Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer ses difficultés à décoller :

- la conversion d'un immeuble du *leasehold* en *commonhold* requiert l'unanimité des *leaseholders*, une condition qui s'avère difficile à remplir ;
- jusqu'en 2017 (cf. supra), les promoteurs ont souvent préféré vendre en *leasehold* les logements qu'ils construisaient car la détention du *freehold* est une source de revenus futurs (le loyer foncier, parfois fixé à un niveau élevé et susceptible d'être révisé à la hausse, et la vente de la prolongation de bail) susceptible d'attirer des investisseurs[13]. En bonne logique, ces flux futurs devraient

[12] De nombreux appartements dans les nouveaux immeubles sont loués pour 999 ans. Ceux qui sont achetés à la municipalité dans le cadre du droit d'achat sont loués pour 125 ans. Beaucoup d'autres ont une durée de 99 ans.

[13] Selon le Guardian (10 mai 2023), dans les années 2010, la majorité des maisons et des appartements neufs a été commercialisée sur la base de *leaseholds* prévoyant l'obligation pour le titulaire du bail de payer régulièrement un loyer foncier. Cette obligation a créé un flux de revenus pour les promoteurs qui leur a permis

s'imputer, en valeur actualisée, sur le prix de vente du *leasehold*, mais il semble que cela n'ait pas vraiment été le cas ;

- le *commonhold* est considéré comme inapproprié dans le cas des immeubles multifonctionnels ;
- la réticence des établissements de crédit à accorder des prêts pour financer des acquisitions en copropriété, en raison de leur rareté qui entraîne des difficultés à évaluer les risques inhérents à ce type d'opérations ;
- une implication supposément insuffisante des copropriétaires dans la gestion des immeubles. Cet argument est mis en avant par les représentants des *freeholders* qui arguent que le *leasehold* fournit, à cet égard une « protection » qui n'existe pas dans le *commonhold*.

Le *leasehold* reste donc, et sans doute pour longtemps, le régime courant de « propriété » pour les logements collectifs. Il est pourtant l'objet de nombreuses et vives critiques, y compris de la part de responsables politiques. Ainsi le secrétaire d'Etat au logement a-t-il déclaré à la chambre des communes, en février 2023, que « Nous espérons, dans le prochain discours du roi, introduire une législation pour réformer fondamentalement le système. Les *leaseholders*, non seulement dans ce cas [le financement des travaux de sécurité incendie postérieurs à Grenfell], mais dans tant d'autres, sont rançonnés par les *freeholders*. Nous devons mettre fin à ce mode d'occupation féodal et faire en sorte que les individus aient le droit de jouir pleinement de leur propriété". En 2020, une motion avait été déposée à la Chambre des Communes (puis retirée), pour demander la conversion des *leaseholds* en *commonholds*.

De nombreuses réformes législatives ont tenté de répondre aux principaux défauts constatés, notamment en 1967 (droit d'acheter le *freehold*), 1985 (montant des charges et exécution des travaux), 1987 (priorité au *leaseholder* en cas de vente du *freehold*), 1993 (droit d'achat collectif du *freehold* et droit individuel à une extension du bail) et 2002 (création du *commonhold* et renforcement des droits des *leaseholders* pour la fixation du montant des charges). Elles n'ont pas suffi à éteindre les critiques.

Un récent rapport gouvernemental propose de nouvelles pistes de réforme. Si elles sont mises en œuvre, elles permettront aux titulaires de baux de prolonger leur bail de 990 ans, le loyer foncier des nouveaux baux sera nul et la valeur de mariage sera supprimée du calcul de l'indemnité de prorogation du bail.

Le rapport suggère également de simplifier le calcul de l'indemnité de prorogation du bail, tout en incluant dans la formule des réductions pour les améliorations apportées par le titulaire du bail et lorsque les titulaires du bail ont le droit légal de rester dans la propriété, ainsi qu'une garantie de prolongation de la location après l'expiration du bail.

Toutefois, la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles n'est pas encore fixée et celles-ci sont encore susceptibles d'être modifiées.

1.2 – Le *community land trust*

Le *Community Land Trust* (CLT) est né aux Etats-Unis. Il s'agit d'une formule de partage de la propriété (*shared equity*) dans laquelle la propriété du sol est séparée de celle des logements qu'il supporte. Ce n'est toutefois pas le seul modèle de partage de propriété existant aux Etats-Unis.

Les CLT ont pour objectif de permettre l'accès à la propriété de ménages modestes et de contrôler la détention future des logements en encadrant le prix de revente et en définissant des règles pérennes

---

de vendre des terrains libres à des investisseurs privés internationaux attirés par un pourcentage prévisible de retour sur investissement chaque année. C'est probablement pour cette raison qu'en 2022, le Leasehold Reform Ground Rent Act a interdit le loyer foncier pour les nouveaux baux résidentiels.

d'éligibilité (notamment de revenu plafond) des futurs acquéreurs. Ils diffèrent par leur forme juridique, leur mode de gouvernance et leurs visées communautaires.

Aux Etats-Unis, en effet, l'accession à la propriété est vue non seulement comme une aspiration individuelle, qui contribue notamment à la constitution d'un patrimoine, mais aussi comme un bienfait communautaire, la notion de communauté étant entendue au sens des habitants d'un quartier (*neighbourhood*) ou d'un ensemble immobilier. De fait, de nombreuses études montrent que les propriétaires occupants membres de telles communautés entretiennent mieux leurs logements et sont plus impliqués dans la vie du quartier et dans l'entraide que ne le sont des locataires ou des propriétaires bailleurs.

Aux Etats-Unis

Créé dans les années 1960 pour permettre à des communautés rurales noires, dans un contexte d'exclusion raciale, d'acquérir des terrains et d'en contrôler l'usage, le CLT a rapidement été utilisé à d'autres usages, notamment dans des zones urbaines. Il se caractérise en effet par son adaptabilité et il peut être mis en œuvre pour des projets agricoles, commerciaux ou – c'est le cas le plus fréquent – d'habitat.

« Les CLT, aux États-Unis et au Royaume-Uni, sont des organismes à but non lucratif conçus pour assurer la gouvernance des logements abordables par la gestion communautaire de terrains placés en trust au profit d'une communauté spécifique. Ces trois éléments – communauté (community), terrain (land), fiducie (trust) – constituent le noyau du modèle. Le CLT acquiert généralement des terrains à un prix favorable, parfois symbolique, soit auprès d'institutions publiques de parrainage, soit par donation, dans l'intention de contrôler la propriété à perpétuité et de retirer le terrain du marché spéculatif. »[14]

Le CLT acquiert et conserve un terrain, le retirant du marché foncier et le plaçant sous le contrôle de la communauté. Le terrain reste la propriété du trust ; les futurs « propriétaires occupants » achètent le droit d'occuper leur logement en signant avec lui un bail foncier qui prévoit le versement d'une redevance. Dans le modèle classique du CLT, c'est le bail foncier qui définit les droits et les obligations respectifs du CLT et des propriétaires. Le bail foncier typique est d'une durée de 99 ans, renouvelable et transférable de génération en génération. Les baux comprennent des accords sur la formule de prix de revente des logements, qui détermine le montant du retour sur la valeur future qui revient au propriétaire/résident. La redevance contribue à financer la gestion à long terme du terrain.

La plus-value réalisée en cas de revente du bail est limitée par le plafonnement de la valeur de revente. C'est là l'une des principales critiques formulées par les détracteurs du CLT, pour qui l'accession à la propriété doit aussi être un moyen d'accumulation. Cette plus-value varie notablement d'un CLT à l'autre en fonction des formules de calcul du prix plafond, mais en moyenne elle n'est pas négligeable : selon une étude récente[15], le capital accumulé se monterait en moyenne à 1 700 $ par an pour un accédant en CLT, contre 3 800 $ pour un accédant « classique ». Pour les défenseurs des CLT, ce manque à gagner est largement compensé par une meilleure accessibilité financière et un risque d'échec réduit.

Gouvernance

Le CLT est une organisation gouvernée démocratiquement. Les résidents participent aux décisions concernant leur logement et au choix des membres de l'organe de direction. Lorsque l'accent est mis sur l'aspect communautaire, le bureau est en général tripartite : un tiers de propriétaires

[14] Daniela Festa, *Les Community Land Trusts : vers l'émergence de communs de l'habitat ?*, Métropolitiques, 11 mai 2023. URL : https://metropolitiques.eu/Les-Community-Land-Trusts-versl-emergence-de-communs-de-l-habitat.html.

[15] Acolin, A., Ramiller, A., Walter, R., Thompson, S. & Wang, R. (2021). Transitioning to Homeownership: Asset Building for Low- and Moderate-Income Households.

(*leaseholders*), un tiers de membres de la communauté (au sens large) sans lien avec le CLT et un tiers de porteurs de parts externes, dont l'activité principale est distincte.

Ce mode d'organisation canonique de l'organe dirigeant est prédominant, mais il n'est pas en vigueur dans tous les CLT états-uniens. La principale variante réside dans l'absence dans certains CLT du troisième groupe, celui des membres « externes ».

La gouvernance du CLT est d'une grande importance au regard de la pérennité des objectifs du CLT. L'organe dirigeant est en effet le garant du maintien des objectifs initiaux. A cet égard, la composition tripartite est considérée comme une condition nécessaire, même si elle ne constitue pas une garantie absolue.

On peut distinguer plusieurs types de CLT :

- les CLT originels, créés par des initiatives communautaires pour produire des logements abordables. Focalisés initialement sur l'accession à a propriété, la préservation de l'abordabilité des logements et leur structure communautaire, il se sont parfois ouverts à la production / gestion de logements locatifs. Ce sont de loin les plus nombreux. On peut y assimiler quelques promoteurs sociaux qui se sont transformés en CLT à gouvernance démocratique ;
- ceux créés par des promoteurs sociaux initialement centrés sur le locatif mais désireux de développer une activité d'accession à la propriété. Ils ne sont donc pas l'émanation d'une communauté et leur gouvernance est dominée par l'opérateur ;
- ceux émanant de fondations, dans lesquels le pouvoir est détenu par la fondation mère.

Financement

Une telle composition permet au CLT d'être éligible aux aides fédérales du programme HOME. Quelle que soit sa composition, le CLT assume une fonction d'éducation des résidents pour assurer la sécurité financière des acquisitions et prévenir les saisies en cas de défaillance des emprunteurs. Bien que l'entretien des bâtiments soit de la responsabilité des résidents, le CLT en surveille l'état et peut dans certains cas contribuer au financement de travaux.

Les CLT s'appuient généralement sur des aides qui leur permettent de mettre des logements à la disposition des acquéreurs à des prix inférieurs à ceux du marché. Il peut s'agir de subventions des collectivités locales ou de sources fédérales telles que les fonds CDBG et HOME, ainsi que de fondations et la philanthropie locale. Une forme d'aide courante est la mise à disposition de terrains gratuits ou à bas prix. Peuvent aussi s'ajouter au portefeuille d'un CLT des logements « abordables » inclus dans des programmes de promotion privée pour répondre à des demandes (voire des exigences) des collectivités locales : le financement se fait par péréquation avec les autres logements et par des aides, par exemple une prime de densité. La collectivité locale peut également contribuer à la publicité pour faciliter la commercialisation et financer le conseil et l'éducation financière des accédants.

De même que les autres accédants la propriété, les acheteurs d'un logement en CLT doivent obtenir un prêt pour financer leur achat. Cela peut poser problème car les établissements de crédit ne sont pas forcément familiarisés avec ce type de produit. Pour lever leurs réticences, de nombreux CLT établissent et maintiennent des relations avec des prêteurs vers qui ils pourront orienter les candidats à l'achat.

CLT locatifs

Si l'accession à la propriété individuelle est la forme la plus courante des CLT, ces derniers comprennent également un nombre important de logements locatifs et coopératifs qui, au total, représentent plus de la moitié des logements des CLT. Destinés à l'origine à favoriser l'accession sociale à la propriété, les CLT se sont en effet ouverts au logement locatif. Ce n'est, certes, pas le cas de tous, mais la part globale du locatif a crû et elle est aujourd'hui globalement majoritaire. L'objectif est là aussi de répondre à des

besoins qui ne sont pas satisfaits par le marché. Dans la plupart des cas un organisme de logement social (privé) gère les logements locatifs.

Importance quantitative

Le nombre de CLT aux États-Unis est en croissance rapide : 162 en 2006, 225 en 2018, 289 en 2021, 302 en 2023 (selon *The Center for CLT Innovation*). Le nombre de logements correspondants reste toutefois extrêmement modeste à l'échelle du pays : de l'ordre de 15 000 logements en propriété occupante et de 20 000 logements locatifs, sur un parc résidentiel qui en compte quelques 140 millions.

La répartition géographique est très inégale : les CLT sont pour la plupart concentrés dans les états de l'est et sur la côte pacifique.

Les CLT ailleurs dans le monde

Le CLT est un produit d'exportation. En effet, la problématique du logement abordable concerne de nombreux pays, de même que la difficulté croissante, pour les ménages modestes, d'accéder à la propriété.

Le fractionnement de la propriété, sur lequel il repose, n'est pas une originalité du CLT. Nous avons vu plus haut que c'est le principe même du *leasehold*. Mais le CLT se distingue du *leasehold* par ce qui pourrait, à première vue, apparaître comme un détail : le fait que le bail d'occupation des logements soit renouvelable (ou rechargeable) et transmissible de génération en génération. C'est cette caractéristique qui permet d'assurer le caractère perpétuel des clauses anti-spéculatives qui y sont stipulées.

Le CLT a donc essaimé de par le monde, non seulement dans les pays de *common law* (Royaume-Uni, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada), mais aussi ailleurs, notamment en Belgique, aux Pays-Bas, au Kenya et en France où le bail réel solidaire s'en est largement inspiré. Il existe actuellement plus de 260 CLT en Angleterre et au Pays de Galles, avec plus de 17 000 membres et 17 000 logements. Le mouvement s'est rapidement développé depuis 2010, lorsque des CLT pionniers et des sympathisants ont créé le *National CLT Network for England and Wales* (réseau national de CLT pour l'Angleterre et le Pays de Galles). Les CLT ont été définis en droit anglais à l'article 79 de la loi de 2008 sur le logement et la régénération.

1.3- Le bail réel solidaire.

Le bail réel solidaire (BRS) se veut, à l'instar de l'offre locative intermédiaire entre le secteur HLM et le secteur privé, le chaînon manquant entre le locatif social et l'accession au prix de marché. Il y a en effet une discontinuité forte et croissante entre d'une part les loyers « sociaux » (moins de 10€/m² à Paris par exemple), accessibles en théorie à deux tiers environ de la population, d'autre part les loyers du privé et/ou les mensualités de crédit en cas d'acquisition d'un logement. Il vise donc à répondre à une demande réelle en se substituant au PSLA, fer de lance de l'activité des coopératives HLM. Il présente surtout, au regard de ce dernier et autres produits de l'accession aidée, l'avantage insigne de pérenniser l'effet solvabilisateur des aides publiques qui lui sont attachées. Du fait de l'importance de ces aides, le succès est au rendez-vous. Les élus locaux ont bien saisi les avantages du BRS. Les promoteurs ont également compris l'intérêt pour eux de toucher une clientèle à laquelle ils n'auraient pas accès sans le BRS. Les prix, particulièrement en zones tendues, sont attractifs et le montage juridique spécifique ne rebute pas la clientèle.

Pour autant nombre de questions se posent. En premier lieu, celle de la fixation des plafonds de revenus pour être éligible au BRS, qui reste un sujet de débat. Pour certains, relever les plafonds de revenus très largement au-dessus des plafonds HLM permettrait d'ouvrir le champ des clients et

surtouts de faire des économies budgétaires par rapport au coût de production d'un logement HLM[16]. Rien pourtant ne le prouve. A contrario, élargir le réservoir de la demande ne fait que rendre, toutes choses égales par ailleurs, plus cruciale la question de la gestion des files d'attente, en particulier dans les zones tendues, sauf à augmenter les prix et réduire par là même le spectre des clients potentiels.

Au moment où le gouvernement s'apprête à bouleverser l'équilibre de la loi SRU en modifiant la liste des logements éligibles au décompte, que deviendra la règle qui plafonne à 30 % la part des PLS dans la production triennale de logement sociaux dans les communes SRU qui ne disposent pas d'un parc social représentant 20 ou 25 % du total des résidences principales. Cette règle vise à éviter que les PLS viennent se substituer aux autres logements sociaux. Or la production en BRS est comptabilisée en catégorie PLS.

Présentation générale du dispositif.

Avant la création du BRS, seul le PSLA (Prêt Social Location-Accession) permettait, grâce aux avantages qui lui sont associés (TVA à taux réduit, accès au prêt à taux zéro et exonération de taxe foncière) de réduire sensiblement le prix des logements en faveur des ménages accédants disposant de revenus modestes. Outre l'instrumentalisation dont il a fait l'objet[17], le PSLA souffre du même handicap que les autres aides à l'accession : l'impossibilité de pouvoir l'assortir de clauses anti-spéculatives à durée illimitée.

En réponse à ces critiques, le BRS a vu le jour en France avec la loi pour la Croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron » (2015). La loi Alur (2014) a créé les Organismes de foncier solidaire[18]. Le BRS et l'Organisme de foncier solidaire (OFS), inspirés des *Community land trusts* (CLT) des Etats-Unis[19], forment en effet un couple indissociable qui vise à la création d'un parc de logements en bail de longue durée à des prix maintenus durablement abordables par le double jeu du caractère rechargeable du bail et de l'encadrement des prix de cession[20]. Le montage s'organise autour du schéma suivant :

- une part foncière financée par un organisme foncier solidaire qui bénéficie de conditions de d'emprunt favorables en taux et en durée et dont le coût est répercuté sur les ménages accédants par le biais d'une redevance foncière ;
- une part logement, dont le coût est allégé par des aides publiques, financée par les ménages.

Ces conditions ont un puissant effet solvabilisateur des ménages acquéreurs (cf. encadré page 17).

Missions et rôle des OFS.

Le code de l'urbanisme dispose que peuvent être agréés, à titre principal ou accessoire, les organismes sans but lucratif et les organismes à lucrativité limitée mentionnés aux articles L.411-2 et L.481-1 du même code. Peuvent ainsi notamment être agréés OFS une association, une fondation, un établissement public foncier (EPF), un groupement d'intérêt public (GIP), un organisme d'habitation à loyer modéré, une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux. L'organisme à l'origine de la création de l'OFS peut-être une collectivité territoriale, un bailleur social

[16] Face à la hausse continue des prix, la contrainte budgétaire rend insupportable une hausse continue des aides pour compenser ces hausses de prix.
[17] Cf. partie 2
[18] Peuvent notamment être agréé en OFS : une association, une fondation, un établissement public foncier local, un groupement d'intérêt public un organisme HLM y compris une société de coordination, une SEM. L'organisme à l'origine de la création de l'OFS peut-être très variés : collectivités territoriales, bailleur social, EPF.
[19] Créé dans les années 1960 aux États-Unis, ce modèle repose sur le fractionnement des droits de propriété, l'encadrement du prix de revente et le partage de l'éventuelle plus-value, ainsi qu'une gouvernance impliquant pouvoirs publics, habitants et société civile.
[20] BRS_FAQ_Ministère, 35 pages, septembre 2021.

ou un EPF[21]. En résumé, l'OFS peut être un organisme de logement social agréé assumant ou non le rôle d'opérateur ou un simple organisme porteur foncier qui confie la maîtrise d'ouvrage à un autre opérateur.

Dans tous les cas, l'OFS est et reste propriétaire du terrain d'assise du bien et des logements occupés par les ménages, cède des droits réels sur le logement à ce dernier, sous condition de ressources identique au PLSA, par le biais du bail réel solidaire[22]. En outre, le ménage verse une redevance mensuelle qui finance le coût de la gestion de l'OFS et le remboursement de l'emprunt contracté pour l'achat du foncier[23]. Le foncier est le plus souvent financé par un prêt Gaïa de la Banque des Territoires, qui n'est en principe ouvert qu'aux opérations réalisées en zones A et B1. De nombreuses dérogations au cas par cas sont néanmoins accordées pour des communes attractives en zones C ou B2, dès lors qu'il existe un réel écart entre le prix proposé pour le BRS et le prix de marché et que l'opération est réalisée par un opérateur ayant une compétence dans le domaine de la promotion immobilière[24]. La durée du prêt Gaïa peut s'étendre jusqu'à 80 ans lorsque l'emprunteur est un organisme de foncier solidaire (OFS). Son taux est indexé sur celui du livret A : il s'agit donc d'un taux variable, révisé chaque année, qui comprend une marge de 0,6 % en sus du taux de rémunération du livret A.

Contrairement aux opérations PSLA, les logements BRS ne nécessitent pas d'agrément préalable de l'Etat, car le volume de la production n'est pas contingenté. Le contrôle de l'État a lieu par le biais de l'agrément délivré initialement à l'OFS par le préfet de région, et l'examen d'un rapport d'activité que l'OFS doit remettre tous les ans à la préfecture. La compétence d'un OFS est par défaut régionale, l'arrêté d'agrément peut néanmoins prévoir un champ d'intervention plus restreint (communes, département, intercommunalité…).

L'OFS, dans le cadre d'opérations soit à 100 % en BRS, soit mixtes mêlant BRS et logements locatifs sociaux, logements libres, locaux d'activités, peut signer un BRS avec :

- un opérateur qui construit ou réhabilite et qui s'engage à céder les droits réels à des ménages éligibles à un prix de cession plafonné (PSLA) ;
- un particulier, sous conditions (PSLA).

Bien qu'imaginé pour l'accession à la propriété dans neuf, le modèle OFS – BRS s'applique également aux opérations d'accession à la propriété sur les immeubles existants, y compris dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain[25] ou de la vente de logements locatifs sociaux à des particuliers.

L'acquisition en BRS

On présente souvent les titulaires d'un BRS comme des propriétaires : « le BRS est un nouveau dispositif d'accession à la propriété », peut-on lire sur le site d'Action logement. Ce n'est pourtant pas le cas,

[21] Ibid. Pour toutes les questions plus précises sur procédure d'agrément, retrait etc., voir ce document très complet.

[22] Outre le BRS accession, il existe en théorie un BRS location qui permet un opérateur de proposer des BRS allocations dans le respect d'un plafond de ressources et de loyers, à savoir les plafonds PLUS/PLAI. La distinction reste purement théorique puisque la totalité de la production à ce jour est en BRS accession.

[23] En réalité « la redevance n'est pas exactement le reflet d'une charge foncière ». Cf. Virgile Perrot, « BRS : plafonner la redevance, une fausse bonne idée ? », politiquedulogement.com, janvier 2024.

[24] Deux difficultés particulières sont néanmoins régulièrement mentionnées par les acteurs de marché : nombre de collectivités refusent leur garantie, notamment en zone C particulièrement ;

les plafonds de ressources en zone C sont très bas et ne correspondent plus aujourd'hui à la réalité des prix, ni de marché, ni de construction.

