



Mémoire lauréat du 1er Prix de la Chaire - Concours 2018/2019

MASTER 2 « Urbanisme et Aménagement »

Parcours Habitat et Renouvellement Urbain

Mémoire de fin d'études

**L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE PARISIEN :
QUELLE POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ACCESSION AIDÉE À LA
PROPRIÉTÉ ?**

Étudiante : Anouk Bélinguier

Directrice de mémoire : Camille Gardesse

Maître d'apprentissage : Stanislas Degroote

2018-2019



REMERCIEMENTS

Avant tout, je tiens à remercier mon maître d'apprentissage, Stanislas Degroote, pour la confiance qu'il m'a accordée et pour son éternelle bienveillance. Je voudrais aussi remercier toute l'équipe du cabinet de Ian Brossat, et en particulier Thomas Le Cour et Charline Hernandez, qui ont eu la patience de me former et que j'ai pu appuyer dans leurs missions. Merci à Nicolas et Candice, mes colocataires du 6ème étage.

Je souhaite également remercier Camille Gardesse, Jean-Claude Driant, Françoise Navarre, et toute l'équipe enseignante du master HRU, qui n'ont eu de cesse de nous encourager à avoir une approche réflexive de nos apprentissage, et grâce à qui j'ai passé une année des plus enrichissantes.

Enfin, merci à ma famille pour son soutien sans faille et merci à Arnaud pour sa relecture, ses conseils et son infinie patience à mon égard.

SOMMAIRE

Remerciements	3
Sommaire.....	4
Glossaire	6
RAPPORT D'APPRENTISSAGE	9
Table des matières.....	10
Introduction	11
I - Aux premières loges de la politique du logement parisienne...12	
1. Le rôle de lan Brossat et de son cabinet	12
a. La place du cabinet au sein de la municipalité	12
b. La feuille de route.....	14
c. Les mesures phare	15
2. L'organisation du cabinet	16
a. Vie du cabinet.....	16
b. Le cabinet et « sa » direction.....	18
c. Les rendez-vous hebdomadaires	20
II - Les missions	22
1. Le suivi de la demande	22
a. Accompagner les demandeurs.....	22
b. Retour analytique sur la mission	27
2. La préparation du Conseil de Paris	31
a. Préparation de la 5ème commission.....	31
b. Préparation des interventions lors du Conseil	32
c. Au coeur de la machine politique	33
3. Le suivi de projets	33
a. Les colocations étudiantes solidaires.....	33
b. Le budget participatif des bailleurs.....	36
Conclusion	38
ARTICLE DE RECHERCHE	39
Introduction	41
I - Le couple OFS/BRS, dispositif innovant d'accès social à la propriété	45
1. Genèse	45
a. Du community Land Trust... ..	45
b. ... A l'Organisme de Foncier Solidaire	46

2. De nouveaux outils pour un parc en accession abordable pérenne	49
a. Le BRS, premier bail longue durée rechargeable	49
b. L'OFS, un porteur de foncier sur le très long terme	51
c. Des outils saisis par la municipalité parisienne	52
II - Quel montage juridique pour quel outil municipal ?.....	57
1. Les différents attendus politiques du Conseil de Paris	57
a. Un retour de l'accession aidée qui emporte l'adhésion des différents partis	57
b. Mais des interprétations variables des finalités de l'outil	60
2. Un Groupement d'Intérêt Public pour un objet politique	63
a. La forme juridique du GIP	63
b. La prépondérance de la municipalité dans la gouvernance	65
c. « Tambouille interne »	67
III - La mise en oeuvre opérationnelle : jouer serré avec les	
contraintes économiques et politiques	69
1. Trouver le public-cible	69
a. Chercher la solvabilité des ménages	69
b. Des plafonds de ressources trop bas ?	72
c. Sélectionner les ménages bénéficiaires	75
2. Localiser la production	77
a. Les ZAC, terrain privilégié de l'expérimentation	77
b. Dans le diffus, poursuivre la logique de rééquilibrage	79
3. Les concurrences	80
a. Entre produits d'accession sociale	80
b. Entre types d'offres de logement	82
Conclusion	85
Bibliographie	87
Table des figures	90