[25] Les logements produits en BRS « accession » sont assimilés à des PLS et n'entrent donc pas dans le champ de la dérogation pour construire des logements sociaux de type PLUS/PLAI dans les Quartiers prioritaires de la ville (Q PV). Il n'en va pas de même pour les logements produits en BRS « location », qui eux sont sous plafonds soit PLUS, soit PLAI.

puisqu'il s'agit d'un bail de longue durée associé à un droit d'usage réel. Les clauses du contrat qu'est le BRS ne sont pas définies de façon très précise par les textes afin de laisser une certaine liberté aux acteurs locaux. Ainsi adaptable selon les territoires, le dispositif est en mesure de répondre aussi bien à des enjeux de mixité sociale et de droit au logement pour tous dans des zones tendues qu'à des besoins de réhabilitation, ou encore à la carence d'habitat social dans des territoires plus ruraux. Le BRS ne porte que sur des logements en résidence principale, parties communes incluses, et dure de 18 à 99 ans.

Au plan financier, l'accédant prend à bail le bâti qu'il finance par emprunt et verse une redevance à l'OFS au titre du foncier. L'avantage associé à ce montage, pour un apport identique, s'apprécie donc par comparaison entre d'une part le total de la mensualité qu'il supporterait en finançant une acquisition aux conditions habituelles et la redevance foncière, et d'autre part le total constitué par l'annuité du crédit souscrit et la redevance qu'il verse à l'OFS.

Les prix de cession des droits réels immobiliers sont de plus plafonnés (plafonds identiques à ceux du PSLA). Les OFS négocient en général avec le promoteur une baisse de sa marge sur la partie de la construction destinée à être vendue en BRS, cette baisse s'imputant le plus souvent sur le prix du terrain vendu à l'OFS. Car pour être attractif, un logement sous BRS doit présenter un écart de prix très conséquent par rapport à un logement acquis au marché libre. En pratique, les écarts varient grandement d'un territoire à l'autre (cf. infra). Après une période de flottement, une offre bancaire, émanant notamment des banques mutualistes, existe et répond aux besoins[26]. Ces prêts sont des prêts de marché[27] et soumis aux mêmes conditions en termes de taux d'intérêt et critères d'acceptation que les prêts classiques. Le niveau de redevance n'est pas encadré et dépend des conditions économiques d'acquisition du foncier par l'OFS. Il peut être très faible, comme à Rennes (0,15€/m²/mois) ou dans les Yvelines (1 €/m²/mois) grâce à la cession de terrains à bas prix ou à l'octroi de subventions. D'une façon générale, on observe une forte variabilité du niveau de redevance qui peut atteindre plus de 3€/m²/mois dans des zones très tendues (Paris, PACA). En d'autres termes, les prêts de longue durée pour le financement du foncier et les aides diverses (cf. encadré) permettent, aux dires des professionnels, de diminuer le prix de vente du bail de 20% à 50 % par rapport au prix d'achat terrain compris sur le marché libre[28]. En tout état de cause, il faut prendre en compte à la fois le prix de vente et le montant de la redevance pour juger de l'intérêt de chaque opération. L'exemple du leasehold montre en effet les dérives possibles de ce type de montage.

Les aides au BRS « accession »

L'accédant bénéficie des avantages suivants en optant pour cette forme d'accession à la propriété :

- des économies sur le prix du foncier. Les opérations en BRS peuvent en effet bénéficier de la décote sur le foncier public, dont le taux varie de à 0 à 50% en zones A et B1 ; de même, elles entrent dans le champ des opérations bénéficiant d'exonération d'impôt sur la plus-value en cas de cession d'un terrain par un particulier ;
- la possibilité pour l'OFS de financer l'achat du foncier par un prêt aux conditions avantageuses (le prêt Gaia de la Banque des territoires et/ou le prêt d'Action logement), ce qui permet d'abaisser le montant des mensualités de remboursement. Cet allègement se traduit normalement par un allègement de la redevance qui finance ce remboursement ;
- une TVA réduite à 5,5 % dans le cas d'un logement neuf et de travaux de rénovation ;
- un abattement de 30% à 100 % sur la taxe foncière sur délibération de la commune ;

[26] Crédit Logement accepte de cautionner les prêts des banques aux acquéreurs de BRS, ce qui a levé les dernières réticences.

[27] Un logement sous BRS peut faire l'objet d'une hypothèque.

[28] On ne peut là encore que déplorer l'absence de suivi statistique accessible à tous. Nous y reviendrons.

- la possibilité de financer l'achat immobilier avec un PTZ (Prêt à Taux Zéro).

En outre, L'exonération de droits de mutation (DMTO) et de taxe de publicité foncière lors des cessions successives.

A titre d'illustration, le montant des avantages pour un ménage de 3 personnes en zone B1 dont le revenu est égal au revenu moyen constaté (70% du plafond de ressources 2022), qui souscrit un BRS pour un logement de 70 m² au prix moyen constaté en 2022 (1828 €/m² hors taxes)* se décompose comme suit :

Avantage BRS		30 154 €
dont	*foncier*	*11 959 €*
	TVA à taux réduit	*18 554 €*
Avantage PTZ		33 943 €
Exonération de TFPB (100%)		10 500 €
Total		**74 947 €**

Autres hypothèses : apport personnel : 18 500 € (10% du prix « normal » TTC), prêt bancaire à 5% (TEG) sur 20 ans, taux d'actualisation 5%. Le calcul ne tient pas compte des éventuelles économies sur le coût du foncier.

S'ajoutent à ces montants, le cas échéant, l'aide de la collectivité locale et l'impact des économies éventuelles sur le coût du foncier.

L'avantage augmente avec le coût de l'opération (dans la limite des plafonds) et diminue lorsque le revenu du ménage se rapproche du plafond, du fait de conditions moins favorables du PTZ (voire de la non éligibilité du ménage).

La durée limitée du bail assure la maîtrise de l'OFS qui, lors d'une mutation, dispose d'un droit de préemption pour lui-même ou pour un bénéficiaire éligible. S'il n'exerce pas ce droit, l'OFS doit agréer le nouveau preneur et vérifier les conditions de la vente. Le BRS est alors rechargé, c'est-à-dire relancé pour la durée initiale. En cas de refus, le vendeur peut demander à l'OFS de proposer un acquéreur. A défaut d'y parvenir dans les 6 mois, l'OFS devra l'indemniser. Lors des reventes successives, la loi fixe le principe de l'encadrement des prix de cession de manière perpétuelle : le prix à la revente est égal à la valeur initiale du BRS, sachant que le contrat peut néanmoins prévoir une actualisation de la valeur de revente, le plus souvent en se référant à l'IRL. Cet encadrement permet que le logement soit à nouveau accessible à des ménages sous plafond de ressources PSLA. L'aide publique est ainsi sanctuarisée et un parc durablement accessible créé.

Dans le cas d'une succession, si l'ayant droit souhaite occuper le bien ou le mettre en location, l'OFS vérifie son éligibilité sauf pour le conjoint survivant. Si l'OFS l'agrée, le BRS est rechargé. S'il ne remplit pas les conditions, l'ayant droit dispose de 12 mois pour céder les droits réels. Passé ce délai, le BRS est résilié et l'ayant droit est indemnisé dans un délai de 6 mois.

Cette question du prix de revente maximum s'avère cruciale pour la pérennisation de l'impact des aides, c'est-à-dire le maintien du caractère social du logement. Compte tenu de la contrainte de revenus et du fait que les acquéreurs potentiels ne bénéficient pas des mêmes avantages que l'acquéreur initial (en particulier il n'ont pas droit au PTZ), il peut être difficile d'en trouver un, surtout si les taux des prêts ont augmenté. Là où l'écart de prix est très important avec les prix de marché, la revente semble jusqu'ici ne pas poser de problème.

Le non-paiement de la redevance, comme le manquement aux autres obligations contractuelles, entraîne la résiliation du bail après indemnisation de la valeur des droits réels immobiliers, tenant compte du préjudice à l'encontre de l'OFS. Le ménage bénéficie alors d'une garantie de relogement en locatif social.

La gestion de l'ensemble immobilier en collectif fonctionne sur le modèle de la copropriété (loi de 1965), bien que le sol ne constitue pas une partie commune. « Les titulaires de baux réels solidaires

confèrent au syndicat des copropriétaires la gestion de leurs droits réels indivis […] »[29]. Le preneur dispose du droit de vote pour toutes les décisions de l'assemblée générale des copropriétaires, à l'exception de celles touchant aux droits fonciers, domaine de l'OFS. L'objectif, pour l'organisme foncier, est de faire vivre cette copropriété et de la maintenir en BRS.

Les écarts au modèle standard.

Tous les OFS n'ont pas recours au prêt Gaia qui présente, aux yeux de ses détracteurs, deux défauts : il a favorisé la multiplication du nombre d'OFS, ce qui alimente la concurrence sur le foncier et contribue à faire monter les enchères entre les intervenants ; il est indexé sur le livret A alors que le montant de la redevance est préfixé (et que l'OFS garantit le rachat à un prix fixé). L'utilisation d'un mode de financement alternatif permet aussi et surtout de s'affranchir des règles imposées par la Banque des territoires à qui l'Etat, dans les faits, a sous-traité la fixation des règles d'octroi du prêt (pourcentage minimum de fonds propres par exemple) et la définition des territoires éligibles. En n'ayant pas recours au prêt Gaia, l'OFS a la possibilité de choisir l'implantation des opérations BRS en fonction des caractéristiques des marchés locaux et non du zonage ABC, dont la pertinence est contestée. Dans ce modèle, l'équilibre financier est assuré par une collectivité locale, ce qui permet de limiter l'endettement de façon que la redevance foncière qui permettra de le rembourser soit la plus faible possible. C'est le cas notamment des Yvelines avec une redevance de 1€/m2 habitable, dont 0,7 € consacré aux remboursements et 0,3 € aux frais de fonctionnement de l'OFS. Le choix a été fait, lorsque c'est possible, de recourir à un prêt d'Action Logement (15 000 €/logement, taux fixe bonifié, durée maximale 40 ans avec différé total de 10 ans). Les fonds propres (alimentés par le département) servent de variable d'ajustement, sachant que leur montant n'est limité que par la contrainte globale portant sur le nombre de logements à réaliser avec la dotation du département. Il n'y a donc, dans ce cas, pas de corrélation entre le prix du foncier et le montant de la redevance. Le montant de fonds propres est en moyenne de 25 000 € par logement, mais il varie fortement d'une opération à l'autre.

Concernant la garantie de rachat par l'OFS, les réponses apportées d'un OFS à l'autre peuvent être très différentes. Ainsi l'OFS de Rennes a décidé de n'appliquer aucune décote pendant les 10 premières années, ensuite le prix est fixe (seule l'évolution de l'IRL sur les 10 premières années est prise en compte pour les reventes ultérieures), alors que le groupe Les Chalets impose une décote de 25%. Les Chalets proposent aussi leurs services pour la recherche d'un client (ils sont titulaires de la carte T), le coût de l'intermédiation étant supporté par l'acheteur.

Le BRS et la vente HLM

La « vente HLM en BRS » reste un point controversé. Les arguments qui militent pour le développement de ce type d'opération sont :

- un prix de cession inférieur au prix de marché, permettant de toucher une clientèle nouvelle insolvable au prix du marché ;
- une vocation sociale garantie dans le temps ;
- un accompagnement des ménages accédants par l'OFS ;
- un accompagnement des copropriétés créées à cette occasion (capacité de réversibilité en cas de gros problèmes)
- enfin et surtout, les logements vendus ne sortent pas du décompte des logements sociaux au titre de la SRU.

[29] Le BRS par l'exemple. 7 mars 2022. Etude des Coop'Hlm. « Le ménage dispose du droit de vote pour toutes les décisions de l'assemblée générale des copropriétaires, à ménage l'exception des décisions portant sur les actes d'acquisition immobilière et les actes de disposition (…), les travaux comportant transformation addition ou amélioration, la modification ou éventuellement l'établissement, du règlement de copropriété dans la mesure concerne la jouissance, l'usage et l'administration des parties communes », in BRS FAQ op. cit., page 16.

Pourtant, la vente HLM en BRS peine à décoller : une soixantaine de ventes en 2021 et 2022, 110 vraisemblablement en 2023. En effet la pertinence des ventes en BRS suscite des interrogations de la part des organismes de logement social : quid de l'apport financier par rapport à une vente classique[30] ? ; de l'appétence des ménages pour ce type de produit, surtout dans le cas des logements vendus vacants ?

Enseignements tirés des premières opérations.

Le bilan établi par l'Etat[31] dresse un état des lieux fin 2022 à l'échelle nationale de l'activité des OFS agréés et du développement du parc de logements régis par BRS. Il agrège les informations recueillies par les préfets de région dans le cadre du contrôle administratif de l'activité des OFS.

Fin octobre 2023[32], 166 OFS ont été agréés, dont 60 % sont des organismes de logement social. La progression depuis 2020 des agréments se poursuit avec 40 en 2020, 35 en 2021, 43 en 2022 et 27 en 2023 (toujours à fin octobre). L'essentiel de cette dynamique, qui interroge au regard de la cohérence des politiques locales de l'habitat et des risques de surenchère foncière entre organismes concurrents, est porté par des organismes de logement social[33]. 1012 logements, en totalité en BRS « accession »[34], ont été produits par 20 OFS et sont répartis comme suit :

Nombre de logements en BRS agréés depuis l'origine

Région	Nombre
Auvergne-Rhône-Alpes	95
Bretagne	321
Hauts-de-France	31
Île-de-France	48
Normandie	74
Nouvelle-Aquitaine	378
Occitanie	31
Pays de la Loire	13
Provence Alpes Côte d'Azur	21
ENSEMBLE	1012

Le bilan fait apparaître deux grands modes d'utilisation du BRS[35] :

[30] Le prix de cession doit être très attractif pour permettre aux locataires en place et aux ménages sous plafond de ressources d'acheter.

[31] Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire. Bilan de l'année 2022. Direction Générale de l'Aménagement, de la Nature et du Logement Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

[32] Ce n'est pas une erreur de frappe. Les autres chiffres se réfèrent bien à la situation fin 2022. Pour mémoire, au 31/12/2022, 110 agréments avaient été délivrés

[33] OFS et BRS, op. cit. page 8. Le bilan mentionne page 9 également l'apparition des premières difficultés dans l'activité des OFS : hausse des couts, difficulté pour obtenir des garanties d'emprunt, difficulté à trouver un modèle économique sur les marchés détendus ; impact de la hausse des taux sur la solvabilité des ménages et donc sur la commercialisation.

[34] En 2022, de nouveaux acteurs ont proposé des montages alternatifs sous la forme de fondation d'entreprise, ainsi que des projets d'OFS visant à mettre en location des logements acquis dans le régime d'un BRS opérateur tel que défini dans l'article L. 255-4 du code de la construction et de l'habitation. Cela ne représente que 6 logements.

[35] L'information est manquante pour 102 logements, auxquels il faut ajouter 6 BRS locatifs.

- la réalisation de logements neufs via un BRS opérateur et la cession des logements à des ménages par VEFA (769 ventes) ;
- et la vente HLM par des organismes de logements sociaux agréés OFS (126 ventes, réalisées dans trois régions).

La réhabilitation de logements n'occupe qu'une position marginale (9 logements, soit 3 % du bilan global).

L'essentiel de la production est situé dans des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU[36]: 360 en communes carencées ou déficitaires ; 500 en communes soumises mais ayant atteint le taux légal. Ces chiffres s'expliquent par la concentration des BRS en zones A bis, A et B1 qui totalisent 95% de la production.

Le parc de logements BRS livré se compose presque exclusivement de logements de 2, 3 ou 4 pièces. Le rapport note que « Ce constat corrobore les stratégies connues des OFS : les logements d'une pièce présentent un risque de turn-over important et exposent les OFS à la mise en œuvre du mécanisme de garantie de rachat des logements en cas de mévente par le ménage acquéreur. Les logements de type T3 et T4 sont majoritaires et traduisent une volonté des OFS de faciliter l'accession sociale à la propriété de familles modestes ». Les chiffres relatifs à la taille des ménages (tableau ci-dessous) conduisent à nuancer ce constat : les ménages de 1 et 2 personnes représentent près de 70 % du total (469 sur 1 012, soit presque 50%, sont des personnes seules). Ce n'est pas l'image qu'évoque le terme de famille. On comprend le souhait des auteurs du rapport : « Une analyse particulière mériterait d'être portée au devenir des ménages acquéreurs de BRS composés d'une personne seule ou d'un parent isolé pour examiner dans quelle mesure, pour ce type de foyer, le BRS constitue réellement une étape ou une fin de parcours résidentiel. Une analyse équivalente pourrait aussi être conduite afin de comprendre pourquoi le pourcentage de composition des ménages ne suit pas le pourcentage de typologies de logements associés ». L'explication réside peut-être dans le constat fait par un opérateur important en Île-de-France. Il y observe que, malgré la réduction de prix, un dénouement positif des opérations suppose que les acquéreurs (ayant des revenus sous plafonds) disposent d'un apport personnel conséquent ; c'est souvent le cas des personnes retraitées, des divorcés et de ceux qui bénéficient d'une donation. Ces ménages auraient-ils pu acquérir un trois pièces au prix de marché ? Le bilan met l'accent sur le risque d'effet d'aubaine : « Les services de l'Etat ont par ailleurs fait part d'alertes concernant un possible effet d'aubaine pour des populations en capacité d'acheter des logements dans les conditions du marché libre du fait de leur patrimoine mais qui respectent les plafonds de ressources et peuvent malgré tout accéder au parc de logements en BRS. Le projet de décret d'application de l'ordonnance n° 2023-80 du 8 février 2023 prévoit des dispositions ayant vocation à réduire ces risques de dérives »[37]. L'avenir nous dira ce qu'il en sera dans les faits, sachant que les plafonds de ressources ont été substantiellement relevés en 2024.

Les prix de cession pratiqués par les OFS sont partout très inférieurs – de 32 à 41 % en moyenne selon la zone - au plafond de prix (PSLA). Le bilan d'activité note toutefois que « Ces prix sont observés pour des logements réalisés et commercialisés avant 2022, avant la hausse généralisée du prix du foncier et des coûts de construction »[38].

[36] 845 en zone B1, 395 en zone A et 21 en zone Abis.
[37] OFS et BRS Op. Cit. page 17.
[38] OFS et BRS op. cit. page 13

Caractéristiques de l'occupation des logements en BRS

Nombre de personnes du ménage	T1	T2	T3	T4	T5	Total
1	10	226	219	13		469
2	1	12	148	75	3	239
3		2	49	96	12	159
4			10	63	31	104
5			2	17	11	33
Non renseignée			1	7		8
Total	11	240	429	271	57	1012

Les niveaux de redevance sont contenus, bien que très divers d'une opération à l'autre : entre 0,11 et 3,08 €/m²/mois. Pour un logement T3 de 65 m2, cela représente une charge mensuelle symbolique (7 €) dans le premier cas mais conséquente (200 €) dans le second. Le bilan 2022 souligne que « Les niveaux de redevance sont plus élevés en zone Abis, ce qui traduit la difficulté pour les OFS à équilibrer des opérations immobilières dans un contexte de marché foncier très élevé » et remarque que le montant de la redevance, notamment en zone B1, varie fortement en fonction de l'intervention des collectivités locales.[39]

La grande majorité des ménages acquéreurs de BRS (79 %) sont issus du parc locatif, 47 % du parc privé, et 32 % du parc social. Les ménages précédemment propriétaires ou hébergés sont peu nombreux. Les acquéreurs ont des revenus inférieurs de 31 à 39 % au plafond de ressources dans les zones B et C.

Revenus fiscaux de référence (RFR) des ménages en fonction de leur composition[40]

Nombre de personnes du ménage	1	2	3	4	5 et plus
Nombre de logements	469	239	159	104	33
RFR moyen en euros	15 510	22 200	25 730	29 507	31 018
Pourcentage moyen d'atteinte du plafond de ressources (zones B et C)	61 %	66 %	66 %	68 %	65 %
Plafond de ressources zones A (2022)	33 400	46 759	53 440	60 788	69 340
Plafond de ressources zone B et C (202)	25 318	33 761	39 052	43 273	47 482

Il y a donc bien un ciblage sur des ménages modestes, éligibles aux logements locatifs sociaux de type PLUS.

Ces conclusions, portant sur des effectifs faibles, sont fragiles, d'autant qu'il s'agit « de premières opérations exemplaires avec des prix de sorties des logements largement inférieures aux plafonds, et bénéficiant d'un accompagnement important des ménages, notamment s'agissant de leur plan de financement et l'obtention d'un prêt bancaire »[41].

Interrogations pour l'avenir au regard des opérations réalisées

La place à donner au BRS fait débat. Le Conseil national de la refondation a ainsi émis le vœu de massifier le produit en multipliant par dix les volumes en deux ans pour compenser le recul des ventes

[39] Ibid. pages 13 et 14
[40] Ibid. page 15
[41] Ibid. page 15

sur le marché libre suite au choc de la hausse des taux depuis 2022[42]. Comme indiqué plus haut, le BRS reste un produit soumis aux aléas du marché et ne saurait donc « être l'alpha et l'oméga de la politique du logement [...] Le BRS n'est pas un outil magique permettant de produire des logements abordables indépendamment du prix du foncier [...] »[43]. Les montages financiers reposent sur des apports importants de fonds publics, sous forme de subventions directes ou indirectes pour la partie foncière. Le volume de l'offre qui peut être placée dans ce cadre est donc plafonné par la capacité de l'Etat et des collectivités d'apporter les moyens nécessaires. La hausse des taux d'intérêt et des coûts de construction rendent encore plus incontournable ce constat[44]. On peut faire le pari que si la production en BRS se développait notablement, l'Etat ne manquerait pas d'instaurer un contingentement du produit, soucieux qu'il est de contenir le coût budgétaire de la politique du logement.

La question du zonage et des plafonds de ressources se pose néanmoins puisque « les plafonds de ressources et les plafonds de prix de vente […] sont décorrélés les uns des autres, et pour partie de la réalité du marché [...]. Cela donne lieu à des situations absurdes. Par exemple, les plafonds de ressources sont identiques entre les zones A bis et A, mais les plafonds de prix de vente sont très différents, respectivement de 5 800 €/m2 TTC et de 4 400 €/m2 TTC. Pourquoi ? Mystère. »[45] Les plafonds de ressources font eux-mêmes l'objet de critiques multiples au regard de la réalité des marchés locaux et du ciblage voulu : les locataires du parc social ou la classe moyenne. A l'évidence en zones tendues, l'impossibilité d'accéder à la propriété n'est pas le seul fait des ménages à faible revenu. La question du ciblage tant en ce qui concerne les zones géographiques que les populations éligibles reste à clarifier.

Il reste que nombre de difficultés et questions soulevées lors des entretiens et des prises de position publiques sur le BRS renvoient aux difficultés intrinsèques des opérations de promotion immobilière : gestion du temps et des décalages de trésorerie, incertitude liée à la commercialisation, etc. La hausse des taux a, sur ce segment comme sur l'ensemble du marché, désolvabilisé la clientèle. Le BRS reste un produit de marché soumis à des aléas. *A contrario*, du point de vue des élus ou du moins de certains d'entre eux, le fait que les logements en BRS soient assimilés à des PLS au titre de la loi SRU constitue un facteur positif de développement de cette offre, à tel point que certains craignent que cette offre vienne se substituer pour partie à la production en PLS, logements ordinaires ou non.

Au plan commercial, si les choses sont clairement exposées aux ménages et si le prix proposé se situe bien à 20 % à 50 % au-dessous du prix de marché, le produit BRS ne pose guère de problème d'acceptabilité et de compréhension. Pour atteindre de tels écarts, il importe que la localisation des opérations se situe au moins prioritairement dans les marchés tendus et que dans le même temps la redevance soit inférieure à un euro du mètre carré : cela implique pour l'OFS de limiter le coût du foncier, ce qui suppose des aides massives des collectivités locales. Ceci ne pose guère de problème dans les communes qui doivent respecter les exigences de la loi SRU. Ailleurs, le montage s'avère beaucoup plus problématique. La montée des prix du foncier et des coûts de construction met partout à mal le montage des opérations et interroge pour l'avenir.

De même, seul un suivi dans le long terme permettra de savoir si le BRS est ou non une voie d'accès au marché libre ou l'ultime étape résidentielle des ménages concernés. Ce n'est qu'avec le recul, en fonction de l'évolution des taux d'intérêt, des prix de marché et des revenus que l'on saura si le modèle

[42] L'idée est que les OFS soient mis à contribution pour venir en aide aux promoteurs immobiliers en rachetant des opérations privées en difficulté.

[43] Entretien avec Simon Goudiart, Adéquation, le 05-07-2023 - https://media.adequation.fr/immo/projets-et-solutions/brs-affiner-le-dispositif-avant-de-chercher-le-massifier-ou-pas

[44] Arnaud Bouteille et Bernard Villemade, « La dissociation du foncier et du bâti est-elle concevable sans subventions publiques ? », Fonciers en débat, avril 2020.

[45] Simon Goudiard, op. cit.

économique des OFS est viable, et notamment si l'encadrement des prix à la revente ne met pas en danger les OFS dans l'hypothèse d'une baisse des prix immobilier en euros réels. En effet, les formules déterminant le prix de revente des BRS reposent sur l'hypothèse implicite que les prix immobiliers évoluent à un rythme au moins égal à celui de l'inflation. En cas de baisse, il pourra s'avérer difficile de trouver un acheteur au prix garanti au vendeur, et l'office foncier solidaire est susceptible de subir une perte. Le risque est accru en cas de hausse des taux d'intérêt. Il est toutefois atténué par le montant élevé des aides publiques dont bénéficient les BRS, qui permettent en principe un différentiel important avec les prix du marché.

De même, il faudra attendre plusieurs années avant de pouvoir juger si la multiplication des OFS a généré une concurrence néfaste qui a alimenté l'inflation des prix du foncier.

La carence principale, s'agissant d'un produit phare, porte sur l'absence d'outil de suivi et d'évaluation. Qu'il s'agisse des prix de cession comparés au prix de marché, de l'inscription ou non dans un programme mixte, des critères de sélection des candidats (en complément du plafond de ressources), des taux d'effort, de l'existence ou non d'un accompagnement des ménages dans leurs démarches auprès des banques, on ne peut que déplorer l'absence de suivi statistique suffisamment détaillé. Il deviendra aussi nécessaire, lorsque le recul sera suffisant, de disposer d'observations sur la durée de détention et les conditions de revente au regard de l'évolution générale des valeurs immobilières. Pourtant le rapport sur la production BRS note à cet égard que : « Le suivi des ménages acquéreurs au long cours devrait permettre d'examiner dans quelle mesure le BRS constitue effectivement une voie d'accès vers le logement au marché libre ».

C'est à l'Etat qu'il revient d'organiser ce suivi statistique. Il existe bien un observatoire statistique, mais ce dernier est la « propriété » de l'association Foncier solidaire France. Il a été impossible d'accéder à ses données, malgré des demandes réitérées qui sont restées sans réponse. Une telle situation est inacceptable et contribue à entretenir une opacité totalement illégitime. On ne peut écarter le soupçon que la non diffusion des données s'explique par le fait que la réalité des pratiques diffère des discours, en particulier pour ce qui concerne l'écart entre le prix de cession et le prix de marché.

2 – L'accession progressive ou partielle

Il existe en France, au moins sur le papier, deux dispositifs d'accession progressive à la propriété : la location-accession et les sociétés civiles d'accession progressive à la propriété (SCIAPP). Dans les deux cas, le ménage occupant, d'abord locataire, a la faculté de devenir propriétaire de son logement. Cependant, les mécanismes diffèrent. Dans le cas de la location-accession, il dispose pendant un certain délai d'une option d'achat : s'il la lève, il devient intégralement propriétaire du logement, sinon il reste locataire jusqu'à la fin du délai prévu. Dans le cas de la SCIAPP il peut acheter des parts de son logement, au rythme qui lui convient, et ces achats sont réversibles ; en tout état de cause, il devient propriétaire du logement à la fin de la vie de la SCI, s'il l'occupe toujours à ce moment-là ; il peut également sortir de la SCI et rester locataire.

A l'étranger, un dispositif nous a paru mériter d'être étudié : il s'agit du *shared-ownership*, qui constitue un volet important – et déjà relativement ancien - de la politique du logement au Royaume-Uni. L'une de ses spécificités – ce n'est pas la seule – est qu'il repose sur le système du *leasehold, typically british*, décrit précédemment.

2.1 – La location-accession

Principe et règles

La location-accession permet à un ménage souhaitant acquérir un logement de le faire de façon différée, après l'avoir occupé pendant une certaine durée à titre de locataire.

En France, la location-accession est définie par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 :

« Est qualifié de location-accession […] le contrat par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté exprimée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option.

La redevance est la contrepartie du droit de l'accédant à la jouissance du logement et de son droit personnel au transfert de propriété du bien. » (article 1).

Le contrat de location-accession doit notamment indiquer la date d'entrée en jouissance, le délai de levée de l'option d'achat, le montant de la redevance et ses modalités d'imputation sur le prix, les conditions de résiliation anticipée et l'absence de droit au maintien dans les lieux en cas de non levée de l'option.

La redevance due pendant la période de jouissance comprend une fraction locative (l'équivalent d'un loyer) et une fraction acquisitive qui s'imputera sur le prix en cas de levée de l'option ou sera restituée au ménage s'il décide de renoncer à l'acquisition. S'y ajoutent les charges prévues dans le contrat. Pendant la période de jouissance, le ménage est assimilé à un propriétaire pour ce qui concerne la gestion de l'immeuble, s'il s'agit d'une copropriété, et les impôts (il est redevable de la taxe foncière).

L'option d'achat peut être levée à tout moment pendant le délai fixé par le contrat. L'acquéreur doit alors verser le solde du prix (prix prévu dans le contrat diminué des sommes versées au titre de la fraction acquisitive). Le transfert de propriété fait l'objet d'un acte de vente authentique.

Si l'option n'est pas levée pendant le délai fixé, le ménage doit libérer les lieux. Sauf stipulation contraire, il ne bénéficie pas, en effet, d'un droit au maintien dans les lieux. Il dispose toutefois, à certaines conditions, d'une garantie de relogement « lorsque le contrat de location-accession porte sur

un logement qui a bénéficié d'une décision d'agrément prise par le représentant de l'Etat dans le département » (cf. partie PSLA).

La location-accession peut permettre à des ménages n'ayant pas accès au crédit, faute de disposer d'un apport personnel suffisant ou en raison de l'irrégularité des leurs revenus, d'accéder à la propriété. La période de jouissance leur sert à la fois à tester leur capacité d'épargne et à constituer l'apport indispensable pour contracter un emprunt.

Du fait de la nécessité d'assurer la gestion locative des logements, rares sont les acteurs privés qui proposent des logements en location-accession. Il existe néanmoins une offre de ce type mais elle reste très limitée. Les délais de levée de l'option d'achat sont, semble-t-il, assez courts : 3 ans chez Sézame, 15 mois chez Hestia. Si le locataire renonce à acheter, il perd son dépôt initial de 3% (Sézame).

Le prêt social location-accession (PSLA)

Caractéristiques du PSLA

Le PSLA un prêt conventionné qui peut être consenti à des opérateurs (organismes HLM, SEM, promoteurs privés…) pour financer la construction ou l'acquisition de logements dans l'objectif de mettre en œuvre un dispositif de location-accession.

Comme tous les prêts conventionnés, sa durée maximale est de 30 ans, avec la possibilité d'être portée à 35 ans en cours de remboursement. Initialement contracté par l'opérateur, il peut être transféré à l'accédant à la levée d'option.

Peuvent seules bénéficier d'un PSLA les opérations ayant obtenu un agrément préfectoral.

Il s'agit d'opérations de location-accession portant sur des logements neufs ou des logements anciens ayant fait l'objet de travaux représentant au moins 25% du coût total. Pour pouvoir bénéficier de l'agrément préfectoral, ces opérations doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- les acheteurs doivent occuper les logements à titre de résidence principale et avoir des revenus inférieurs à un plafond réglementaire ;

Plafonds de ressources PSLA en 2024

Composition du ménage	Zones A bis et A	Zone B1	Zones B2 et C
1 personne	37 581 €	37 581 €	32 673 €
2 personnes	56 169 €	56 169 €	43 633 €
3 personnes	73 630 €	67 517 €	52 471 €
4 personnes	87 909 €	80 875 €	63 347 €
5 personnes	104 592 €	95 739 €	74 518 €
6 personnes	117 694 €	107 738 €	83 983 €
Par personne supplémentaire	13 116 €	12 005 €	9 368 €

- le prix de vente est également plafonné ;
- le vendeur doit offrir à l'occupant une garantie de relogement en cas de non levée de l'option d'achat ou, si l'option a été levée, à tout moment pendant la phase d'acquisition (hors motif de mobilité professionnelle) : si les ressources de l'occupant ne dépassent pas le plafond PLUS, le vendeur doit lui proposer trois offres de relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités ;
- le vendeur doit offrir une garantie de rachat en cas de décès de l'occupant, de son conjoint ou d'un descendant direct, de mobilité professionnelle à longue distance, de chômage de plus d'un an, d'invalidité, de divorce ou de dissolution d'un PACS. Les conditions de rachat sont définies dans le contrat.

La loi laisse donc une certaine liberté aux contractants pour fixer les règles de révision de la redevance et du prix de vente.

Le prêt qui a été accordé au vendeur peut être, au moment de la levée de l'option, transféré à l'accédant pour le montant du capital restant dû. Son montant maximum est égal à la différence entre le prix du logement et le montant de la fraction acquisitive. Le transfert n'est pas automatique : l'établissement de crédit peut s'opposer à ce que le PSLA soit transféré à un ménage présentant des garanties insuffisantes de solvabilité au moment de la levée d'option.

Le PSLA en pratique

Du fait de la nécessité d'assurer la gestion locative pendant la période de jouissance, et surtout en raison des garanties obligatoires de relogement et de rachat, le PSLA est *de facto* réservé aux organismes de logement social. La production se partage pour l'essentiel entre les coopératives d'HLM, les ESH et, accessoirement, les SEM de logement social.

A la suite de la disparition du Pass-foncier, il a largement été utilisé par les collectivités locales comme support de production de logements abordables en accession à la propriété[46]. Aux aides de l'Etat se sont souvent ajoutées des aides locales, notamment sous la forme de mise à disposition de terrains à bas prix. Pour « sanctuariser » ces aides, les collectivités ont souvent imposé que les contrats soient assortis de clauses anti-spéculatives limitant le prix de revente ou prévoyant la restitution partielle de l'aide en cas de revente avec plus-value. Cela n'a cependant pas toujours été le cas, et certaines collectivités qui n'avaient pas prévu de telles clauses ont pu s'indigner des gains considérables réalisés par des accédants ayant revendu leur logement quelques années après l'avoir acquis.

L'aide publique dont bénéficient les opérations PSLA est en effet importante. Pour une acquisition en zone B1, réalisée par un couple avec un enfant dont le revenu annuel est de 45 000 €, dont le prix normal serait de 250 000 €, les montants d'aide sont les suivants :

- TVA à taux réduit : 30 208 €
- exonération pendant 15 ans de TFPB (pour un montant annuel initial de 1 000 €) : 15 000 €
- avantage lié au PTZ : 24 346 €

soit un total de près de 70 000 €, soit 28% environ du prix normal.

Bien entendu, tous les accédants PSLA ne bénéficient pas d'une aide aussi importante, notamment les ménages dont les revenus sont proches des plafonds, qui ne sont pas éligibles au PTZ. En revanche, ce calcul ne prend pas en compte les éventuelles aides locales. Faute de données statistiques sur les caractéristiques des opérations réalisées, il n'est pas possible d'être plus précis.

Quoi qu'il en soit, il n'est pas douteux que le relatif succès du PSLA s'explique exclusivement, ou presque, par les aides qu'il véhicule. Il a d'ailleurs été largement détourné de l'objet de la location-accession, qui est de permettre à des ménages de tester leur capacité de remboursement et de se constituer un apport personnel pendant la période qui précède la levée de l'option d'achat. Dans la plupart des opérations, cette période est réduite à un délai très bref, à tel point qu'« Afin de garder un sens à la phase locative, un certain nombre de DDT(M) et de délégataires ont exigé des opérateurs qu'ils respectent une durée minimale de 6 mois (initiative de la DDTM d'Ille-et-Vilaine élargie à toute la région sous l'impulsion de la DREAL de Bretagne). Certaines collectivités territoriales délégataires ont exprimé à ce sujet leur attente d'un texte réglementaire, craignant de voir attaquée une éventuelle délibération de leur part sur ce sujet »[47]. L'instrumentalisation du PSLA, seul dispositif à la date du

[46] Cf. Jean-Louis Hélary et Pascaline Tardivon, *Evaluation du prêt social de location-accession*, Rapport n°010800-01, CGEDD, mars 2017, page 39.
[47] Ibid., page 46.

rapport cité permettant de drainer des aides aussi importantes, est patente. Dans ces conditions, la garantie de relogement apparaît purement cosmétique.

Une évaluation déficiente

La carence statistique signalée plus haut concerne également la production de logements financés en PSLA. Le ministère chargé du logement publie, certes, chaque année un bilan des logements aidés dans lequel figure le nombre de logements « financés » en PSLA, mais il s'agit en fait de « pré-agréments », lesquels ne se transforment pas tous, loin s'en faut, en agréments effectifs. Le rapport précité estime à 40% le « taux de transformation »[48]. En se fondant sur ce taux de transformation, on obtient une estimation de 37 000 logements effectivement financés de 2004, l'origine du PSLA, à 2022. On est très loin du nombre affiché dans un document officiel du ministère chargé du logement, dans lequel on peut lire que « Depuis 2004, le prêt social de location-accession (PSLA) a aidé près de 70 000 ménages modestes à devenir propriétaires de leur logement »[49]. D'autant que ce document, daté de janvier 2021, ne peut prendre en compte la production des années récentes.

Les données susceptibles de fournir des indications sur les logements vendus en PSLA et les acquéreurs sont partielles et portent sur les pré-agréments : elles n'offrent donc pas de garantie de représentativité. Les résultats de leur exploitation montrent que les ménages acquéreurs sont de petite taille (plus de 60% se composent d'une ou deux personnes) et jeunes (50% ont moins de 35 ans). Leur taux d'apport personnel varie considérablement d'un département à l'autre : dans l'Ille-et-Vilaine près de 6 sur 10 ont un apport inférieur à 10%, alors que dans l'Ain il est supérieur à 50% pour près de 40% des acquéreurs. Ces disparités sont liées à leur répartition par âge mais aussi, sans doute, au rôle dévolu au PSLA dans les politiques locales et aux vecteurs d'information utilisés. La levée de l'option a en général lieu après un délai assez court, le plus souvent avant 18 mois, rarement après plus de 2 ans et presque jamais après plus de 3 ans : sur ce point également, les disparités départementales sont importantes. La répartition de la redevance entre la part locative et la part acquisitive incite à une levée précoce, la première étant en général élevée et la seconde « plus modeste, voire dérisoire ». La part locative étant « perdue » à la levée de l'option, plus la phase locative est longue, plus la « perte » est importante.

Le rapport précité relève également que « les administrations de tutelle ne sont pas en mesure d'estimer le coût du PSLA pour le budget de l'État, faut de connaître précisément le nombre d'agréments définitifs délivrés chaque année, et d'exploiter les données recueillies en termes de prix » et que « Les tutelles ne disposent pas non plus d'éléments relatifs au ciblage social du dispositif [bien que] les services instructeurs contrôlent les ressources et la composition familiale des acquéreurs avant de délivrer l'agrément définitif »[50]. Malgré ce constat accablant, les recommandations du rapport quant à la nécessité d'améliorer le suivi du dispositif sont restées lettre morte.

Une diffusion limitée, un avenir bouché

Quelles que soient les incertitudes sur les volumes effectivement vendus en PSLA, il est clair que leur place dans la production de logements est marginale. Il est également évident que la grande majorité des acquéreurs aurait, avec des aides équivalentes, été en mesure d'accéder à la propriété dans les conditions habituelles. Cette diffusion limitée, qui représente grosso modo 1% du nombre de logements commencés en France, conduit à s'interroger sur l'équité du dispositif : comment justifier

[48] Ibid., page 24.

[49] Le prêt social de location accession. Guide pratique du prêt social de location-accession à destination des locataires-accédants. Ministère chargé du logement, Édition de janvier 2021

[50] Hélary et Tardivon, op. cit., page 46.

l'octroi d'aides aussi importantes et en nombre aussi faible, d'autant que les bénéficiaires en sont des ménages à revenu moyen, voire relativement élevé ?

L'avenir du PSLA semble d'autant plus fragile qu'il tend à être supplanté, dans les politiques locales d'accession abordable, par le BRS, qui véhicule des aides au moins aussi importantes et a l'avantage de sanctuariser l'aide publique.

2.2- Le *shared-ownership*, ou propriété partagée, au Royaume-Uni

Principe

Le *shared ownership* (propriété partagée) a pour objet d'offrir à des ménages la possibilité d'acheter une part d'un logement, la part restante demeurant la propriété du fournisseur (*provider*). L'accédant doit verser au fournisseur un loyer pour la part qu'il n'a pas achetée. S'y ajoute un loyer pour le foncier (*ground rent*), l'acquisition étant faite en *leasehold*. L'acheteur peut ensuite acheter des parts supplémentaires (*staircasing*), jusqu'à devenir, le cas échéant, propriétaire de la totalité du logement.

Le but est de permettre à des ménages n'ayant pas les moyens d'acheter totalement un logement d'en devenir partiellement propriétaires, leur part de propriété pouvant s'accroître au fil du temps.

Le *shared ownership* a été introduit dans sa forme actuelle par la loi sur le logement (*Housing Act*) de 1980. Il s'est progressivement inscrit dans le paysage et représente aujourd'hui une part non négligeable de la production de logements neufs. Il n'a toutefois pas réussi à enrayer le recul de l'accession à la propriété, devenue de plus en plus difficile du fait de l'augmentation des prix immobiliers, bien plus rapide que celle des salaires. La part des propriétaires occupants, qui avait crû de façon continue pour atteindre 71% en 2003, est depuis lors en baisse. Elle n'est plus aujourd'hui que de 65%, bien que la propriété demeure le statut d'occupation souhaité par la majorité des Anglais.

A partir de 2010, les gouvernements (de coalition puis conservateurs) ont introduit une série de mesures d'aide à l'accession à la propriété. Certaines d'entre elles avaient pour but de promouvoir le *shared ownership* : il s'agit pour l'essentiel de dispositions visant à assouplir le dispositif et à lever certains des obstacles à son développement.

Détail du fonctionnement

L'achat

La part achetée est déterminée par la capacité de financement de l'acheteur. La part initiale était, jusqu'en mars 2021, comprise entre 25% et 75%, mais depuis cette date la part minimale a été abaissée à 10%. La part maximale est inchangée.

Il peut s'agir de logements neufs, mais aussi de logements sociaux existants achetés dans le cadre du *right to buy* (droit à l'achat).

Il s'agit dans tous les cas d'une vente en *leasehold*. Le contrat de vente définit les obligations des deux parties, le *leaseholder* (l'acheteur en *shared ownership*) et le *provider* (*landlord*).

Les opérateurs (*providers*) sont pour la quasi-totalité des organismes de logement social (*housing associations*).

Conditions d'éligibilité

Le revenu annuel du ménage ne doit pas dépasser 80 000 £ (90 000 £ à Londres).

L'acheteur doit en outre satisfaire l'une des conditions suivantes :

- être un primo-accédant ;
- ou, s'il a été propriétaire d'un logement, ne pas avoir les moyens d'en acheter un aujourd'hui ;

- ou être propriétaire en *shared ownership* d'un logement qu'il souhaite vendre pour habiter ailleurs.

Le fournisseur doit s'assurer de la viabilité l'opération, c'est-à-dire de la capacité de l'acheteur à financer l'acquisition, notamment de l'existence d'un apport personnel suffisant pour obtenir le prêt nécessaire.

Financement

Les opérations de *shared ownership* sont éligibles aux subventions du *Homes England*, l'agence gouvernementale chargée du financement du programme de logements abordables, dont l'objectif (pour l'Angleterre à l'exception de Londres) est de produire 130 000 logements abordables pour la période 2021-26[51] et qui dispose pour cela d'un budget de 7 Mds £[52] (soit plus de 50 000 £ en moyenne par logement). Ces sommes contribuent au financement des programmes de logements locatifs sociaux (50% environ des logements produits), d'accession à la propriété (essentiellement le *shared ownership* mais également des logements pour les handicapés et les personnes âgées, 40% des logements) et le *supported housing* (logement fourni avec un soutien, une supervision ou des soins pour aider les personnes à vivre de manière aussi indépendante que possible au sein de la communauté, environ 10%).

Le Grand Londres a son propre programme, dont l'objectif est de mettre en chantier 116 000 logements abordables en 6 ans (de 2015-16 à 2021-22). Sachant que pendant les trois premières années, seuls 29 000 ont été commencés, le rythme de production devait fortement augmenter au cours des trois suivantes, pour atteindre environ 25 000 par an au cours des deux dernières années. Pour ce faire, l'Autorité du Grand Londres a augmenté le montant de l'aide à la pierre : la subvention moyenne par logement, normalement de 28 000 £ pour le *shared ownership* et de 60 000 £ pour le locatif social, a été portée temporairement à respectivement 38 000 et 70 000 £. Pour la période 2021-2026, l'objectif est de 82 000 logements abordables, soit en moyenne 16 400 par an. Il s'agit en majorité de logements locatifs sociaux mais l'objectif quantitatif n'est pas décliné de façon plus précise. Il est demandé aux opérateurs de mixer locatif et *shared ownership* dans les opérations.