GLOSSAIRE

- AFEV** : Association de la Fondation Étudiante pour la Ville
- ALUR** (loi) : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
- ANRU** : Agence Nationale de Renouvellement Urbain
- BAS** : Bureau de l'Action Sociale
- BRILLO** : Bail Réel Immobilier LOgement
- BRS** : Bail Réel Solidaire
- CAF** : Caisse d'Allocations Familiales
- CASVP** : Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris
- CCH** : Code de la Construction et de l'Habitat
- CHRS** : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
- CHU** : Centre d'Hébergement d'Urgence
- CLT** : Community Land Trust
- DAJ** : Direction des Affaires Juridiques
- DALO** : Droit au Logement Opposable
- DASES** : Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé
- DFA** : Direction des Finances et des Achats
- DIA** : Déclaration d'Intention d'Aliéner
- DLH** : Direction du Logement et de l'Habitat
- DU** : Direction de l'Urbanisme
- EHPAD** : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
- ELAN** (loi) : loi portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
- GEP** : Groupe Ecologiste de Paris (le nom des Europe-Ecologie- Les Verts au Conseil de Paris)
- GIP** : Groupement d'Intérêt Public
- KAPS** : Kolocation A Projets Solidaires
- LR** : Les Républicains
- MDPH** : Maison Départementale des Personnes Handicapées
- MODEM** : MOuvement DÉMocrate
- OFS** : Organisme de Foncier Solidaire
- PC** : Parti Communiste
- PLAI** : Prêt Locatif Aidé d'Insertion

PLS : Prêt Locatif Social

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PPCI : Parisiens, Progressistes, Constructifs et Indépendants

PS : Parti Socialiste

PSA : Permanence Sociale d'Accueil

PSLA : Prêt Social Location-Accession

QPV : Quartier Politique de la Ville

SEM : Société d'Économie Mixte

SG : Secrétariat Général

SIAO : Service Intégré d'Accompagnement et d'Orientation

SNE : Système National d'Enregistrement

SRU (loi) : loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain

STH : Service Technique de l'Habitat

UDI : Union des Démocrates et Indépendants

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

RAPPORT D'APPRENTISSAGE

**CHARGÉE DE MISSION AU SEIN DU CABINET DE IAN BROSSAT,
ADJOINT À LA MAIRE DE PARIS CHARGÉ DU LOGEMENT, DE
L'HÉBERGEMENT ET DE L'HABITAT DURABLE**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	11
I - Aux premières loges de la politique du logement parisienne	12
1. Le rôle de Ian Brossat et de son cabinet.....	12
a. La place du cabinet au sein de la municipalité.....	12
b. La feuille de route	14
c. Les mesures phare	15
2. L'organisation du cabinet	16
a. Vie du cabinet	16
b. Le cabinet et « sa » direction	18
c. Les rendez-vous hebdomadaires.....	20
II - Les missions.....	22
1. Le suivi de la demande	22
a. Accompagner les demandeurs.....	22
b. Retour analytique sur la mission.....	27
2. La préparation du Conseil de Paris	31
a. Préparation de la 5ème commission	31
b. Préparation des interventions lors du Conseil	32
c. Au coeur de la machine politique	33
3. Le suivi de projets.....	33
a. Les colocations étudiantes solidaires	33
b. Le budget participatif des bailleurs	36
Conclusion.....	38

INTRODUCTION

Dans le cadre du master Habitat et Renouvellement Urbain de l'Ecole d'Urbanisme de Paris, j'ai eu l'opportunité de faire mon année d'apprentissage au sein du cabinet de lan Brossat, adjoint à la maire de Paris en charge du logement, de l'habitat durable et de l'hébergement d'urgence. La réalisation d'un mémoire de master 1 sur la politique de rééquilibrage territorial de la Ville de Paris en matière de logement social avait confirmé mon attrait pour le monde du logement social et avait éveillé ma curiosité à l'égard des politiques locales de l'habitat. Ce travail m'avait par ailleurs permis d'étudier un pan important de la politique mise en oeuvre par lan Brossat et son cabinet. C'est parce que j'ai été sensible aux orientations politiques choisies que j'ai postulé afin de réaliser mon année d'apprentissage au sein du cabinet.