Il semble que les prix de vente soient inférieurs aux prix de marché des logements neufs : les statistiques auxquelles nous avons eu accès ne permettent pas d'être plus précis.

Loyer et autres coûts

Le loyer annuel de la part non acquise est plafonné à 3% de sa valeur, cela tout au long de la période de détention pendant laquelle l'accédant n'est pas totalement propriétaire. Il évolue donc comme la valeur vénale, mais son augmentation annuelle est limitée à la variation de l'indice des prix de détail plus 0,5%.

En plus de ce loyer, le *shared owner* paie un loyer foncier et des charges. Il est redevable de la totalité des charges, quelle que soit la part qu'il détient. C'est là un sujet de plainte. Quelle que soit la part qu'il détient, il doit aussi, s'il a acheté sa part avant mars 2021, supporter la totalité du coût des réparations et de l'entretien. Pour les achats plus récents, ces dépenses sont prises en charge par le fournisseur pendant les dix premières années.

Achat de parts supplémentaires (staircasing)

S'il en a les moyens, le *shared owner* peut progressivement acheter des parts supplémentaires, par tranches d'au moins 5% pour les opérations d'avant mars 2021, 1% pour les plus récentes. Le coût de

[51] Les statistiques britanniques sont ventilées par année fiscale. L'année fiscale va du 6 avril au 5 avril de l'année suivante.

[52] 1 livre sterling = 1,17 euro (taux de change du 19 août 2023).

la part supplémentaire dépend de l'évolution de la valeur du logement : si elle a augmenté de 10% depuis l'achat initial, le prix des parts supplémentaire aura subi la même augmentation :

- pour l'achat d'une part de 1%, l'évolution de la valeur est déterminée d'après celle de l'indice du prix des logements (*House Price Index*) ;
- pour l'achat d'une part de 5% ou plus, l'acheteur doit faire réaliser, à ses frais, une évaluation par un *surveyor* membre du RICS[53].

A de rares exceptions près, par exemple les zones rurales dérogatoires (*rural exception sites*[54]), il est ainsi possible de devenir progressivement pleinement propriétaire du logement.

Exceptionnellement, notamment en cas de difficulté de remboursement de l'emprunt, le fournisseur peut accepter de racheter au *shared owner* une partie de sa part.

Le bail de leasehold

Il définit les obligations des deux parties, notamment le montant du loyer foncier et les charges du *shared owner*. Il peut aussi comporter des restrictions de l'usage du logement, par exemple l'interdiction de le sous-louer, de faire des travaux de modification ou d'avoir des animaux de compagnie, voire, parfois, l'obligation de réaliser certains travaux d'entretien (par exemple refaire les peintures tous les cinq ans).

Tant qu'il n'est propriétaire que d'une part du logement, le *shared owner* est soumis aux obligations d'un locataire. En particulier, s'il ne paie pas le loyer ou ne respecte pas les obligations définies dans le contrat de location, le bailleur peut être autorisé à résilier le bail et à expulser le *shared owner* (sous réserve de l'obtention d'une décision de justice). Si le bail est résilié, celui-ci perdra sa part de capital dans le logement et n'aura droit à aucune compensation.

Si le *shared owner* acquiert la totalité des parts, deux cas se présentent :

- s'il s'agit d'une maison individuelle il en devient pleinement propriétaire (*freeholder*) ;
- s'il s'agit d'un appartement, il devient un *leaseholder* normal, le fournisseur restant propriétaire du terrain.

Dans le modèle initial de *shared ownership*, la durée du bail de *leasehold* n'était pas définie par la loi : elle pouvait donc être fixée au minimum de 99 ans. C'est un problème pour les *shared owners*, car la valeur du *leasehold* décroît à mesure que la durée restante se réduit[55]. Or, tant qu'il n'est pas totalement propriétaire, le *shared owner* ne dispose pas d'un droit statutaire à la prolongation du bail. C'est la raison pour laquelle la réforme de 2021 a fixé à 990 ans la durée du bail de *leasehold* pour les logements produits ultérieurement.

Vente

Tant qu'il n'est pas propriétaire à 100%, le *shared owner* ne peut pas revendre librement sa part. L'organisme fournisseur bénéficie en effet d'un droit de préemption. Le *shared owner* qui souhaite vendre doit donc en informer l'organisme, lequel dispose de huit semaines – quatre semaines pour les opérations postérieures à mars 2021 - pour trouver un acquéreur répondant aux conditions d'éligibilité. A l'expiration de ce délai, il peut revendre sa part aux conditions du marché.

Le droit au shared ownership

Les locataires des logements sociaux livrés à partir de 2021 disposent du droit d'acheter une part de leur logement en *shared ownership*, dans les mêmes conditions que pour les logements construits à

[53] Royal Institution of Chartered Surveyors

[54] Zones de petite taille utilisées pour le logement abordable, en dérogation avec leur usage normal réglementaire.

[55] Cf. la partie sur le *leasehold*.

cet effet. Le prix de vente est déterminé par un évaluateur du RICS. Certains logements échappent toutefois à ce droit, notamment ceux des collectivités locales, ceux situés dans des zones rurales dérogatoires et ceux destinés aux personnes âgées, handicapées ou vulnérables.

Réalisations

Fin 2021, selon l'enquête logement, 202 000 ménages, soit 1% des propriétaires occupants – et donc moins de 1% de l'ensemble des ménages - vivaient dans un logement acheté en *shared ownership*. C'est depuis des années le principal dispositif d'aide à l'accession à la propriété, et le seul aujourd'hui du fait de la fin en 2022 du *Help to Buy Equity Loan*[56]. La production annuelle est appréciable : de 9 000 à 18 000 logements achevés par an, ce qui représente 8% à 10% de la construction neuve et entre un cinquième et un tiers de l'ensemble de l'offre nouvelle de logements abordables, ce qui en fait le second segment de cette offre après les logements locatifs sociaux.

Des logements pas si abordables

En 2019-20, le prix médian des logements vendus en *shared ownership* par les *housing associations* était de 245 000 £. Il a fortement augmenté depuis 2010-11, où il n'était que de 160 000 £, et s'est rapproché du prix de marché médian (247 500 £ en 2020-2021).

En moyenne, les acquéreurs achètent 40% de la valeur du logement, proportion stable depuis le début des années 2010. Mais du fait de la hausse des prix, le montant investi a également augmenté, passant de 63 000 à 100 000 £, l'augmentation étant pour l'essentiel financée par un montant d'emprunt plus élevé (de 51 600 à 81 400 £).

Les acheteurs

Il s'agit en grande majorité de primo-accédants (84% en moyenne et 94% à Londres), plutôt jeunes : 38% ont moins de 30 ans et 71% moins de 40 ans[57]. La moitié d'entre eux sont des personnes seules et 37% des ménages sans enfants. Les familles avec enfants ne représentent que 13% des acheteurs.

Age et type de ménage des acheteurs en *shared ownership*

Age		Type de ménage	
Moins de 25 ans	13%	Familles avec enfants	13%
25 à 29 ans	25%	monoparentales	4%
30 à 39 ans	33%	Couple avec enfants	8%
40 à 49 ans	15%	Personne seule	50%
20 à 59 ans	9%	Plusieurs adultes sans enfant	33%
60 ans et plus	5%	Personnes âgées	5%

Source : DLUHC, Live tables 695 et 696, 23 février 2021
Notes : résultats basés sur des remontées statistiques incomplètes dans un quart des cas environ et calculés à partir des données présentes.
Les « personnes âgées » sont les ménages dont la personne de référence est âgée de 60 ans ou plus.

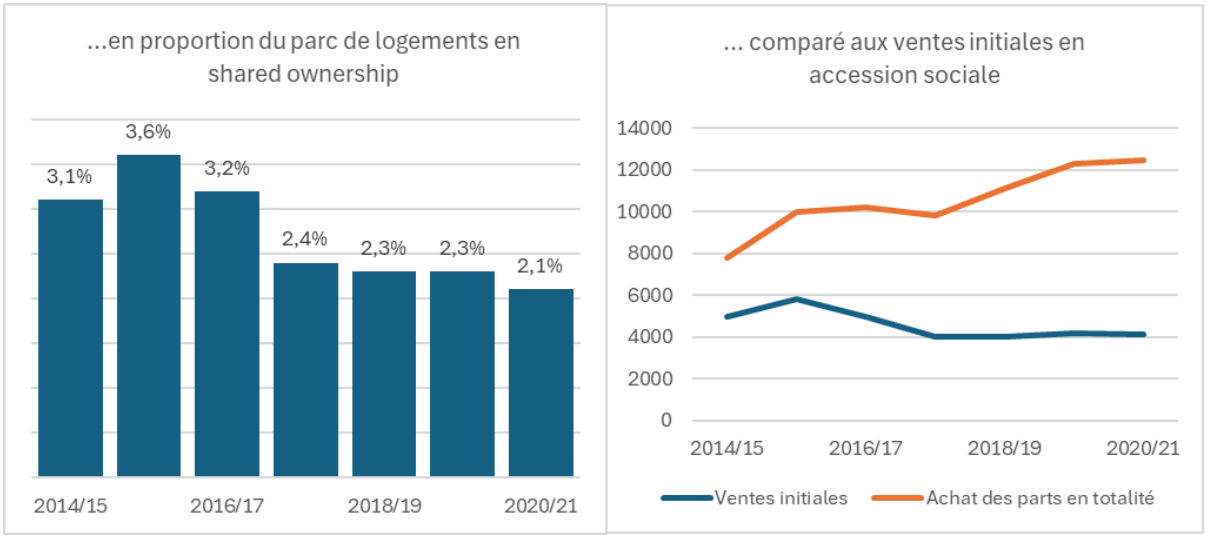
Le revenu moyen des acheteurs primo-accédants est de 45 000 £ à Londres et de 24 à 34 000 £ ailleurs.

[56] Le *Help to Buy Equity Loan* était un prêt aidé d'accession à la propriété à intérêts réduits dont le montant pouvait atteindre 20% du coût de l'opération. L'accédant ne payait pas d'intérêt pendant les cinq premières années, puis des intérêts réduits : le taux était de 1,75% la 6ème année, puis il augmentait légèrement chaque en fonction du taux d'inflation. En cas de revente, l'accédant devait rembourser le capital restant dû et reverser 25% de la plus-value éventuelle à l'Etat.

[57] Il s'agit de l'âge de la personne de référence du ménage.

Peu d'entre eux parviennent à se rendre propriétaires de la totalité du logement (cf. graphique ci-dessous). Cela tient sans doute en partie à leur âge et à leur situation de famille : il est vraisemblable, en effet, que l'accès à la propriété en *shared ownership* ne représente qu'une étape dans le parcours résidentiel des personnes seules, notamment pour les plus jeunes d'entre elles.

Achat de la totalité des parts du logement



Source : Homes England, Private register provider social housing stock and rents / Statistical data return, various years

La répartition géographique est très inégale : aux deux extrêmes on trouve Londres où la production de la période 2015-16 à 2020-21, rapportée au parc existant, représente un taux de 45 pour 100 000 et le Yorkshire où elle n'est que de 13 pour 100 000.

Les obstacles au développement du *shared ownership*

Complexité

Le *shared ownership* est un statut hybride et complexe, difficile à comprendre pour les acheteurs potentiels, mais aussi pour les fournisseurs et les établissements de crédit. Cette complexité est accrue par la diversité des dénominations utilisées par les différents fournisseurs et par des conditions locales d'éligibilité. Selon une enquête réalisée en 2017, 60% des personnes interrogées n'en comprenaient pas l'intérêt et ignoraient que ce type d'acquisition pouvait être financé par l'emprunt. En 2018, une autre enquête effectuée auprès de 200 *shared owners* a montré que nombre d'entre eux ne connaissaient pas les options dont ils disposaient : 73% avaient entendu parler de la possibilité d'acheter des parts supplémentaires (*staircasing*) et en comprenaient le principe, mais 52% ne savaient pas qu'ils pouvaient déménager dans un autre logement en *shared ownership* ; 27% connaissaient cette possibilité mais ne savaient pas comment l'utiliser.

Quelques améliorations sont cependant à noter. En 2020, la NHF, fédération des Housing Associations, a lancé une campagne nationale de communication pour faire connaître le shared ownership et expliquer son fonctionnement. Un site internet (https://sharedownership.net/) a été créé à cet effet. En outre, le nouveau modèle de *shared ownership* fait obligation aux fournisseurs de donner aux acheteurs les informations essentielles avant la vente (ce qui laisse supposer que cela n'a pas toujours été le cas), notamment sur leurs obligations et les dépenses qui leur incombent.

Les coûts

Bien que ne possédant que partiellement leur logement, les *shared owners* doivent supporter la totalité des coûts liés à la propriété.

Le loyer de la part non acquise est indexé sur l'indice des prix de détail plus 0,5%, ce qui peut conduire à des augmentations excessives.

L'achat de parts supplémentaires étant fait au prix du marché, l'augmentation des prix peut être un obstacle. D'autant qu'au prix payé au vendeur s'ajoutent des coûts annexes :

- le coût de l'évaluation, réalisée par un évaluateur (*surveyor*) certifié ;
- les dépenses juridiques, dues à l'avocat qui met à jour le contrat avec le fournisseur ;
- le droit d'enregistrement (*stamp duty*), sauf pour les primo accédants qui en sont exonérés ;
- les frais d'emprunt, si l'acquéreur s'adresse à un nouveau prêteur.

L'accès au crédit

Le *shared ownership* est considéré par les prêteurs comme complexe et présentant des risques potentiellement élevés. Ils estiment en effet que la mise en œuvre de la clause de protection du prêteur peut être source de difficultés. Cette clause donne la possibilité au prêteur, en cas de défaut de paiement de l'emprunteur, d'acheter la part détenue par l'organisme fournisseur sans attendre que celui-ci désigne un acquéreur et de revendre le logement sur le marché. S'il en résulte une perte pour le prêteur, l'organisme doit la couvrir. Les prêteurs estiment que la mise en œuvre de cette clause peut poser problème avec certains organismes, au regard notamment de la hiérarchie des créances.

Les conditions restrictives de revente sont également citées par les prêteurs comme l'une des raisons de leur réticence à financer des achats en *shared ownership*.

Les conséquences sont dommageables pour les acheteurs. Seule une minorité d'établissements acceptent de prêter pour des achats en *shared ownership* et les taux qu'ils proposent sont plus élevés que pour les achats standard.

Faible demande dans certaines zones

Jusqu'à une date récente, le *shared ownership* pouvait être en concurrence avec un autre dispositif d'aide à l'accession, le *Help to Buy Equity Loan* (ch. supra), qui dans certaines zones était plus intéressant pour l'acheteur. C'était le cas par exemple dans le Yorkshire-and-Humber. Cette concurrence a désormais disparu, le gouvernement ayant mis fin à cette forme d'aide.

Logements achevés - Angleterre

Année financière	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
Ensemble des achèvements	**153 060**	**169 270**	**177 950**	**192 230**	**203 910**	**210 800**	**181 440**	**205 340**
dont								
Loyer social[3]	9 331	6 798	5 825	7 049	6 363	6 766	6 051	7 528
Loyer abordable Londres[3]	..	..	..	103	1 002	1 797	2 102	3 080
Loyer abordable	40 860	16 549	24 454	26 934	28 957	28 263	23 830	26 569
Loyer intermédiaire[1]	1 105	1 697	938	791	1 383	1 748	2 018	1 491
Shared Ownership[2]	*11 128*	*4 084*	*9 021*	*11 048*	*17 028*	*18 239*	*16 984*	*19 386*
Accession abordable	3 535	3 486	1 968	1 459	2 460	2 108	1 132	1 044
Autres ou non précisé	0	0	0	4	33	43	28	77
Ensemble logements abordables	**65 959**	**32 614**	**42 206**	**47 388**	**57 226**	**58 964**	**52 145**	**59 175**
Part du shared ownership	*7,3%*	*2,4%*	*5,1%*	*5,7%*	*8,4%*	*8,7%*	*9,4%*	*9,4%*

Notes :
1.Inclut le *London Living Rent* depuis 2017-18.

2. Les résultats du *shared ownership* pour 2014-15 and 2015-16 sont calculés à partir de données partielles. Les logements en *shared ownership* non pris en compte sont comptabilisés dans l'accession abordable. Avant 2014-15, tous les logements en *shared ownership* sont comptabilisés dans l'accession abordable.
3. Depuis 2020/21, il n'est impossible de distinguer les logements à loyer social et certains des logements à loyer abordable de Londres. Dans ce cas ils sont décomptés des logements à loyer social.

2.2 – Les SCI d'accession progressive à la propriété (SCIAPP)

Dès le début des années 2000, la Fédération des ESH s'interrogeait sur les limites des formules classiques d'accession. « L'enjeu consiste […] à développer des produits directement fondés sur la logique des nouveaux parcours résidentiels. Ceux-ci doivent permettre aux ménages d'engager très tôt leur effort de capitalisation en vue de la retraite, à un rythme entièrement modulable selon l'évolution de leur situation personnelle.

Quatre caractéristiques peuvent être retenues pour un produit social de capitalisation dans le logement.

- Le ménage constitue son capital au rythme qui lui convient ; il a même la faculté d'interrompre son effort.
- Le capital investi dans le logement doit procurer une rentabilité minimale [au moins égale à celle du livret A ?]
- Le capital constitué peut-être mis à disposition du ménage, en totalité ou pour sa majeure partie, sans que la vente du logement soit nécessaire. Cette mise à disposition se fait sous forme de rente (versement d'un complément de ressources) ou de capital.
- Le ménage doit disposer de la même sécurité, dans les conditions d'occupation de son logement (maintien dans les lieux, charge financière prévisible), que s'il était locataire social.

[…]

Parmi les divers montages envisageables, la SCI de capitalisation offre la plus grande souplesse en termes d'épargne et de modulation de l'effort financier du ménage. Elle peut en outre constituer un mode pérenne d'organisation de la gestion, de la propriété et de la transmission du logement »[58].

Suite à ces réflexions, la loi ENL du 13 juillet 2006 créait, par le biais d'un amendement, la Société civile immobilière d'accession progressive à la propriété (SCIAPP). Peu connu et peu usité, le produit n'a jamais dépassé le stade de l'expérimentation. Il répond pourtant en théorie au souci de permettre de devenir propriétaire à des ménages modestes, locataires HLM en particulier, qui ne peuvent accéder à un financement bancaire du fait de leur situation (âge, handicap ou revenu non stable, emploi précaire). Il s'agit de promouvoir une accession sans recours à un crédit immobilier bancaire.

Présentation de l'outil[59].

Un organisme d'habitations à loyer modéré apporte un immeuble (neuf ou acquis et amélioré) à une SCIAPP[60], dont il sera le gérant et dont il divise le capital en lots qui correspondent à des logements[61] destinés à être loués et acquis progressivement par des ménages dont les revenus ne dépassent pas les plafonds de ressources PLUS. La charge financière des ménages inclut un loyer et des charges locatives, une contribution au fonctionnement de la SCIAPP (correspondant grosso modo à des charges

[58] Jacques Berké, *La SCI de capitalisation, note de présentation,* décembre 2002. Voir également Claude Taffin, *Formules intermédiaires entre le locatif et l'accession*, Février 2003.
[59] Pages 351 et suivantes du rapport au congrès 2023 des Notaires de France. https://rapport-congresdesnotaires.fr/wp-content/uploads/2023/07/119e_Rapport_2023.pdf
[60] A une valeur fixée par le service des domaines.
[61] Et leurs locaux accessoires.

de gestion d'une copropriété) et un versement pour l'acquisition progressive[62] du logement (en fait, des parts sociales de la SCI correspondant à la valeur du logement). Cette dernière s'effectue en principe dans un délai minimal de dix ans[63], maximal de 25 ans après achèvement de l'immeuble.

Chaque ménage a vocation à devenir pleinement propriétaire en acquérant progressivement l'intégralité des parts représentatives du logement qu'il occupe, mais il n'en a pas l'obligation. Il peut demander à tout moment le rachat par l'associé gérant de la totalité ou d'une partie de ses parts sociales[64]. Celles-ci sont alors échangées à leur valeur nominale, sans indexation, ni révision. Le prix de vente se trouve donc figé pendant toute la durée de la SCIAPP. Dans le cas d'un retrait de la société avant terme et d'une cession de parts à l'organisme, le ménage concerné peut rester dans son logement en tant que locataire. Les clauses types précisent toutefois que les cessions de parts à titre onéreux à un tiers sont possibles à condition que le cessionnaire occupe le logement à titre de résidence principale et respecte les conditions de ressources. A contrario, à la fin des 25 ans, le propriétaire retiré de la SCIAPP se retrouve libre de céder son logement au prix du marché.

L'acquisition de la totalité des parts a pour conséquence le retrait de l'intéressé de la SCIAPP. La dissolution de cette dernière intervient au terme fixé par les statuts ou lorsque tous les logements ont été attribués en propriété. En cas de dissolution, l'organisme HLM associé gérant est tenu de racheter les parts des associés locataires qui n'ont pas acquis la totalité des parts.

Un règlement de copropriété doit être établi concomitamment aux statuts. Les droits des locataires associés dans le capital doivent être proportionnels à la valeur des biens « acquis ». Pour maintenir un certain équilibre entre les associés personnes physiques et l'organisme associé gérant, les clauses types des statuts imposent que les droits de vote soient répartis entre les associés selon les modalités suivantes : le rapport entre le nombre de droits de vote de l'organisme HLM et le nombre total des droits de vote répartis entre tous les associés doit être compris entre 30 et 49 % ; le rapport entre le total des droits de vote des associés personnes physiques et le nombre total des droits de vote répartis entre tous les associés doit donc être compris entre 51 et 70 %.

La SCIAPP est manifestement inspirée du *shared ownership* britannique, qui repose sur le principe de l'accession progressive, mais elle en diffère sur plusieurs points. Au Royaume-Uni, l'acquisition progressive d'appartements comme de maisons se fait exclusivement sous le régime du *leasehold* : elle se combine donc avec le démembrement du bâti et du foncier. D'autre part, le *shared ownership* est un programme ambitieux, soutenu financièrement par l'Etat et certaines collectivités locales. Il s'agit d'ailleurs, aujourd'hui, du seul dispositif d'accession sociale à la propriété au Royaume Uni. Autres différences importantes : la part acquise initialement en *shared ownership* doit être au minimum de 10% de la valeur du leasehold et elle ne peut, en principe, qu'augmenter au fil du temps ; l'organisme « fournisseur » peut, certes, accepter de racheter des parts en cas de difficultés financières de l'accédant, mais il n'y est pas tenu.

La SCIAPP en pratique

Rares sont les expériences en la matière et pas toujours positives. La première SCIAPP n'a vu le jour qu'en 2015, soit neuf ans après la loi ENL qui a créé l'outil, et seuls une centaine de logements en SCIAPP sont prévus entre 2016 et 2024. Ce maigre succès s'explique par la complexité du modèle et de nombreux obstacles. Un opérateur du grand Ouest, qui a mené à terme une seule opération, juge avec le recul ce type de montage chronophage, complexe (plusieurs années de gestation) et pas vraiment

[62] L'organisme HLM gérant doit proposer à chaque associé d'acquérir une ou plusieurs parts au moins une fois par an lors de la convocation de l'assemblée générale ou à l'occasion d'une consultation écrite.
[63] Un premier versement en numéraire est obligatoire dès l'entrée dans les lieux.
[64] Compte tenu du risque financier que cela représente, l'organisme HLM doit apporter, lors de la constitution de la SCIAPP, une garantie extrinsèque pour le remboursement des parts.

utile. On comprend dès lors que cet opérateur ne soit pas près de lancer une nouvelle opération. Il est vrai aussi que les quelques sociétés qui se sont aventurées à réaliser ce type de montage ont fait le choix de l'habitat participatif (avec espaces collectifs et pièces communes, utilisables à la demande) ce qui génère de la complexité. Car recruter des ménages motivés demande des efforts considérables, beaucoup en effet abandonnent en cours de route.

L'opération la plus ancienne n'a que sept ans. Malgré cette antériorité limitée, on peut tenter de dresser un bilan provisoire et souligner les principales failles du dispositif. La plus visible est la durée de vie de la SCI, largement supérieure à celle prévue par la loi, qui est de 25 ans. Dans les montages réalisés, la durée de vie de la SCI est portée à 40 ans, choix conditionné par la durée du prêt de la CDC souscrit pour financer l'opération[65]. Le ménage paie un loyer équivalent à un loyer social, majoré de 25%. Ces 25% ne constituent pas une part acquisitive comme en location-accession, ils servent à financer l'entretien de l'immeuble et la gestion de la SCI (pas d'autres précisions). Le ménage reste locataire pendant au moins dix ans. Ces dix ans écoulés, il peut ensuite se porter acquéreur de son logement, à un prix préfixé. Ce prix diminue avec le temps pour devenir nul au bout des 40 ans.

Cette précision faite, les difficultés principales identifiés des montages actuels, outre une ingénierie juridique complexe, sont les suivantes :

1/ La mobilisation d'un prêt CDC pour le logement locatif social implique que les accédants respectent les conditions de ressources lui sont attachées. En retour, ils bénéficient du droit au maintien dans les lieux qui, bien qu'il n'ait pas été prévu dans ce but, peut être utilisé comme coupe-file pour l'accès au logement social (passage en commission d'attribution avec un seul candidat et non pas trois). Dans une opération, un accédant (imité par d'autres) a souhaité sortir de la SCI tout en continuant à occuper son logement. La SCI n'a pas pu s'y opposer au nom du droit au maintien dans les lieux. N'étant pas en mesure d'assurer la gestion locative, la SCI a dû revendre les logements concernés à un organisme d'HLM qui a pris en charge leur gestion. Il semblerait que le ménage initiateur de ce mouvement ait sciemment utilisé l'achat en SCIAPP comme un coupe-file pour accéder à un logement social.

2/ L'insuffisante solvabilité des candidats potentiels dont le niveau des ressources plafonds est celui du PLUS, très inférieur à celui retenu pour le BRS (niveau PSLA). Or, l'écart entre plafonds PLUS-HLM et PSLA est important, comme l'atteste le tableau ci-après[66]. Certes le découpage géographique diffère pour les deux produits, ce qui rend dans certaines localisations la comparaison délicate. Il n'en reste pas moins que pour les ménages de 1 à 3 personnes, le différentiel est le plus souvent égal ou supérieur à 20%.

[65] En infraction avec la réglementation mais c'est le seul moyen de financer l'opération à des conditions avantageuses.

[66] Il s'est encore accru en 2024 avec la forte augmentation des plafonds PSLA/BRS.

Comparaison des plafonds de ressources PLUS et PSLA (année 2023)

	Plafonds PLUS		Plafonds PSLA		
Nombre de personnes	Paris et communes limitrophes (a)	Ile-de-France et communes limitrophes (b)	Zone A (c)	(c)/(a)	(c)/(b
1	25565	25565	35515	1,39	1,39
2	37611	37611	49720	1,32	1,32
3	49303	45210	56825	1,15	1,26
4	58565	54154	64638	1,10	1,19
5	70036	64108	73732	1,05	1,15
Nombre de personnes	Autres régions métropolitaines (a)		Autres régions métropolitaines (b)	(b)/(a)	
1	21878		26921	1,23	
2	29217		35899	1,23	
3	35135		41525	1,18	
4	42417		46014	1,08	
5	49898		50489	1,01	

Pourtant les charges financières incluent un loyer et des charges locatives, auxquels s'ajoutent une contribution au fonctionnement de la SCIAPP et le financement de l'acquisition progressive des parts sociales. C'est certainement l'une des raisons qui expliquent, au sein des SCIAPP déjà en place, un nombre plus important que prévu de ménages qui renoncent à l'accession, tout en conservant le logement en location.

3/ Certains ménages ont souhaité revendre leurs parts et donc « sortir » de la SCI au bout d'un délai assez bref[67]. Se pose alors la question du prix de revente de leur part, en l'absence de clause anti-spéculative[68]. Au terme des 40 ans, l'accédant sera devenu pleinement propriétaire et pourra revendre son logement au prix du marché. S'il revend sa part avant, la vente peut alors se faire au choix soit à l'organisme HLM à la valeur nominale, soit à un acquéreur de son choix à un prix pouvant être supérieur à la valeur nominale, à condition bien sûr de trouver un acheteur disposé à payer ce prix mais dont les revenus satisfont les conditions de ressources d'accès au logement social.

A l'évidence, la possibilité d'une sortie précoce n'a pas été anticipée dans les textes, carence à laquelle il convient de remédier si l'on souhaite que la formule puisse se développer[69]. Plus largement, pour éviter les distorsions avec le BRS, il faudrait prévoir une clause anti-spéculative encadrant le prix de vente aux différents stades de la vie de la SCI, y compris au-delà du terme des 40 ans. Il faudrait de même supprimer la possibilité de continuer à occuper le logement après la revente des parts.

4/ Un paramètre central du bon équilibre et des conditions de réussite d'une opération est le montant du loyer qui finance, dans les montages pratiqués, à la fois l'occupation, l'entretien et en pratique l'achat des parts sur 40 ans. L'opérateur doit trouver le bon équilibre entre une redevance suffisamment

[67] Une dizaine sur les cinquante-cinq lots dans une opération.

[68] Alors que les accédants bénéficient d'un prêt adossé au livret A et surtout de la TVA à taux réduit.

[69] Ces sorties de plus fragilisent financièrement la SCIAPP, qui est alors confrontée à une problématique d'équilibre des comptes pour les autres associés personnes physiques (les charges fixes inhérentes au modèle de la SCIAPP devront être supportées par moins de personnes).

élevée pour assurer la sécurité financière de l'opération (financement de l'entretien des locaux sur 40 ans et remboursement d'un prêt à taux variable) et une redevance suffisamment faible pour attirer des acquéreurs. Or les facteurs d'incertitude sur 40 ans (niveau comparé de l'inflation de l'évolution des revenus, taux des crédits, évolution des prix immobiliers…) sont nombreux.

Propositions pour un dispositif d'accession progressive

Avant de tenter de préciser les contours de ce que pourrait être un outil d'accession à la propriété progressive[70], il importe de s'interroger sur l'intérêt de la mise en place d'un tel outil. Sa principale justification repose sur la possibilité d'ouvrir l'accession à des populations qui en sont exclues, y compris en BRS. Il s'agit en première approche de ménages qui ne peuvent pas emprunter[71] :

- soit parce qu'ils ne disposent pas d'un apport personnel suffisant ;
- soit parce que leurs ressources sont insuffisantes ;
- soit parce qu'elles sont irrégulières ou pas assurées dans la durée (emplois précaires) ;
- soit en raison d'un problème de santé.

D'un strict point de vue quantitatif, ce produit restera donc marginal mais trouvera un public plus ou moins conséquent en fonction des plafonds de ressources retenus. Deux options s'offrent : l'alignement soit sur les plafonds BRS, soit sur les plafonds PLUS. La seconde correspond à un centrage fort et volontariste sur le social et à l'affirmation de la complémentarité des outils. L'accession progressive en BRS serait alors ouverte aux exclus du BRS classique et en cohérence avec la garantie de relogement en HLM.

Ceci posé, pour que l'outil accession progressive ait une chance de se développer, il nous parait indispensable de procéder a minima aux ajustements suivants :

- combiner BRS et accession progressive sur un même logement, qu'il s'agisse de programmes neufs ou d'acquisition-amélioration[72]. Une telle orientation supposerait premièrement un alignement des dispositions relatives aux conditions de revente sur celles en vigueur pour le BRS, deuxièmement de définir précisément les publics éligibles (cf. supra), troisièmement de préciser qui fait le portage des parts non acquises et comment ce dernier est financé ;
- ajuster la durée maximale du prêt HLM sur la durée maximale d'acquisition des parts par le ménage. Il conviendrait d'obtenir de la CDC la création d'un financement spécifique (30 ans maximum qui ne soit pas assorti d'un droit au maintien dans les lieux mais limité à un droit au relogement [73] en cas de revente de la totalité des parts, ce qui est source de dérives et de complexité de gestion. En cas de rachat de la totalité des parts d'un accédant, l'organisme pourrait en revanche louer le bien et donc transformer le crédit en un crédit HLM classique ;
- simplifier le montage financier, en fixant une durée maximale pour l'acquisition de parts (en laissant libre le rythme d'acquisition durant cette période), durée au-delà de laquelle le ménage serait tenu de revendre ses parts à l'organisme, ceci afin d'éviter une gestion des droits par trop complexe ;
- aligner les droits des acquéreurs en BRS en accession progressive sur ceux des accédants en BRS. Le recours à la SCI est par trop complexe aux dires de tous les intervenants, il faut donc recourir à un mode juridique plus adapté.

[70] Il n'est pas de notre compétence d'écrire la loi.

[71] Cette liste mériterait d'être précisée

[72] Son utilité sociale, comme pour le BRS, milite pour l'ouverture ce type de montage à la vente HLM, mais dans ce cas de figure, l'organisme HLM perd tout intérêt financier immédiat à la vente. Une telle ouverture parait donc inappropriée.

[73] Se pose la question, notamment en cas d'accédant ex locataire HLM, d'ouvrir ou non un droit au relogement. Les auteurs de cette étude ont conscience des avantages et inconvénients d'une telle solution, dont la réponse qui ne saurait être dissociée du ciblage plus ou moins social de l'outil et des volumes concernés.

Sur tous ces points, une phase d'expérimentation devrait permettre de définir un cadre suffisamment souple pour donner au produit une chance de trouver sa place dans la gamme des produits à l'accession et attester ou non de son utilité.

3 – Les coopératives de logement

Le principe de fonctionnement des coopératives de logement est le suivant :

- les membres achètent des parts dont le montant varie d'une coopérative à l'autre. Lorsqu'ils quittent la coopérative, le montant initial est remboursé aux membres à la valeur nominale, le cas échéant avec une décote, par la coopérative ;
- ils bénéficient en contrepartie du droit d'occupation d'un logement grâce à un bail perpétuel.

Ce type de coopérative existe dans de nombreux pays, en Europe et ailleurs. Nous nous sommes intéressés à trois d'entre eux où les logements coopératifs occupent une place significative dans l'offre de logements : l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse. Bien que fonctionnant selon des principes identiques, le secteur coopératif a, dans chacun d'eux, des spécificités qui tiennent à son importance quantitative, aux réglementations en vigueur et aux caractéristiques du marché du logement.

Ces trois pays ont en commun l'importance du secteur locatif, qui représente 42% des résidences principales en Autriche et prédomine en Suisse (62%) et en Allemagne (57%). Au sein du parc locatif, les logements coopératifs occupent une place considérable (40% environ) en Autriche, plus faible mais non négligeable en Allemagne et en Suisse (de l'ordre de 9%). Il s'agit pour l'essentiel de logements urbains, géographiquement répartis de façon inégale.

Les loyers sont fixés en fonction des coûts pour chaque groupe immobilier. Les coûts étant variables d'un programme à l'autre, les loyers peuvent donc être différents, d'un immeuble à l'autre, dans une même coopérative. Nous verrons cependant que si la liberté de fixation du loyer est grande en Allemagne et en Suisse, elle est fortement restreinte en Autriche.

La conséquence de cette règle est la quasi stabilité du loyer. En effet, les coûts de financement de l'investissement initial (remboursement des emprunts) sont stables et deviennent nuls une fois les emprunts remboursés. Seuls les coûts d'entretien et de gestion peuvent augmenter, mais leur poids et faible pendant la phase de remboursement. S'y ajoutent les coûts des travaux de gros entretien et d'amélioration. Toutefois, le loyer ne diminue pas après la phase de remboursement, ce qui permet à la coopérative d'engranger un surplus qui lui permettra, via la reconstitution de ses fonds propres, de financer de nouveaux investissements. En pratique, les loyers peuvent toutefois augmenter au fil du temps, mais de façon très modérée. De ce fait, l'écart se creuse progressivement avec les loyers de marché qui, eux, subissent généralement des augmentations au moins égales au rythme de l'inflation.

On touche là à la raison d'être des coopératives de logements : pouvoir proposer une offre de logement déconnectée des contraintes du marché, dont le caractère abordable est garanti sans limitation de durée. En Allemagne et en Suisse, cette garantie est fournie par le statut coopératif lui-même, les coopérateurs-locataires n'ayant aucun intérêt à ce que les loyers augmentent. En Autriche, elle émane de la loi qui régit les coopératives et des règles de fixation du loyer qui en découlent.

Les investissements des coopératives peuvent bénéficier d'aides publiques. Mais ces aides ne jouent pas un rôle déterminant dans le financement et elles ne sont pas mobilisées systématiquement, notamment en Allemagne.

Dans les trois pays, le succès du logement coopératif est incontestable. En atteste la longueur des listes d'attente des candidats à l'achat d'une part de coopérateur.

Avant d'aborder la description des spécificités nationales, il reste à préciser un point. Le logement coopératif est parfois considéré, en France, comme un synonyme de logement participatif : c'est notamment la conception de la fédération Habicoop. Ce n'est le cas ni en Autriche, ni en Allemagne, ni en Suisse. S'il peut arriver que les futurs occupants participent à la conception des projets, c'est l'exception plutôt que la règle. Les coopératives de logement n'ont pas pour fonction de promouvoir le logement participatif, mais de contribuer à la production d'une offre de logements abordables.

3.1- En Autriche

Les 97 coopératives de logement font partie du secteur non lucratif (ou d'utilité publique), qui comprend également 85 sociétés (SARL ou sociétés par actions). Les coopératives sont détenues par leurs membres ; parmi les 85 sociétés, environ 20 sont détenues par les autorités locales, et les églises, les syndicats et les chambres de commerce ont des intérêts importants dans 12 autres.

Le logement d'utilité publique est né de trois racines différentes : le mouvement coopératif, qui remonte au 19ème siècle, le logement fourni par les entreprises à leurs travailleurs et le secteur public, via les sociétés à but non lucratif des collectivités locales. Le logement par les entreprises ayant pratiquement disparu, seuls subsistent aujourd'hui les deux autres segments.

Sur les quelques quatre millions de résidences principales que compte l'Autriche, 430 000, (11 %), sont gérés par une coopérative d'habitation qui, en règle générale, a également construit ces logements. Le parc en gérance des coopératives se répartit entre environ 300 000 logements en location et 130 000 logements appartenant à des ménages. La réglementation prévoit en effet la possibilité d'une option d'achat au-delà d'un délai de 5 ans.

Avec les sociétés émanations des collectivités territoriales, les organismes de construction d'utilité publique disposent au total d'un parc de près d'un million de logements (670 000 logements locatifs GBV, 275 000 logements en copropriété), ce qui correspond à près d'un quart (24 %) de l'ensemble du parc de logements à usage de résidence principale en Autriche. Les coopératives et les autres organismes de logement à but non lucratif sont regroupés en une association faîtière, la *Gemeinnütziger Bauvereinigungen* (GBV) qui représente leurs intérêts et est agréée par la loi comme association d'audit.

Le parc autrichien de résidences principales en 2020

Statut d'occupation	Nombre	% du parc	dont	
			Coopératives	Autres org. à but non lucratif
Propriétaires occupants	1 976 000	49%	130 000	145 000
Locatif privé	733 000	18%		
Locatif d'utilité publique	944 000	24%	300 000	370 000
Autres statuts	365 000	9%		
Ensemble	3 988 000	100%		

Source : Micro-recensement 2021, Statistiques de l'association GBV 2022

L'ensemble du secteur représente actuellement environ 30% de la construction de nouveaux logements.

Le logement locatif d'utilité publique est souvent désigné en Français par l'expression « parc locatif social ». Or ses caractéristiques et la réglementation qui le régit différent notablement de celles du secteur locatif social français, notamment sur les points suivants : l'absence de procédure d'attribution, la participation des locataires au financement des investissements et l'écart relativement faible des loyers avec ceux du secteur privé. Les loyers privés sont en effet très modérés, en comparaison de ceux des grandes villes françaises, leur médiane se situe autour de 10 €/m²/mois.

La politique du logement est conduite par l'État, qui définit les principes et élabore la réglementation, et les collectivités locales, régions (Länder) ou municipalités.

Fonctionnement

La loi sur le logement d'utilité publique (*Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz* ou WGG) définit les règles de fonctionnement des coopératives, mais aussi des sociétés anonymes qui œuvrent dans ce secteur. Elle impose à ces dernières les principes coopératifs de la mission de contribution à la production d'une offre nouvelle et de l'égalité de traitement des habitants et les mêmes règles de contrôle. C'est pourquoi dans le langage courant, on utilise le terme de coopératives d'habitation pour l'ensemble du secteur, y compris les organismes ayant le statut juridique de SA. La description qui suit porte donc sur l'ensemble du logement d'utilité publique, le terme « coopératives » désignant l'ensemble des organismes concernés. La seule différence est que les locataires d'une coopérative doivent acheter des parts sociales, ce qui n'est pas le cas pour les locataires des SA. Elle est mineure car le prix des parts coopératives est très faible, presque symbolique : de l'ordre de 100 à 200 €.

L'activité des coopératives est définie par la loi sur le logement d'utilité publique comme la contribution à l'offre de logements (promotion de l'accession à la propriété et/ou du logement locatif), assortie des contraintes suivantes :

- activités limitées à la construction, maintenance et rénovation de bâtiments, avec le souci d'assurer l'équilibre entre générations et la fourniture d'une offre durable ;
- rémunération des actionnaires plafonnée à 3,5% du capital investi, avec obligation de réinvestir les surplus dans la construction de logements ;
- caractère non spéculatif des logements construits ;
- loyers basés sur les coûts ;
- indépendance du personnel vis-à-vis du secteur de la construction ;
- contrôle du respect de ces règles.

La loi impose également des règles strictes en matière de qualité.

Le statut d'utilité publique est octroyé par les Länder : il signifie que les entreprises concernées sont soumises à la loi WGG. Elles ne font toutefois pas partie du secteur public : il s'agit d'entreprises privées indépendantes dont l'objet est de contribuer à l'offre de logements « pour le bien commun ». Elles peuvent toutefois réaliser des excédents, mais ceux-ci doivent être réinvestis dans la construction, l'entretien ou la réhabilitation de logements. En compensation, la loi les exonère de l'impôt sur les sociétés pour leur activité principale, à condition toutefois que le produit de leurs activités commerciales annexes (construction et location de locaux autres que logements) ne dépasse pas certaines limites.

L'activité des entreprises du secteur a longtemps été partagée entre l'accession à la propriété et la production/gestion de logements locatifs. C'est ce qui explique l'existence de près de 300 000 propriétaires occupants en copropriété dans le parc dont elles assurent la gestion. La prise de conscience du caractère non pérenne de l'effet des aides publiques à l'accession a conduit à la réduction progressive de ce volet, de sorte que leur activité de production se concentre aujourd'hui sur le logement locatif.

Financement des investissements

L'obligation de réinvestir les surplus dans la production ou l'amélioration du parc existant fait que le secteur est un puissant contributeur à la construction neuve : il y participe pour environ 15 000 unités par an, sur une production totale de 56 000 logements et joue de surcroit dans l'activité du bâtiment un rôle contracyclique.

Chaque opération individuellement doit être équilibrée, il n'y a pas de péréquation.

Structure du financement d'une opération type

Financement	Montant (€/m² de SH)	%
Fonds propres	450	13 %
Contribution des locataires (variable)	300	9 %
Prêts aidés des Länder	1 000	30 %
Subventions publiques (variable)	50	1 %
Prêts bancaires	1 550	46 %
Total	3 350	100 %

Source : GBV

Fonds propres

Les organismes facturent 3,5% d'intérêts sur les fonds propres qu'ils investissent dans une opération (c'est la principale entorse au principe des loyers déterminés d'après les coûts). Ces surplus sont examinés dans les audits annuels et doivent être réinvestis.

Contribution des locataires

Il s'agit de l'apport personnel exigé des locataires lors de leur entrée dans le logement. Il n'est pas systématique mais il est le plus souvent indispensable, notamment dans les zones les plus chères. Plus cet apport est important, moins le montant des emprunts est élevé et plus le loyer est bas. En cas de départ d'un locataire, sa contribution, diminuée d'un abattement annuel de 1%, lui est remboursée et une contribution du même montant est demandée au nouvel entrant. Ceux qui n'ont pas d'apport peuvent l'emprunter à bas taux auprès des Länder. Pour un appartement de 70 m², cette contribution est en moyenne de l'ordre de 20 000 €.

Prêts aidés des Länder

En partie financés par les remboursements (2/3 environ), le reste par des crédits budgétaires. Leur durée est de 30 à 35 ans, le taux, fixe (1% en 2021, 3,5% en 2024) varie en fonction du coût des emprunts publics. Ces prêts sont « subordonnés », ce qui signifie que les prêts bancaires doivent être remboursés en priorité : c'est une sécurité pour les prêteurs qui permet aux coopératives d'emprunter sur le marché à des conditions favorables.

Ces prêts s'accompagnent de conditions, notamment sur les règles d'éligibilité des locataires et la qualité énergétique des logements, qui diffèrent d'un Land à l'autre. Ils sont largement utilisés, mais pas systématiquement : dans 20% des cas environ les coopératives préfèrent s'en passer.