Cependant, cette année d'apprentissage a été l'occasion de découvrir que le rôle du cabinet allait bien au-delà de la seule production de logements sociaux. J'ai beaucoup appris sur la politique du logement parisienne et j'ai pu appuyer les collaborateurs sur des sujets variés allant de la qualité de vie dans le parc social à l'accompagnement des publics spécifiques, en passant par lutte contre l'habitat indigne. En parallèle, j'ai accompagné et conseillé tout au long de l'année des demandeurs de logement social, ce qui a été très révélateur des enjeux parisiens en matière de logement.

Dans ce rapport, je présenterai dans un premier temps le cabinet et sa fonction au sein de la Ville de Paris avant de faire retour analytique sur les principales missions que j'ai réalisé.

I - AUX PREMIÈRES LOGES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT PARISIENNE

1. Le rôle de Ian Brossat et de son cabinet

a. La place du cabinet au sein de la municipalité

Le cabinet n'est qu'un rouage parmi d'autres au sein de la municipalité parisienne. Il y a en effet autant de cabinets que d'adjoints, chacun ayant des compétences propres. Il y a actuellement 23 adjoints (fig. 1). À cela s'ajoutent les services administratifs, ces-derniers comprennent en particulier les directions, plus ou moins rattachées à un cabinet en particulier, ainsi que le Secrétariat Général, qui intervient sur les sujets de première importance et sur les sujets transversaux à plusieurs cabinets. Les mesures et dispositifs mis en oeuvre par les cabinets et les directions doivent, par ailleurs, être soumis à la délibération du Conseil de Paris.

Le cabinet a beau être un rouage parmi d'autres, il n'en est pas moins un rouage important, car le logement est un des principaux budgets de la Ville, en particulier en investissement. Comme le rappelle la présentation du budget primitif (BP) de 2018, « *les actions en faveur de l'habitat et du logement se voient allouer une enveloppe de 290,7 M€, en hausse de 2,8 % par rapport au BP 2017. 262,4 M€ sont ainsi inscrits pour le logement social, répartis entre 174,3 M€ de subventions versées aux bailleurs sociaux et 88,1 M€ de crédits délégués par l'État* ». A cela s'ajoute 142 millions d'euros destinés aux acquisitions foncières dédiées au logement social. Le budget de fonctionnement alloué au logement représente, quant à lui, 16,7 millions d'euros¹.

¹ Direction des Finances et des Achats, Le Budget primitif 2018, Rapport budgétaire, 2018

Fig. 1 : Organigramme des adjoints



Source : paris.fr

b. La feuille de route

Le cabinet est chargé d'établir et de piloter la politique du logement et de l'hébergement de la Ville. L'adjoint s'appuie pour cela sur la feuille de route validée par la maire de Paris, qui reprend les engagements de campagne et les planifie.

En matière de logement, une promesse de campagne d'Anne Hidalgo était la production de 10 000 nouveaux logements par an, dont 7 000 à 7 500 logements sociaux avec un rééquilibrage territorial de l'offre. Pour atteindre ces objectifs, les leviers identifiés sont notamment la transformation de bureaux en logements, le développement du logement intermédiaire, le rachat du foncier de l'Etat, le recours à la préemption en secteur diffus. La production neuve relevant souvent du projet urbain, ces sujets sont abordés en lien avec le cabinet de Jean-Louis Missika, adjoint en charge de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement et de l'attractivité².

Le parc privé existant fait aussi l'objet d'une attention particulière puisque la feuille de route prévoit de renforcer le contrôle des meublés touristiques et de capter des logements afin d'alimenter les dispositifs d'intermédiation locative Louez Solidaire et Multiloc. Par ailleurs, il s'agit aussi de garantir la qualité du parc existant et des services rendus. Pour cela, les axes d'intervention retenus sont la rénovation thermique l'amélioration de la gestion locative et l'amélioration du traitement de la demande de logement grâce à la mise en place d'une grille de cotation³.