Prêts bancaires

Durée 25 à 30 ans. A signaler le rôle important des banques dédiées à la construction, qui émettent des obligations pour financer des prêts. Les détenteurs d'obligations sont exonérés d'impôt sur les revenus jusqu'à 4% d'intérêt. Ces obligations sont prisées des investisseurs du fait de la quasi-absence de risque. Ce circuit a financé jusqu'à 50% des prêts.

Les loyers

Pendant la période de remboursement des emprunts, le loyer est calculé de façon à couvrir les coûts et à assurer la rémunération des fonds propres investis. Une fois les emprunts remboursés, un « loyer de base » réglementaire s'ajoute aux postes de dépenses.

Exemple de calcul du loyer et évolution en fonction du remboursement des emprunts (€/m² de surface habitable/mois)

Poste	1ère année	Après le remboursement du prêt bancaire	Après le remboursement de tous les prêts
Rémunération des fonds propres	0,58	0,58	0,58
Annuité de remboursement du prêt bancaire	3,82	0,00	0,00
Annuité de remboursement du prêt public	0,58	2,65	0,00
Fonds de rénovation et d'amélioration	0,53	1,56	2,13
Fonds de réserve	0,11	0,10	0,09
Frais de gestion/entretien	2,00	2,00	2,00
Frais administratifs (selon réglementation)	0,29	0,29	0,29
Loyer "de base" (montant réglementaire)	0,00	0,00	2,05
TVA (10%)	0,81	0,73	0,71
Total	8,72	7,91	7,85

Source : GBV

Comme on le voit dans l'exemple ci-dessus, le loyer diminue (hors inflation) avec le temps, mais dans de faibles proportions. En réalité, il est légèrement supérieur aux coûts : le surplus permet d'accumuler des fonds propres qui serviront à financer de nouveaux investissements.

Les loyers des logements d'utilité publique sont d'environ 25% inférieurs à ceux du secteur privé. Il s'agit là de l'écart constaté sur l'ensemble des deux parcs, et il est vraisemblable qu'une comparaison toutes choses égales par ailleurs (à localisation et qualité identique) ferait apparaître un écart supérieur. Le parc coopératif exerce en outre une influence sur le secteur locatif privé. Cet effet a été mis en évidence par une étude récente[74] qui conclut que les organismes de logement d'utilité publique ont un impact significatif sur l'ensemble du marché autrichien du logement, à la fois en termes de qualité et de niveau des loyers. Elle montre qu'une augmentation de 10 % de la part des logements d'utilité publique entraîne une diminution moyenne des loyers non réglementés de 30 à 40 centimes par mètre carré. En moyenne, cela correspond à une baisse d'environ 5 % des loyers dans le secteur locatif non réglementé.

Le parc locatif d'utilité publique bénéficie d'une image positive auprès du public. La grande majorité des Autrichiens jugent son rôle important et pensent que son rôle ira en augmentant.

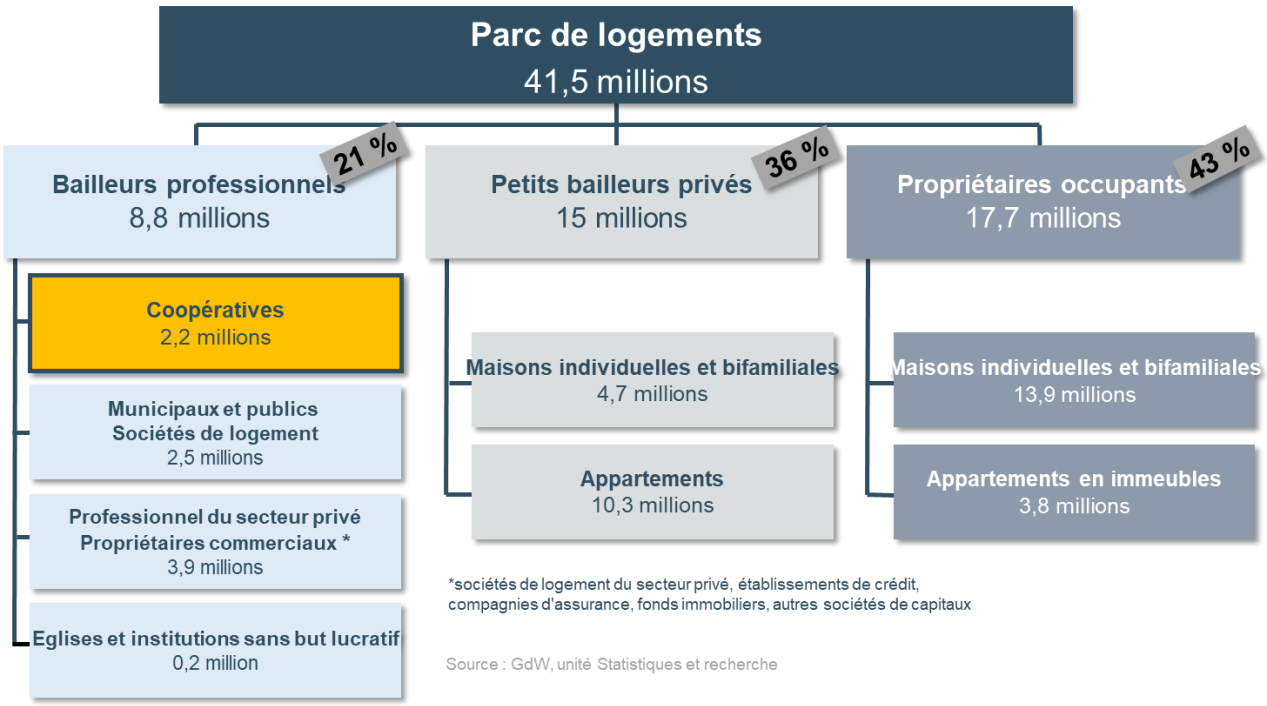
3.2- En Allemagne

L'Allemagne compte environ 1 800 coopératives de logement, représentées au niveau national, via des fédérations régionales, par le GdW (à l'origine *Gesamtverband deutscher Wohnungsunternehmen*, Association générale des sociétés de logement allemandes), qui regroupe les anciennes sociétés de logement à but non lucratif[75]. Certaines de ces coopératives sont très anciennes (un tiers environ ont plus de 100 ans), d'autres beaucoup plus récentes.

[74] Michael Klien, Peter Huber, Peter Reschenhofer, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald & Gerald Kössl, "The Price-Dampening Effect of Non-Profit Housing", Research brief 6/2023, WIFO.

[75] Le logement à but non lucratif a été supprimé en 1989. Cf. J. Bosvieux et B. Coloos, « Logement social : les enjeux du modèle français », Les ozalids d'humensis, juillet 2021.

Structure du parc de logements allemand



Elles détiennent et gèrent un parc de 2,2 millions de logements (cf. diagramme ci-dessus), soit 10% du parc locatif et un peu plus de 5% de l'ensemble du parc de résidences principales et, emploient 25 000 personnes et ont un volume d'investissements annuel de près de 6 milliards d'euros. Il s'agit d'un parc essentiellement urbain dont la part varie notablement d'une ville à l'autre : 20% à Dresde, 14 % à Hambourg, 10% à Berlin, mais seulement 4% à Munich.

Cadre juridique

Leur activité est régie par la loi sur les coopératives, adoptée pour la première fois en 1889 et réformée en 2006. La loi détermine leurs règles d'organisation, y compris leur conduite commerciale. Les coopératives sont également soumises, comme tous les bailleurs, à la loi sur la réglementation des loyers qui définit les obligations et les responsabilités de tous les propriétaires de logements locatifs, notamment en ce qui concerne les augmentations de loyer.

L'assemblée générale élit un conseil de surveillance et un conseil d'administration. Toutefois, à partir d'une certaine taille le conseil d'administration n'est pas élu directement par les coopérateurs, mais par le conseil de surveillance.

L'utilisation des logements n'est pas forcément réservée aux membres de la coopérative. Si les statuts l'autorisent, une part (minoritaire et qui ne dépasse guère 10%) peut également être louée à des non membres.

Presque toutes les coopératives de logement ont des membres non-résidents (personnes physiques et morales). Ces membres non-résidents sont des membres promoteurs, ce qui signifie qu'ils soutiennent la coopérative de logement en y investissant de l'argent. Les coopératives versent des dividendes limités sur leurs parts (4 %). Ils sont invités à l'assemblée générale mais n'ont pas le droit de vote.

Les membres achètent des parts dont le montant varie d'une coopérative à l'autre. Lorsqu'ils quittent la coopérative, le montant initial est remboursé aux membres à la valeur nominale par la coopérative.

Chaque coopérative doit faire l'objet d'un audit tous les deux ans, effectué par une association agréée.

Contexte

Dans un contexte de crise généralisée de l'accessibilité financière du logement, le gouvernement fédéral allemand a déclaré en 2017 les coopératives d'habitation comme un partenaire indispensable pour contribuer à assurer une offre locative abordable. Cette attente politique bouleverse un secteur de marché qui était quelque peu en sommeil depuis la suppression du statut fiscal spécial de « logement sans but lucratif pour le bien commun », dont elles bénéficiaient. Durant ces années, la majorité des coopératives d'habitation s'étaient concentrées sur leur parc existant plutôt que de l'élargir et se sont surtout préoccupées du vieillissement des immeubles et des locataires.

Aujourd'hui la nécessité d'un soutien public est reconnue. Le gouvernement fédéral octroie des crédits pour le logement social aux Länder, lesquels proposent des aides au financement des projets des coopératives, sous forme de subventions pour le logement social et des prêts spécifiques. Le partenariat entre municipalités et coopératives est encouragé. Certaines villes ont commencé à attribuer des terrains publics soit avec des quotas pour les coopératives, soit en fonction de la qualité des projets plutôt que du prix le plus élevé. Toutefois, dans l'ensemble, ces interventions restent l'exception plutôt que la règle. En outre, les aides publiques sont assorties de conditions que les coopératives estiment souvent trop contraignantes.

Financement et fixation du loyer

La construction d'un bâtiment dans une coopérative est financée en partie par la souscription de parts par les futurs membres de la coopérative et, pour le reste, par des crédits (et éventuellement par des subventions publiques). Le prix des parts varie d'une coopérative à l'autre et dépend essentiellement de l'année de création de la coopérative et de sa situation financière. Il est généralement modique – de l'ordre de quelques centaines d'euros - dans le cas des coopératives anciennes, qui disposent de fonds propres alimentés par les recettes locatives. Dans les plus récentes, notamment celles fondées à partir de 1990, qui disposent de peu de fonds propres, il est plus élevé et peut atteindre ou dépasser 10 000 €. En outre, le coopérateur doit également verser une contribution au financement dont le tarif, souvent fonction de la surface habitable, peut atteindre 500 à 1 000 €/m². Ainsi pour un logement de 65 m², le prix du « ticket d'entrée » se monte fréquemment à plusieurs dizaines de milliers d'euros. En cas de départ du membre, son apport lui sera remboursé au prix initial, il ne réalisera donc pas de plus-value.

Les caractéristiques des prêts dépendent de la politique de la coopérative et de sa situation financière. En règle générale leur durée est de 10 à 30 ans, avec des taux fixes sur des pas de 10 ans et une garantie hypothécaire.

Les opérations peuvent également bénéficier d'aides publiques octroyées par les Länder, sous diverses formes. A Berlin, il s'agit de subventions ou de prêts sans intérêt : en contrepartie, un certain pourcentage des logements doit être loué pendant 30 ans au moins à des locataires à faible revenu et à un loyer plafonné à 7 €/m²/mois, c'est-à-dire largement inférieur aux loyers de marché. Si l'opération ne bénéficie pas d'aide, le loyer et son rythme d'évolution futur est fixé librement par les coopératives, dans le respect de la législation générale sur les loyers. Ce taux d'évolution s'appliquera sans limitation de durée, c'est-à-dire y compris après la fin du remboursement des prêts. Le principe du calcul du loyer en fonction des coûts n'est donc pas parfaitement respecté. La location dégage de ce fait des excédents qui alimenteront les fonds propres et contribueront au financement de nouvelles opérations.

Les coopératives peuvent être exonérées de la taxe professionnelle à condition qu'elles se consacrent à l'activité de « location de logements pour leurs membres ».

Le loyer initial est évidemment fonction du coût de l'opération et de la part de fonds propres investis. Ceux-ci sont en partie fournis par les achats de parts, dont le prix est ajusté en fonction du niveau de

loyer visé. L'évolution des loyers après le remboursement des emprunts est limitée car elle est soumise au contrôle des locataires, de sorte qu'au fil du temps, l'écart avec les loyers privés tend à augmenter. A titre d'exemple, en 2022 les loyers mensuels médians de relocation d'une grande coopérative berlinoise variaient, selon le quartier, entre 6,19 et 9,88 €/m², alors que les ceux du secteur privé s'étageaient entre 8,67 et 15 €/m².

Cet écart explique que les logements des coopératives soient très prisés. Les candidats aux logements coopératifs sont nombreux malgré le coût parfois élevé des parts. L'offre est limitée car la mobilité est faible (5,5 % par an dans la coopérative berlinoise précitée). La plupart des locataires occupent leur logement pendant de longues années : leur comportement résidentiel est en cela proche de celui des propriétaires occupants.

Aspect participatif

En règle générale, les membres ne participent pas à la planification de nouveaux bâtiments dans les coopératives traditionnelles, car le choix des locataires (choix des utilisateurs) est souvent déterminé par les règles d'attribution de la coopérative concernée. Il existe des exceptions pour des formes d'utilisation particulières prévues (logements en grappes / pour personnes âgées, etc.).

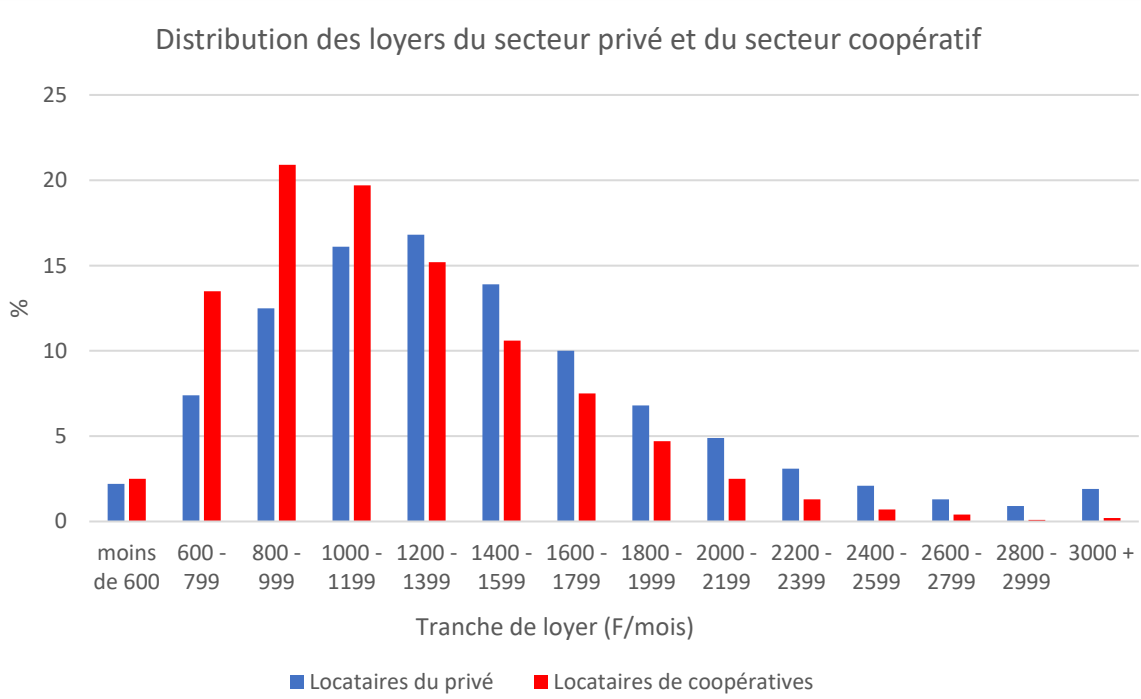
Ils ne jouent pas de rôle particulier dans la gestion des bâtiments individuels, contrairement à ce qui se passe en Suisse par exemple, ou dans les nouvelles coopératives. Il existe toutefois, mais seulement dans certaines coopératives, des conseils d'immeubles dont le rôle semble analogue à celui d'un conseil syndical de copropriété. Il peut d'ailleurs être difficile – c'est notamment le cas de nombreuses petites coopératives d'habitation fondées pour des motifs idéalistes - de recruter des membres pour les tâches administratives, et la difficulté s'accroît au fil du temps.

3.3- En Suisse

Le statut de locataire est prédominant en Suisse : le secteur locatif dans son ensemble représente 62% du parc de résidences principales. 186 000, soit environ 4% de l'ensemble des résidences principales, sont des logements coopératifs. Ces logements sont inégalement répartis sur le territoire : ils représentent 10% du parc dans le canton de Zürich (et 20% dans la commune de Zürich), mais moins de 1% dans les cantons les plus ruraux.

Les loyers sont plutôt élevés : le loyer moyen était de 16,9 F/M²/mois[76] en 2022, mais il atteignait, voire dépassait 20 €/m²/mois dans les cantons de Genève et Zürich. Toutes choses égales par ailleurs, les loyers des logements coopératifs sont nettement inférieurs à ceux du parc privé (cf. graphique ci-dessous).

[76] Franc suisse = 1,03 euro en avril 2024.



Lecture : 13 % des locataires du parc privé, contre 21% des locataires de coopératives, paient un loyer mensuelcompris entre 800 et 899 F,

Cadre général

Les coopératives de logement sont régies par une loi confédérale spécifique de mars 2003, la loi sur le logement (LOG) qui « a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste ainsi que l'accession à la propriété ». Elle définit les « maîtres d'ouvrage d'utilité publique », obligatoirement des organismes à but non lucratif, dont font partie les coopératives et institue des aides pour la production de logements à loyer modéré. Elle est complétée par une ordonnance (OLOG) de mars 2003 qui précise notamment les conditions d'octroi de ces aides et les caractéristiques des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) sont regroupés dans des fédérations régionales, elles-mêmes adhérentes d'une fédération nationale, *Wohnbaugenossenschaften Schweiz* (en Français Coopératives d'habitation en Suisse), qui assure ainsi la représentation de quelques 1 265 coopératives et autres offreurs de logements à but non lucratif possédant au total environ 165 000 appartements dans toute la Suisse. Leur parc compte en moyenne 130 logements, mais ce chiffre masque une assez grande diversité : certaines – notamment la plupart de celles à caractère participatif - ne possèdent qu'un seul immeuble, d'autres - comme la société coopérative d'habitation de Lausanne (SCHL) qui détient plus de 2 300 logements - ont un patrimoine beaucoup plus conséquent.

Les organisations faîtières (les fédérations) ne font pas qu'assurer la représentation de leurs adhérents : elles leur proposent aussi des services, notamment des formations, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'accès à des financements spécifiques.

La définition et la mise en œuvre de politiques du logement, dans le cadre fixé par la Confédération, incombe aux cantons et aux communes. Certains d'entre eux ont mis en place des mesures d'encouragement en faveur des MOUP, sous forme d'aides financières ou de mise à disposition de terrains en « droit de superficie » (cf. détails plus loin). La confédération propose, pour sa part, un accès à des financements privilégiés et un système de cautionnement.

Financement

Parts sociales

Chacun des coopérateurs doit acheter des parts sociales, lesquelles doivent au total représenter au moins 10% du coût du projet. Leur montant est donc fonction de ce coût. A titre d'exemple, pour une opération récente dans le Genevois : 6 000 F/ pièce (le loyer correspondant est de 420 F/pièce/mois).

Tout coopérateur peut revendre ses parts sociales à la coopérative, à la valeur nominale. Il perd alors son droit à l'occupation du logement. Le nouvel occupant doit racheter des parts, en règle générale au même prix.

Aides publiques et autres financements spécifiques

Les institutions impliquées sont : le Fonds de roulement, les coopératives de cautionnement hypothécaire (CCH) et la Centrale d'émission [d'obligations] pour la construction de logements (CCL), auxquelles s'ajoutent en Suisse romande deux autres fonds créés par la fédération régionale (l'Armoup : association romande des maîtres d'ouvrages d'utilité publique).

Le Fonds de roulement accorde des prêts à taux très faible (inférieur d'au moins 2 points au taux de référence hypothécaire, et si ce taux est inférieur à 2%, par exemple TR -2%= 1.75%, il est ramené à1%), sur 20 ou 25 ans, aux conditions suivantes :

- mobilisation d'au moins 10% de fonds propres ;
- L'opération doit être agréée au vu de critères techniques, du respect de coûts plafonds et de l'examen du dossier de financement (l'évaluation financière est faite par les fédérations). Il doit également respecter les normes relatives aux personnes à mobilité réduite.

Le montant du prêt varie de 15 000 à 60 000 F par logement en fonction de la qualité énergétique.

Il peut aussi exister (c'est le cas dans le Genevois) des prêts locaux à taux réduit, dit prêts relais, destinés au portage de l'opération et remboursables après l'achèvement des travaux. Ces prêts permettent de réduire de 50 % les exigences de fonds propres.

Le Fonds de solidarité, géré par l'Armoup en Suisse romande et alimenté par des contributions volontaires de ses membres, peut également accorder des prêts à faible taux, d'un montant de 15 000 à 50 000 F/logement.

Des emprunts obligataires garantis par la Confédération financent une partie du reliquat. Le taux (fixe) est de ce fait « très intéressant ». Les obligations sont émises par la CCL, laquelle accorde un prêt à la coopérative pour le financement de son projet. Il s'agit d'obligations non amortissables d'une durée de 15 à 20 ans. Une fois ce délai expiré, la coopérative rembourse sur ses fonds propres ou réemprunte pour financer le remboursement.

Emprunts bancaires

Le solde est financé par des emprunts bancaires, aux conditions du marché.

Ces emprunts bénéficient d'un arrière-cautionnement de l'Office fédéral du logement (organisme chargé de la mise en œuvre de la politique du logement) : il s'agit d'une garantie des cautionnements accordés par des établissements de cautionnement hypothécaire.

Les caractéristiques ce ces emprunts sont particulières : il s'agit de prêts pour partie non amortissables, apparemment sans limite de durée.