En ce qui concerne l'hébergement, le sujet est traité en étroite collaboration avec le cabinet de Dominique Versini, adjointe en charge des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance. L'objectif principal est « *la diminution drastique du nombre de personnes à la rue* ». Cela passe par « *l'accès et le maintien dans le logement* », la mobilisation des bâtiments vides et du domaine intercalaire et le développement d'une « *offre supplémentaire d'hébergement pérenne* »⁴.

² Anne Hidalgo, *Note à l'attention de Ian Brossat. Feuille de route*, 16 mai 2014. <http://labs.paris.fr/commun/adjoints/BROSSAT.pdf>

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

c. Les mesures phare

La fin de la mandature approchant, l'heure est au bilan et certaines mesures sont particulièrement mises en avant par Anne Hidalgo et Ian Brossat quand ils sont interrogés sur leur politique du logement.

Tout d'abord, la production annuelle de 7000 à 7500 logements sociaux est une promesse de campagne presque tenue. Si de 2014 à 2017, la production est supérieure à 7 000 logements par an, ce n'est pas le cas pour 2018 et 2019, du fait de la raréfaction des opportunités. Malgré tout, 22% des résidences principales parisiennes sont désormais des logements sociaux. La Ville de Paris devrait donc parvenir à atteindre le seuil de 25% d'ici 2025, comme prévu par la loi SRU. Ce développement de l'offre s'est pour partie fait dans les arrondissements déficitaires selon une logique de rééquilibrage territorial. Le 16ème arrondissement, qui comptait 1,7% de logements sociaux en 2001 et 4,4% en 2015, en compte 7% en 2017⁵. Cependant, les coûts de la préemption (outil principal de la production dans le diffus), les oppositions locales et le manque d'opportunités foncières font qu'il est bien plus difficile de développer une offre que dans les arrondissements périphériques, où le mètre carré est moins cher et où il y a encore des ZAC.

La Ville a aussi mis en place un système de cotation qui permet de classer par ordre de priorité les nombreuses demandes de logement social. Cette méthode a d'abord été testée pour les demandeurs agents de la Ville de Paris avant d'être élargie à tous les demandeurs⁶.

Dans le parc privé, la Ville a rétabli l'encadrement des loyers. Il permet d'encadrer la valeur absolue des loyers en fonction d'un loyer de référence, qui peut être minoré ou majoré de 20%, et qui varie en fonction du quartier dans lequel on se trouve. Cette mesure vient ainsi s'ajouter aux lois et décrets qui encadrent l'évolution des prix. L'encadrement mis en place en 2015 avait été invalidé par le Tribunal administratif en 2017. La loi ELAN rendant possible l'expérimentation du dispositif pour cinq ans, la Ville a remis en place le 1er juillet 2019. La première expérimentation avait été trop courte pour que les effets puissent être réellement analysés, cependant une étude de la CLCV avait montré que les prix des loyers étaient repartis à la hausse après la suspension de l'encadrement⁷. La Ville de

⁵ Apur, *Les chiffres du logement à Paris*, 2015, 2017.

⁶ Nous reviendrons plus en détail sur la cotation dans le compte-rendu des missions.

⁷ CLCV, *Loyers parisiens*, juillet 2018.

Paris fait partie des acteurs qui ont négocié avec le gouvernement pour que la loi ELAN autorise l'encadrement des loyers. Elle compte sur ce dispositif pour stabiliser les prix de vente par effet dominos : les propriétaires, s'ils achètent en vue d'un investissement locatif, conditionnent leur prix d'achat à la rentabilité qu'ils sont susceptibles d'obtenir, si celle-ci est réduite du fait de l'encadrement, elle peut influencer à la baisse les prix du mètre carré.

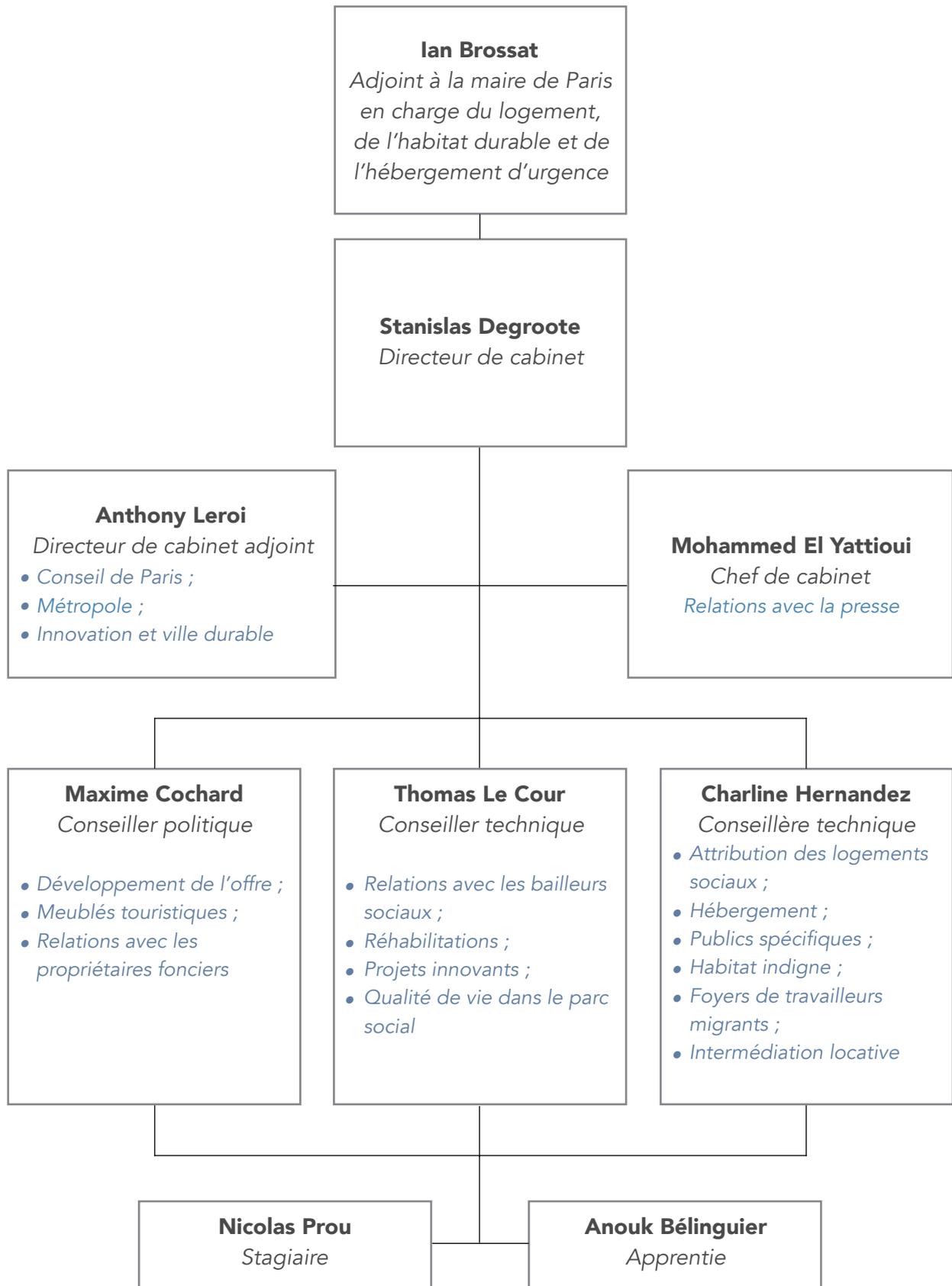
2. L'organisation du cabinet

a. Vie du cabinet

Les différents sujets figurant dans la feuille de route sont répartis entre les collaborateurs du cabinet. Même si la limite n'est pas toujours très nette, les collaborateurs se répartissent en deux catégories : les conseillers techniques et les conseillers politiques (fig. 2). Les conseillers ne sont pas fonctionnaires, il s'agit de postes politiques où le personnel est renouvelé en cas de changement de municipalité, à la différence des assistants qui sont, eux, des agents fonctionnaires de la Ville. Les collaborateurs suivent les sujets dans la durée, assurent la relation avec les partenaires et prennent en compte les évolutions souhaitées par l'adjoint. Ils sont assez autonomes dans la gestion de leurs dossiers. C'était particulièrement le cas cette année car, Ian Brossat étant tête de liste du Parti Communiste aux élections européennes, il a été amené à être régulièrement en déplacement. Les collaborateurs préparent aussi les interventions de l' élu, notamment au Conseil de Paris ou dans les médias, en rédigeant des éléments de langage pour les prises de parole au Conseil⁸ ou des notes de synthèses sur les sujets susceptibles d'être abordés lors d'une interview ou d'un débat. Ils sont amenés à accompagner Ian Brossat lorsqu'il est en déplacement en tant qu'adjoint, car il fait souvent face à de nombreuses sollicitations de la part des habitants qu'il rencontre. C'est alors aux conseillers de répondre à ces sollicitations. Ian Brossat n'étant pas en mesure de maîtriser sur le bout des doigts l'intégralité des sujets qui dépendent de sa délégation, en particulier les considérations techniques, c'est aux conseillers d'avoir cette maîtrise. Ils sont donc force de proposition car ils ont une connaissance fine de leurs sujets, et sont susceptibles d'influencer l'adjoint dans ses choix stratégiques et politiques.

⁸ Je reviendrons plus longuement sur le Conseil de Paris dans la présentation des missions.

Fig. 2 : Organigramme du cabinet à mon arrivée



b. Le cabinet et « sa » direction