Encadré : caractéristiques des prêts non amortissables

La somme prêtée par l'établissement bancaire est divisée en deux parties distinctes, de la manière suivante :

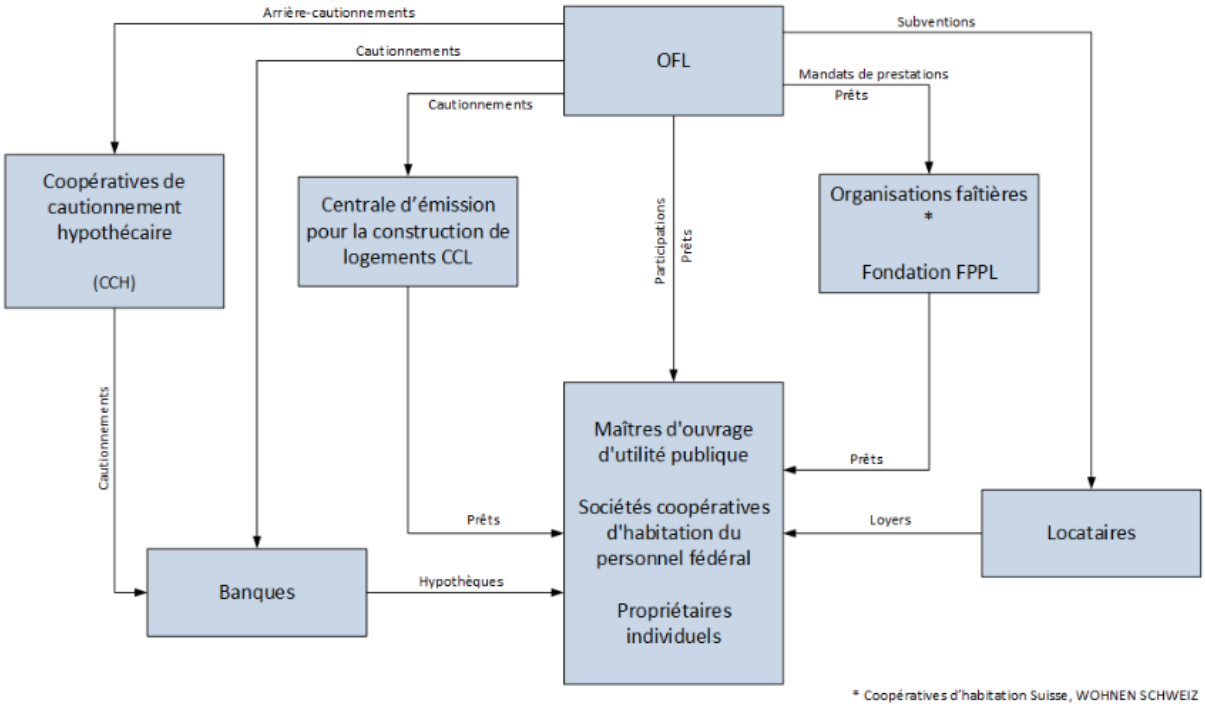
- le premier rang, qui comprend entre 0% et 65% de la valeur du bien immobilier ;
- le second rang, qui comprend entre 65% et 80% de la valeur du bien immobilier.

Il s'agit là d'une spécificité Suisse : alors qu'en France ou en Espagne l'acheteur doit rembourser l'intégralité de la somme empruntée à une échéance déterminée, l'acheteur suisse ne doit amortir que le second rang de son prêt hypothécaire.

En effet, le premier rang d'un prêt hypothécaire est non-amortissable : l'emprunteur ne rembourse que les intérêts et conserve une dette auprès de sa banque. Le second rang est quant à lui amortissable : l'emprunteur rembourse à la fois le capital et les intérêts. Ce système spécifique à la Suisse permet aux emprunteurs de bénéficier d'une réduction d'impôt, étant donné que les intérêts sont déductibles de leur revenu imposable.

Source : https://www.b-sharpe.com/

Réseau de relations de l'aide au logement



Droit de superficie

Il est fréquent que les immeubles coopératifs soient construits sur des terrains fournis par les communes via des fondations. Le terrain reste propriété de la fondation et il est concédé à la coopérative par un bail de longue durée. En contrepartie, la coopérative paie une redevance (« rente ») dont le montant n'est en général pas symbolique (jusqu'à 5% du prix du terrain). Certaines communes cherchent ainsi à valoriser leurs réserves foncières. Ces baux ne sont pas rechargeables, ils doivent donc être renouvelés à l'approche de leur expiration.

A titre d'exemple, La ville de Zurich et la coopérative *Mehr als wohnen* ont défini d'un commun accord les objectifs essentiels d'un projet. Le contrat du droit de superficie établit non seulement les responsabilités sociales et écologiques, mais également les investissements dans les projets d'art et de construction. La ville de Zurich dispose à titre gracieux d'un pour cent de la surface utile pour des fonctions de quartier, et son département des affaires sociales dispose d'un droit de location des appartements à hauteur d'un pour cent. Le projet a été développé en étroite collaboration avec l'office des bâtiments qui a organisé le concours d'architecture pour *Mehr als wohnen*. Sur la durée du droit de superficie, qui est de 62 ans (plus deux fois quinze années en option), la commune perçoit une rente significative (0,8 millions de francs cette année). Ce montant est régulièrement revu en fonction de l'évolution des taux d'intérêts et des prix. Les clauses relatives au droit de retour dans les contrats de

droit de superficie conclus avec des maîtres d'ouvrage reconnus d'utilité publique reflètent les intentions non spéculatives de l'entité octroyant le droit de superficie.

Fixation du loyer

L'acquisition de parts sociales donne au coopérateur le droit d'occuper son logement en tant que locataire.

Il paie donc un loyer, dont le montant est fixé en fonction des coûts. Pendant les premières années il est proche des loyers de marché.

Ces charges diminuent avec le temps, notamment lorsque les emprunts les plus courts sont remboursés. Si, comme c'est presque toujours le cas, les loyers de marché augmentent, l'écart se creuse. En moyenne sur le stock, les loyers des logements coopératifs sont de 20 à 30% inférieurs à ceux du parc locatif libre. Cet écart peut atteindre 60% dans certaines villes. Il peut y avoir dans ce cas de longues listes d'attente de demandeurs de logement dans les coopératives existantes. L'attribution est faite par des commissions, en principe en privilégiant le critère de l'antériorité des demandes.

L'évolution des loyers dépend des décisions des coopérateurs, notamment en ce qui concerne le remboursement ou la prolongation des emprunts. Ils peuvent également décider de consacrer une part de la ressource générée par les loyers au financement de nouveaux investissements. La coopérative peut aussi consentir des prêts aux coopérateurs pour acheter leurs parts sociales, si ces dernières représentent un montant important.

* *

*

Les trois exemples que nous venons d'évoquer à grands traits montrent que, sous un vocable et des principes communs, se cache une réalité multiforme. Etroitement encadrées en Autriche, les coopératives de logement bénéficient d'une plus grande liberté en Allemagne et en Suisse. Leur rôle dans les politiques du logement diffère également : acteur essentiel en Autriche, moindre mais important en Suisse, elles ne sont que depuis peu considérées comme des partenaires potentiels des pouvoirs publics en Allemagne.

Ce type de coopérative n'existe pas, ou pratiquement pas, en France. Il pourrait pourtant y avoir sa place pour contribuer à la production d'une forme de logement locatif intermédiaire. Leur spécificité consiste en effet à faire financer une part du coût des investissements par les coopérateurs à qui elles offrent, en contrepartie, la possibilité d'occuper un logement sans limitation de durée moyennant le paiement d'un loyer abordable et stable. Le statut coopératif permet en effet de garantir cette stabilité, car les décisions sur ce point émanent des coopérateurs, via les organes de gouvernance. Cette garantie est solide, plus peut-être que celle d'un Etat qui peut à tout moment décider de changer les règles du jeu : on l'a vu en France avec la réduction de loyer de solidarité, mais aussi en Allemagne avec la suppression du régime d'utilité publique des logements. Les exemples allemand, autrichien et suisse montrent que ce mode d'accès au logement rencontre une demande.

4 – Démembrement et autres formules de partage de la propriété

Sont ici présentées diverses formules de partage de la propriété du logement entre plusieurs agents, qu'il est impossible de ranger dans une catégorie juridique homogène. Certaines sont anciennes – le viager et le partage usufruit / nue-propriété, d'autres expérimentales. Elles ont en commun d'opérer une répartition de la valeur du bien entre l'occupant et un autre acteur qui accepte, pendant une période plus ou moins longue, d'immobiliser des fonds dans le but d'en tirer un revenu différé.

4.1- L'usufruit

La forme la plus courante de démembrement est l'usufruit. Il s'observe le plus fréquemment après le décès de l'un des conjoints propriétaires d'un logement : le conjoint survivant devient usufruitier et les héritiers nu-propriétaire. Récemment d'autres applications sont apparues qui tentent de donner un renouveau à un modèle ancien.

L'usufruit est le droit de jouir d'un bien sans en être totalement propriétaire et à condition d'en assurer la conservation, c'est-à-dire l'entretien. L'usufruitier peut occuper le bien ou le louer, céder ses droits sans l'accord du nu-propriétaire. La nue-propriété se définit comme le droit de disposer d'un bien, sans pouvoir l'utiliser, ni en avoir la jouissance, ni en tirer un revenu locatif. Le nu-propriétaire peut vendre son droit de propriété, sans vendre la jouissance du bien. La répartition de la valeur d'un bien entre l'usufruitier et le nu-propriétaire est fonction décroissante de l'âge du premier. La loi autorise toutefois les parties à fixer à l'amiable la répartition du prix de vente du bien démembré.

Un modèle de référence : l'usufruit locatif social ou intermédiaire

L'Usufruit Locatif Social (ULS) consiste en un démembrement temporaire du droit de propriété. La nue-propriété appartient à un investisseur qui l'acquiert pour une durée de 15 ans à 20 ans, à un prix en moyenne de 40 % inférieur[77] au prix du marché. Ce dernier ne paie ni impôts sur le revenu, ni prélèvements sociaux, ni taxe foncière, ni impôt sur la fortune Immobilière. L'usufruit est acquis par un bailleur social[78] qui perçoit l'intégralité des loyers, et assure les travaux et l'entretien des logements. Au terme du délai fixé, le nu-propriétaire devient automatiquement plein propriétaire du bien libre d'occupation. La convention d'usufruit définit les conditions de restitution du bien par l'usufruitier, qui doit notamment libérer le logement. Le bailleur social a notamment l'obligation de lui proposer un relogement s'il est encore éligible au logement social. Le modèle s'applique également au logement locatif internétaire (ULI), en particulier en Ile-de-France.

Deux acteurs dominent le marché. Créatrice et leader de l'investissement en nue-propriété, la société PERL a réalisé depuis l'année 2000 plus de 11 000 logements, dont la nue-propriété a été acquise pour l'essentiel par des investisseurs personnes physiques qui veulent devenir propriétaires d'un bien à moindre coût, dans une perspective de long terme et sans contrainte de gestion. Autre modèle, celui de Tonus territoires, filiale de la Caisse des dépôts, qui a acquis en compte propre 6 000 logements depuis sa création en 2018, dont une moitié de logements intermédiaires[79]. En cinq ans, la société s'est

[77] La durée minimum de l'usufruit locatif social est de 15 ans. La répartition de la valeur d'un bien entre usufruitier et nu-propriétaire est contractuelle.

[78] L'acquisition de l'usufruit par le bailleur social, dès lors le prix d'acquisition représente a minima 30 % de la pleine propriété, peut être intégralement financée par des prêts aidés puisque que pour bénéficier de la TVA réduite et de l'exonération de TFPB, l'opération doit être financée pour au moins 30 % par des prêts aidés de l'Etat ou des subventions.

[79] Dépêche AEF n° 707226 Habitat / Urbanisme - Logement social et Habitat par Lina Trabelsi - le 20/02/2024

constitué un réseau de 50 bailleurs sociaux susceptibles d'acquérir l'usufruit pour une durée moyenne de 19 ans. L'intensification récente de son activité en Île-de-France a été portée par le locatif intermédiaire via l'achat de programmes initialement destinés à l'accession qui ont connu depuis 2022 des difficultés de commercialisation du fait de la crise immobilière.

Un montage nue-propriété / usufruit destiné aux ménages accédants[80].

Un montage, mis au point par la société Néo-proprio, s'adresse à des acquéreurs potentiels, primo-accédants, familles recomposées avec enfants, famille monoparentales, seniors souhaitant transmettre par anticipation une fraction de leur patrimoine à leurs enfants en monétisant partiellement leur logement. Il repose sur un démembrement du droit de propriété : le ménage acquiert l'usufruit (pour 50 ans dans la version initiale) et l'investisseur la nue-propriété.

Le prix de l'usufruit est égal à 70 % du prix de marché du bien. Les mensualités de remboursement du crédit souscrit par le ménage sur une durée de 20 ans ou 25 ans sont de ce fait censées être comparables à un loyer. Sachant que la durée moyenne de détention d'un logement est de 7 à 10 ans, le montage prévoit la possibilité de revendre l'usufruit au nu-propriétaire sur la base du prix initial moins 2% par année d'occupation[81].

Un investisseur acquiert la nue-propriété pour un montant égal à 30 % du prix de marché. Il ne perçoit aucun loyer et réalise son profit lors du rachat de l'usufruit décoté des 2% annuels, majoré ou minoré de l'évolution des prix de l'immobilier.

Ce type de montage peut se faire à droit constant et sans subvention publique ; il s'adapte à l'immobilier ancien, comme au neuf. Il a été testé sur plus de 100 ménages dans les Hauts-de-France. La question est de savoir si chacun y trouve un intérêt et à quelles conditions.

L'usufruitier paie les mensualités du crédit et récupère son investissement initial moins une décote de 2% par année d'occupation. Pour juger de son intérêt, il faudrait connaître à la fois le montant du loyer qu'il aurait payé pour ce logement, le taux d'intérêt de l'emprunt, l'évolution de l'inflation et des prix immobiliers. Le résultat varie évidemment en fonction des hypothèses.

L'investisseur nu-propriétaire, qui a donc investi 30% du prix du bien (financés sur Fonds propres par hypothèse), rachète les 70% de l'usufruitier décotés de 2% par année de détention, empoche/supporte les éventuelles plus-values/moins-values à la revente. Dans tous les cas de figure, l'évolution du prix du bien constitue un élément essentiel du rendement de l'opération. Soulignons également qu'à l'inverse d'un bailleur, le nu-propriétaire ne perçoit pas de loyer et n'acquitte donc pas les impôts associés.

Ce type de montage représente une voie alternative à la pleine propriété. Dans quelle mesure permet-il de faire converger les intérêts de ceux qui aspirent à acheter, jusqu'ici en vain et les souhaits de rentabilité des investisseurs ? Il est difficile de répondre à cette question. En tout état de cause, l'ambition est d'offrir de meilleures conditions de logement à beaucoup de Français pour qui « la location s'est imposée comme un horizon indépassable »[82].

Il semble toutefois que le montage proposé aujourd'hui – probablement encore susceptible de modifications paramétriques - par la même structure ait évolué puisqu'il n'est plus question d'usufruit mais d'un bail emphytéotique[83] de 25 ans. C'est un contrat de location immobilière de longue durée qui confère au locataire un droit réel sur le bien susceptible d'être hypothéqué. Ce montage diffère au plan financier de celui en usufruit sur deux points principaux : le néo-propriétaire achète à crédit à une

[80] Xavier Lépine (IEIF), « Foncier pour de nouveaux modèles d'accession à la propriété », Fonciers en débat), juillet 2023.

[81] L'usufruit s'éteignant au terme de 50 ans : 50 x 2% = 100 % de décote.

[82] « La crise du logement est une chance à saisir ». Le journal du dimanche par Xavier Lépine 14/05/2023

[83] Informations et données chiffrées recueillies lors d'un entretien avec Xavier Lépine le

foncière le droit d'occuper pendant 25 ans le bien avec un paiement initial égal à 50% du prix de marché et acquitte une redevance pour la partie non acquise. Pour un bien de 300 000 € et un taux de rendement brut (TRB)de 4,4%, le loyer serait de 1 100 € par mois. L'acquisition de 50 % de la valeur du bien correspond à une mensualité fixe de remboursement de 900 € par mois[84], augmentée d'une redevance de 250 € par mois[85], ce qui est la première grande différence avec le montage en usufruit[86]. Le Néo-propriétaire supporte donc des charges financières proches de celles qu'il acquitterait s'il était locataire, auxquelles s'ajoute celles résultant des obligations du propriétaire lui sont entièrement transférées (travaux, taxes, gestion de copropriété…). Comme dans le cas de l'usufruit, s'il décide de revendre, la foncière rachète au prix d'achat initial avec un abattement annuel de 2 % l'an. En cas de plus-value, et c'est la deuxième grande différence avec l'usufruit, il reçoit 25 % de cette dernière (en cas de moins-value, il ne la supporte pas). Il peut à l'inverse acquérir à tout moment, à un prix fixé dès l'origine, la pleine propriété du bien (la règle qui s'applique est celle du tout ou rien).

La foncière, qui a engagé 150 000 €, ne supporte ni coût, ni risque de gestion. Elle ne paye pas d'Impôt sur les sociétés sur les sommes reçues. Elle peut escompter, selon les promoteurs de ce type de montage, un rendement net de 6% à 8% (soit 2% de rendement locatif -250*12/150000, majoré de l'abattement de 2% par année de détention et de 2 % à 3% de revalorisation annuelle moyenne sur longue période, avec un retour assuré de 75 % des plus-values). Le TRI net cible est de 4% en l'absence de revalorisation. A ce jour, aucune vente n'a été encore réalisée selon cette formule, les premières devant intervenir dans les mois à venir.

La raison de la modification du modèle juridique retenu semble être la suivante. En cas de décès du ou des usufruitiers[87], le démembrement de propriété ainsi que les droits de l'usufruitier prennent fin et le nu-propriétaire récupère l'intégralité des droits de propriété sur son bien. Après le remembrement de la propriété, le nu-propriétaire peut donc occuper le bien, le mettre en bail, le vendre ou même le détruire. A l'inverse, en cas de décès du titulaire du bail, le bail emphytéotique se poursuit avec ses héritiers ou ayants droits. Le décès du bailleur n'entraîne pas la résolution du bail.

Les montages proposés ne sont pas dénués d'intérêt. Pour les promoteurs, ils répondent en partie à la difficulté croissante de commercialisation des grands logements que les élus imposent pour l'obtention du permis de construire. Ils permettent aux occupants de disposer d'un logement plus grand et /ou mieux placé, donc plus cher que celui auquel ils peuvent prétendre compte tenu de leurs revenus présents et de l'épargne qu'ils peuvent mobiliser, avec l'espoir que l'évolution de leurs revenus leur permette ultérieurement soit d'acquérir le solde, soit de revendre et d'acheter ailleurs en utilisant le capital accumulé. Pour la foncière, outre le rendement proposé, les fonds immobilisés devraient se réduire dans le temps au rythme des acquisitions complètes des biens.

Il semble toutefois que, dans les deux montages évoqués, les institutionnels ne marquent guère d'intérêt pour ce type d'investissement dont la faible liquidité est le principal handicap. Pour corriger ce défaut, aux dires mêmes des pères de ce type de montage, il faudrait un soutien de l'Etat, comme par exemple la création d'une ligne de crédits par la Banque publique d'investissement. De fait, les choix d'investissement sont dictés non seulement par l'analyse comparée du couple rendements offert-risque associé, mais aussi par la liquidité. Sur ce dernier point, à défaut de marché secondaire où ces titres pourraient s'échanger, on peut comprendre la réticence des investisseurs institutionnels. La situation serait tout autre si un opérateur comme Tonus territoires confirmait son intérêt pour ce type d'opération et se positionnait comme investisseur capable "de prendre en charge une partie de

[84] Opération financée à 100% à crédit.

[85] Dans d'autres présentation, ce loyer est égal à 1% de la valeur totale du bien.

[86] Cette redevance est elle aussi fixe.

[87] Le décès du nu-propriétaire est sans impact sur l'usufruitier.

l'acquisition d'un logement, avec une possibilité de se rémunérer au moment de la revente du bien, ou grâce à l'option de rachat de l'occupant du logement".

4.2- Apport personnel par tiers financeur

Récemment est apparue, proposé par la société Virgil, une formule d'achat en indivision destinée aux jeunes accédants disposant d'un revenu conséquent mais dépourvus d'apport personnel. Le montage financier est simple : Virgil apporte de 10 à 20% du prix et l'accédant emprunte le solde et s'engage à racheter la part de Virgil dans un délai maximal de 10 ans à un prix égal à 15 à 30% (soit 1,5 fois le pourcentage initial) de la valeur vénale du moment. S'il ne la rachète pas, il doit vendre le logement et rembourser l'équivalent.

La part de Virgil est financée par des investisseurs dont la rémunération dépend de l'évolution des prix immobiliers. En moyenne, les rachats ayant lieu après 5 à 6 ans, la durée d'immobilisation des fonds investis est limitée à une durée compatible avec les stratégies de la plupart des institutionnels, leur rendement définitif n'étant connu qu'au bout de 10 ans. Dans ces conditions, l'alimentation financière n'apparaît pas problématique dans la phase actuelle de démarrage (Virgil a été créé en 2018 et n'est opérationnel que depuis 2020). La montée en régime suppose toutefois que la formule, une fois éprouvée, gagne en notoriété et que le volume des fonds mobilisés augmente en conséquence.

Sa viabilité dépend de la sélectivité des emprunteurs et des biens concernés. Les candidats sont nombreux, mais la grande majorité d'entre eux ne satisfait pas aux critères requis. Il en va de même des biens, qui font l'objet d'une évaluation qui conduit en éliminer une bonne partie. Par exemple, une passoire thermique n'est finançable que si un programme de travaux, qui doit s'imputer sur le prix de vente, est prévu. Par ailleurs, seuls les biens situés en zone tendue sont éligibles. La possibilité d'une extension à d'autres territoires est à l'étude.

Les promoteurs de la formule sont convaincus qu'elle peut convenir à un large public, à condition de pouvoir élargir l'éventail des prescripteurs, aujourd'hui limités à un grand courtier et à des agences immobilières. La politique des établissements de crédit constitue la principale incertitude : rien ne permet de savoir s'ils sont disposés à devenir des prescripteurs d'un produit simple, qui leur permettrait d'accroître leur clientèle sans pour autant générer un risque supplémentaire. On pourrait également imaginer que des entreprises ou des collectivités territoriales portent et financent ce segment de l'accession à la propriété.

Le principal atout de cette formule est sa simplicité, qui permet d'envisager de l'utiliser dans un éventail d'opérations très diverses.

4.3 – Le viager

Le viager consiste à vendre un bien immobilier en échange du versement immédiat d'une somme (le bouquet), puis d'une rente viagère périodique (mensuelle, trimestrielle ou annuelle). Le montant de la rente dépend de : la valeur du bien, de l'âge du vendeur, du montant du versement au comptant (le bouquet) lors de la signature de l'acte de vente et enfin du statut, libre ou occupé, du bien vendu. Le vendeur bénéficiaire de la rente est dénommé le crédirentier, l'acquéreur qui s'acquitte du versement de la rente est le débirentier. Cette description sommaire ne présente pas les multiples complexités juridiques inhérentes à ce mode de vente[88].

Si le bien est vendu libre il peut être utilisé immédiatement par le débirentier, dans le cas où il est vendu occupé celui-ci devra attendre le décès du ou des crédirentiers.

[88] On en trouvera un exposé détaillé dans Fanny Rogue, « Le viager, renouveau d'un modèle ancien »,

Le viager est un marché de niche puisque les notaires estiment que 5 000 à 8 000 ventes en viager sont conclues chaque année : 71 % correspondent à des viagers occupés et 29 %, soit autour de 2 000 par an, sont des viagers libres[89]. Le montant versé au comptant serait de l'ordre de 30 % de la valeur du bien, soit plus que l'apport personnel exigé par les banques pour accorder un prêt.

C'est dire que l'achat en viager n'est que rarement fait pour se loger immédiatement. Pour l'acheteur, il s'agit d'un pari sur la date du décès du crédirentier : il est gagnant si celui-ci a lieu plus tôt que ne le prévoient les tables d'espérance de vie, perdant dans le cas contraire. Cela peut être aussi une spéculation sur l'évolution des valeurs immobilières : si elles augmentent, il bénéficiera d'une plus-value lorsqu'il deviendra pleinement propriétaire.

Pour le vendeur, l'opération est un moyen d'extraire la valeur d'un bien immobilier afin de compléter leur revenu, le plus souvent en conservant la possibilité d'utiliser ce bien. En l'absence de données précises, on peut supposer qu'il s'agit le plus souvent de personnes âgées à revenus faibles ou modestes et sans héritier direct. Plus leur âge est avancé à la date de la vente, plus le montant de la rente est élevé.

La rente viagère[90] est imposable au titre de l'impôt sur le revenu. La loi ne fait pas de distinction selon que le viager est libre ou occupé. A la mort du vendeur, le conjoint continue de s'acquitter de l'impôt sur le revenu s'il y a réversion de la rente. Le bénéficiaire de la rente ou crédirentier bénéficie d'un abattement dont le pourcentage varie en fonction de l'âge du vendeur à la date de l'acte

Le viager sans face-à-face

L'aspect aléatoire du prix finalement payé par l'acquéreur et le caractère quelque peu sordide de ce qui peut apparaître comme une spéculation sur la date de la mort du vendeur expliquent très vraisemblablement le faible nombre de ventes en viager. Or le besoin de liquidités des ménages âgés est réel, notamment lorsqu'il s'agit de financer les dépenses liées à la dépendance, dont le coût excède le revenu de nombre d'entre eux. C'est la raison pour laquelle le législateur a institué la possibilité d'extraire la valeur d'un bien immobilier tout en évitant le face à face entre un vendeur et un acheteur.

Deux formules le permettent : le prêt viager hypothécaire et le viager mutualisé.

Le viager mutualisé

Dans le viager mutualisé, l'acheteur n'est plus un particulier mais un fonds d'investissement ou un institutionnel. Le fonds constitue une société civile immobilière (SCI) ou une Société Civile de placement immobilier (SCPI) et l'investisseur achète des parts de cette société. L'épargne investie est bloquée pour cinq ans au minimum. Le vendeur conserve le droit d'usage du logement et il est responsable de son entretien. Il perçoit un bouquet et une rente. A son décès, la SCI ou SCPI vend le logement.

La différence avec le viager classique se trouve non pas du côté du vendeur mais du côté des acheteurs. Des acheteurs et non pas un acheteur car le viager mutualisé consiste à faire l'acquisition de plusieurs biens immobiliers en viager en mutualisant les ressources financières de plusieurs personnes. Des investisseurs, personnes physiques ou morales, s'unissent via un fonds d'investissement ou plus simplement via une Société civile immobilière (SCI) ou une Société Civile de placement immobilier (SCPI). Le fonds fait l'acquisition de logements en viager.

Au décès du vendeur, il devient propriétaire des biens et les revend. Les investisseurs récupèrent leur placement augmenté de l'éventuelle plus-value réalisée.

---

[89] Les statistiques du viager, Vitapécunia.fr, 30 octobre 2017. La même source indique que l'âge moyen du crédirentier et de 79 ans, celui débirentier est de 48 ans

[90] Le bouquet est exonéré d'impôt.

L'intérêt pour les acquéreurs réside dans la mutualisation de l'aléa par la quantité des biens acquis par le fonds. Certains vendeurs vivent plus longtemps, d'autres moins longtemps que la moyenne des statistiques d'espérance de vie qui ont servi de base au calcul de la rente. Statistiquement, gains et pertes s'équilibrent.

Le prêt viager hypothécaire

Le prêt viager hypothécaire a été introduit par l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006, dont l'article 21 le définit comme « Un contrat par lequel un établissement de crédit ou un établissement financier consent à une personne physique un prêt sous forme d'un capital ou de versements périodiques, garanti par une hypothèque constituée sur un bien immobilier de l'emprunteur à usage exclusif d'habitation et dont le remboursement - principal et intérêts - ne peut être exigé qu'au décès de l'emprunteur ou lors de l'aliénation ou du démembrement de la propriété de l'immeuble hypothéqué s'ils surviennent avant le décès ».

Une différence importante avec la vente en viager classique est que le ménage reste propriétaire du bien. Le dénouement de l'opération se réalise en général à la mort de l'occupant-emprunteur, mais il peut également intervenir à l'occasion de la vente du bien ou du remboursement anticipé du prêt.

Contrairement au cas d'un prêt hypothécaire classique, l'emprunteur ne rembourse rien et ne paie pas les intérêts. Il accumule ainsi un passif qui, au décès (ou plus généralement au dénouement de l'opération) sera déduit de la valeur du bien. Les héritiers ont alors deux possibilités :

- s'ils ne souhaitent pas conserver le bien, celui-ci est vendu. La dette de l'emprunteur est déduite du prix de vente et le reliquat, s'il est positif, leur est versé. S'il est négatif ils n'ont rien à payer, la dette est considérée comme soldée ;
- s'ils souhaitent conserver le bien, ils doivent rembourser la dette à la banque.

Le prêt viager hypothécaire est proposé par un certain nombre d'établissements spécialisés. Ceux-ci fixent librement le taux d'intérêt, dans limité du taux d'usure. Il semble que les taux pratiqués soient assez élevés.

Il ne semble pas que le viager mutualisé et le prêt viager hypothécaire aient permis un accroissement sensible des ventes en viager. Quelle que soit la formule choisie, elle conduit à soustraire partiellement ou totalement le bien vendu à l'héritage, ce qui explique certainement les réticences constatées.

5 – Conclusion

5.1- Compléter la palette des statuts d'occupation

L'aspiration des ménages à être propriétaires des logements qu'ils occupent est très largement partagée, en France et ailleurs. Elle répond notamment à un désir de sécurité et de stabilité, et le développement de l'accession à la propriété peut être un objectif de politique publique. Toutefois, tous les ménages n'ont pas les moyens de devenir propriétaires. Une question analogue se pose en secteur locatif, en particulier pour les ménages trop riches pour être éligibles aux HLM et trop pauvres pour se loger en secteur privé. Le développement de statuts d'occupation hybrides répond à la volonté d'offrir des solutions intermédiaires entre celui de locataire et celui de propriétaire.

Bien qu'hybrides, ils ne sont pas forcément marginaux. En Grande-Bretagne< Les *leaseholders*, titulaires d'un bail de longue durée qui leur confère un droit d'occupation, se considèrent comme propriétaires de leur logement et sont généralement considérés comme tels, notamment dans les statistiques : le taux de propriétaires occupants au Royaume-Uni, l'un des plus élevés d'Europe, comptabilise en fait des ménages « pleinement propriétaires », dont la plupart possèdent une maison individuelle, et des titulaires d'un bail de longue durée, largement majoritaires parmi les « propriétaires » d'appartements.

Personne ne propose, certes, d'importer le *leasehold* en France, même si le CLT et donc le bail réel solidaire peuvent être considérés comme deux de ses avatars. Il nous a cependant paru intéressant d'en décrire les caractéristiques, car il est révélateur de la difficulté de se concevoir autrement que comme un propriétaire ou comme un locataire. A preuve, il est constamment nécessaire de rappeler aux *leaseholders* leurs droits et leurs obligations, comme en témoigne la multitude des articles de presse et des sites internet consacrés à ce sujet.

Dresser des statuts hybrides une typologie fondée sur leurs caractéristiques juridiques n'est pas chose aisée, car plusieurs d'entre eux combinent un démembrement des droits élémentaires avec un partage de la propriété physique. Certains y ajoutent la progressivité. C'est le cas du *shared ownership* anglais qui consiste à proposer l'achat en *leasehold* d'une part du logement qui peut évoluer dans le temps. En tout état de cause, les montages juridiques ne sont qu'un moyen pour faciliter le financement de la production de logements abordables et, lorsque des aides publiques sont mobilisées, pour s'assurer que leur effet sera durable. C'est donc au prisme de leur efficacité économique et sociale dans la durée qu'il convient de juger de l'intérêt de promouvoir ces statuts.

Les conditions de financement de la construction de logements sont en effet aujourd'hui contraintes. L'Etat connaît des difficultés budgétaires et cherche fébrilement les moyens de réaliser des économies. Il ne faut pas non plus attendre des collectivités locales qu'elles augmentent significativement leur effort, déjà important pour certaines d'entre elles, d'autant qu'elles ne disposent pas de la compétence logement. Pour des raisons maintes fois exposées, les investisseurs institutionnels privés sont plus que réticents à l'idée d'accroître leurs portefeuilles d'actifs résidentiels, et il est peu probable que des pressions politiques suffisent à les inciter à modifier significativement leur comportement. Les organismes de logement social disposent, certes, de fonds propres, mais en quantité limitée, surtout depuis la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité : leur affectation au financement du locatif intermédiaire se ferait forcément au détriment de la production de logements sociaux. Restent les ménages, dont beaucoup disposent d'une épargne et de revenus qui, s'ils ne suffisent pas à leur permettre d'accéder à la propriété, pourraient être investis dans des formules moins onéreuses.

C'est ce que permettent plusieurs des statuts que nous avons passés en revue : le *community land trust*, le bail réel solidaire, le *shared ownership* et les coopératives d'habitants : les futurs occupants financent une part de l'investissement et bénéficient en contrepartie d'un droit d'occupation, moyennant le paiement d'un loyer à l'opérateur qui a financé le complément. L'importance de la contribution du ménage par rapport à la valeur de marché du bien est variable : de 50 à 80% pour le CLT, de 5 à 15% pour les logements coopératifs, de 10% au moins pour le *shared ownership*. Elle peut être allégée par des aides publiques, mais celles-ci ne jouent pas un rôle primordial. Ces dispositifs sont, contrairement au BRS, peu coûteux pour les finances publiques : une caractéristique qui apparaît comme une condition nécessaire à leur développement, dans un contexte marqué, à l'étranger comme dans notre pays, par la contrainte budgétaire.

Aujourd'hui marginale en France, la diffusion de certains statuts hybrides pourrait être développée, à condition toutefois d'être soutenue par des politiques ad hoc, ce qui n'implique pas de les tenir à bout de bras par le biais d'aides massives. Des montants unitaires d'aides élevés semblent au contraire vouer à la marginalité les dispositifs qui en bénéficient.

5.2- BRS : des possibilités de développement limitées par son coût

Il ne fait pas de doute, en effet, que le succès du BRS repose très largement sur les aides publiques, qui ont pour effet de réduire considérablement la mise de fonds des futurs occupants, ce qui induit une triple difficulté.

Premièrement, le montant de ces aides est tel qu'il est plus que douteux qu'elles puissent se déployer sur une grande échelle. Si l'on se fonde sur un montant moyen d'aide publique de 50 000 € par logement, 20 000 logements BRS par an coûteraient un milliard d'euros en aides, un montant peu compatible avec la volonté du gouvernement de réduire le coût budgétaire de la politique du logement. A titre de comparaison, en 2022, les avantages de taux associés au PTZ représentaient selon le compte du logement une aide de 681 millions.

Or 20 000 logements ne représentent que 5% de la production annuelle de logements au cours de la décennie écoulée. Dans sa forme actuelle, le BRS ne peut donc que rester un segment marginal de la production française de logements.

En second lieu, il pose un problème d'équité. Comment justifier en effet qu'un nombre restreint de ménages bénéficie d'une aide aussi importante, alors même qu'aucune procédure de sélection n'a été définie ? Il est, certes, toujours possible de limiter le nombre de demandes en évitant la publicité, mais ce sont alors les mieux informés qui bénéficieront du dispositif. Cette difficulté est renforcée par l'augmentation, au début de 2024, des plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité. Cette augmentation est, certes, confortable pour les opérateurs qui sont ainsi assurés de trouver sans difficulté une clientèle solvable, mais elle accroît le risque d'iniquité.

Une solution pourrait être de rendre l'aide dégressive en fonction du revenu, par exemple en supprimant l'application d'un taux réduit de TVA et l'exonération de TFPB et en concentrant l'aide sur un PTZ recalibré à cet effet.

Enfin, la décomposition du prix entre foncier et bâti et les aides qui lui sont attachées ont pour effet de masquer la « vérité du prix ». Le risque d'un effet inflationniste, présent dans les dispositifs aidés, est ici accru. Ce risque est renforcé par l'absence de transparence sur les coûts réels des opérations. La réalisation d'audits systématiques de l'activités des OFS, à l'image de ce qui se pratique pour les coopératives de logement, permettrait de le circonscrire.

5.3- *Shared ownership* : un dispositif complexe qui n'atteint pas vraiment ses objectifs

Le *shared ownership* propose l'accession à la propriété partielle et progressive. Si le nombre de *shared owners* a crû sensiblement depuis l'origine, rares sont parmi eux ceux qui deviennent pleinement propriétaires, si tant est que l'on puisse employer ce terme puisque les ventes se font en *leasehold*. Autrement dit, l'aspect progressif du dispositif ne fonctionne guère. Nous y reviendrons un peu plus loin.

5.4- Les coopératives de logement : une voie prometteuse

Inconnues ou presque en France, du moins sous la forme où elles existent en Allemagne, en Suisse et en Autriche, les coopératives contribuent dans ces pays de façon notable à l'offre globale de logements accessibles. Rappelons que le terme de coopérative n'est pas synonyme d'habitat participatif. Les coopérateurs contribuent pour une part non négligeable, mais limitée, au financement des investissements, ce qui leur donne le droit d'occuper un logement sans limitation de durée. Ils paient un loyer basé sur les coûts dont ils contrôlent l'évolution : c'est la garantie qu'il restera modéré pendant toute la vie de l'immeuble, et c'est ce qui fait que l'écart avec les loyers privés, modéré au départ, tend à s'accroître avec le temps.

L'un des principaux atouts de cette formule est qu'elle mobilise peu, voire pas du tout d'aide publique. La situation à cet égard diffère quelque peu d'un pays à l'autre, entre l'Autriche où les coopératives constitue un outil des politiques du logement et l'Allemagne où leur indépendance est presque totale. La Suisse constitue un moyen terme, avec un mouvement coopératif qui semble plus structuré qu'en Allemagne et bénéficie d'aides – au demeurant peu coûteuses - de la Confédération ; elles sont dans certaines villes, notamment à Zürich, un partenaire privilégié de la collectivité territoriale.

S'il était implanté en France, le système coopératif pourrait devenir un acteur de la production de logements locatifs intermédiaires. L'exemple des pays étudiés montre qu'il existe une demande importante, et solvable, pour ce type d'offre. Cela supposerait que certaines conditions soient réunies : l'établissement d'un régime juridique et fiscal spécifique, permettant aux acteurs qui le souhaitent (HLM notamment) de doter en fonds propres les coopératives créées sans frottement fiscal. Il ne semble pas nécessaire, en revanche, de réglementer les loyers, ceux-ci devant être suffisamment attractifs pour susciter la demande. Peut-être serait-il judicieux de trouver une dénomination qui permette de distinguer clairement cette offre nouvelle de l'offre existante.

5.5- L'accession progressive : une fausse bonne idée ?

L'accession progressive à la propriété est censée viser les ménages disposant de revenus tout juste suffisants pour leur permettre d'envisager de devenir propriétaires, mais dont l'accès au crédit est entravé par l'irrégularité, ou par la précarité desdits revenus. Au premier rang des critères de qualifications prudentiels pour l'octroi d'un prêt figure en effet, en France, la capacité de remboursement du crédit, laquelle est largement conditionnée par sa stabilité.

La part des ménages satisfaisant à ces critères semble faible, si l'on en juge par les résultats de l'expérience du *shared ownership* au Royaume-Uni, qui montre que les ménages qui s'engagent dans ce dispositif ne réussissent que rarement à acquérir en totalité le logement qu'ils occupent. Dans leur grande majorité ils demeurent donc partiellement propriétaires et partiellement locataires, et certains sont même amenés à revendre les parts acquises. Ils auront toutefois contribué, pour une part variable, au financement de la production des logements qu'ils occupent.

Ce maintien durable dans une situation de semi-propriétaire, semi-locataire, n'est pas possible dans le système français de location-accession. Le ménage locataire-accédant dispose d'un délai limité pour lever l'option d'achat, et s'il ne le fait pas il redevient un locataire ordinaire. En tout état de cause, il est à peu près impossible de tirer des enseignements de l'expérience du PSLA, qui a été détourné de son objet pour devenir un moyen d'accès à des aides publiques extrêmement avantageuses. Il a aussi permis, sans véritable justification sociale, d'exclure d'un segment du marché les acteurs incapables de prendre en charge la gestion locative des logements concernés – en clair, les promoteurs privés.

Minceur de la cible théorique, coût très élevé en aides publiques et distorsion de concurrence : tel nous paraît être le bilan du PSLA qui, à notre sens, n'a plus de raison d'être.

En dehors du PSLA, la location-accession a-t-elle un avenir dans notre pays ? Si l'on en juge par le caractère ultraconfidentiel de la location-accession non aidée, la réponse est non. Si pourtant on estime utile de maintenir cette option d'accession à la propriété, il est envisageable de le faire par le biais des SCIAPP, à condition toutefois d'en affirmer clairement l'objet et d'en rationaliser le fonctionnement. L'une des raisons de leur faible développement est que les quelques opérations réalisées l'ont été en mode d'habitat participatif. On en est donc resté au stade expérimental, car les caractéristiques de l'habitat participatif font qu'il ne peut être envisagé à grande échelle. En s'affranchissant de cette contrainte et en réglant les détails juridiques qui entravent leur développement, les SCIAPP pourraient avoir un rôle, certes étroitement circonscrit, dans le paysage de l'accession à la propriété.

5.6- Usufruit et autres formules

Le partage entre usufruit et nue-propriété vise souvent à répondre à des situations spécifiques. C'est le cas par exemple du partage entre usufruit et nue-propriété à la suite d'une succession, qui permet à un conjoint survivant de continuer à occuper son logement, dont la nue-propriété est transférée aux héritiers. Il peut aussi être utilisé pour financer des investissements, le nu-propriétaire apportant le financement et récupérant l'usufruit au terme d'une période dont la durée est fixée contractuellement. Ce type de montage, ou son équivalent (cf. bail emphytéotique) permet l'accession sans aide publique à de ménages ne disposant pas de revenus suffisants pour acquérir en totalité un bien de qualité équivalente. La possibilité d'acquérir le complément ou de vendre à tout moment la part acquise donne une grande flexibilité à ce type de montage. La difficulté réside toutefois dans la capacité à trouver des investisseurs à même de porter la part non acquise sur des durées dépassant dix ans. La formule proposée par Virgil permet, avec une durée d'immobilisation courte, de lever cette difficulté. Le développement de ce type de formule n'est en effet possible qu'en mobilisant des sources de financement institutionnelles.

5.7 – Evaluer l'efficacité des dispositifs

La plupart de ces différents montages font intervenir différents acteurs et intermédiaires. Cette multiplicité nuit à la connaissance des mécanismes de formation des prix et accroît les risques d'effet inflationniste. Un effort de transparence est nécessaire. Il incombe à l'Etat de l'organiser en favorisant la publicité des données et – ce n'est pas vraiment le cas actuellement – en définissant les objectifs qu'il poursuit. Il a été reproché, à juste titre, au dispositif Pinel et à ses prédécesseurs de favoriser l'augmentation des prix l'avantage fiscal étant de facto confisqué par les commercialisateurs. Le retour sur investissement est conditionné par le prix d'achat. Le sujet paraît secondaire dans le contexte actuel de crise immobilière, il risque de devenir primordial lorsque le marché aura retrouvé des couleurs.

Annexe - Personnes auditionnées

Pierre Paulot, directeur de la maîtrise d'ouvrage, 3F

Nazir Safla, directeur du développement Ile-de-France, 3F

Julien Paul, directeur général, Habitat Réuni

Cyrille Poy, président de LesCityZens

Bertrand Barrère, Unanimm

Christian Chevé, président de la Coopérative foncière

Xavier Lépine, président de la société Les Nouveaux Propriétaires

Simon Goudiard, directeur de l'OFS des Yvelines

Christiane Châteauvieux, présidente de la fédération Habicoop

Lionel Pancrazio, chercheur, université Panthéon-Sorbonne

Vincent Lourier, directeur de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM

Florence Caumes, responsable d'innovation à la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM

André Yché, ancien président du directoire de CDC Habitat

Pierre Laurent, directeur du développement, Banque des territoires

Dominique Nguyen, responsable de l'habitat spécifique, Banque des territoires

Imed Robbana, directeur du COL (comité ouvrier du logement)

Philippe Vansteenkiste, directeur de l'établissement public foncier de Haute-Savoie

Arnaud Bouteille, ancien directeur de Fiderim

Sylvie Meignen, directeur général de CIF coopérative

Laurent Guibbert, directeur comptable et financier de la SA HLM Les Chalets

Yann Gérard, directeur études et conseils, Adéquation

Marc Pigeon, promoteur immobilier

Gilles Bouvelot, directeur général de l'Etablissement public foncier d'Ile-de-France

Vincent Biraud, directeur général de la SA HLM Atlantique Habitations

Gaelle Velay, directrice territoriale Ile-de-France, Vilogia

Frédéric Lauprêtre, directeur de l'accompagnement stratégique, Vilogia

Philippe Jarlot, Président de MDH Promotion

Vincent Cristia, directeur général de Lyon métropole habitat

Christophe Caresche, président directeur général de Tonus Territoires

Didier Le Brazidec, directeur général délégué de Tonus Territoires

Keyvan Nilforoushan, co-fondateur de Virgil

Laetitia Gascon, Virgil

Isabelle del Rizzo, secrétaire générale de l'Armoup (Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique)

Stéphane Nydegger, co-président du Groupement des coopératives d'habitation genevoises (GCHG)

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Association autrichienne des associations de construction d'utilité publique

Andrea Breitfuß, membre du conseil d'administration de la coopérative d'habitation d'Altmannsdorf et Hetzendorf (Vienne)

Matthias Zabel, chef d'unité Droit des coopératives, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs und Immobilienunternehmen

Carsten-Michael Röding, membre du conseil d'administration de la coopérative berlinoise Charlottenburger Baugenossenschaft eG

Frank-Peter Pollenske, membre du conseil d'administration de la coopérative berlinoise GEWIWO