Si le cabinet oriente la stratégie en matière de politiques du logement, c'est la Direction du Logement et de l'Habitat qui se charge de la mise en oeuvre opérationnelle de cette stratégie. C'est au sein de cette administration que se trouvent les services techniques et juridiques capables de donner corps aux attendus politiques. La DLH se compose de deux sous-directions (fig. 3). La sous-direction de la Politique du Logement est dédiée au développement de l'offre de logement et à la gestion du patrimoine immobilier de la Ville (recherche d'opportunités foncières, programmation,...). La sous-direction de l'Habitat est davantage tournée vers le service aux usagers, elle gère en particulier la demande de logement (suivi des droits de réservation, des désignations, gestion des Antennes Logement, de l'intermédiation locative,...) et les sujets hygiène et sécurité (lutte contre l'habitat indigne notamment). Au cours de mes missions, j'ai surtout été en contact avec cette sous-direction.

Lors des réunions avec les partenaires internes ou externes à la Ville, il est fréquent que le cabinet et la DLH y participent en binôme. Le cabinet est ainsi représenté politiquement par un.e conseiller.ère qui porte la position et les orientations souhaitées par l'adjoint. La présence d'un agent de la DLH en charge du sujet abordé lors de la réunion permet aux autres participants de demander d'éventuelles précisions techniques (faisabilité, fonctionnement,...) et à cet agent de suivre « en direct » les échanges sur son dossier.

Tandis que le cabinet est un organe politique, la DLH est une administration. Mais quand bien même il s'agit d'une administration et que ses agents sont fonctionnaires de la Ville de Paris, les postes de directions sont stratégiques. C'est donc la maire qui nomme le directeur ou la directrice. Elle peut aussi avoir son mot à dire dans les attributions des postes à responsabilité (sous-directions, chefferie de service). L'approche qu'a la DLH de ses sujets n'est donc pas complètement neutre, puisqu'elle entretient des rapports étroits avec le politique.

Fig. 3 : Organigramme simplifié de la DLH



c. Les rendez-vous hebdomadaires

Chaque semaine, un certain nombre de réunions, auxquelles le cabinet participe de plus ou moins près, rythment l'agenda.

La réunion de cabinet rassemble l'adjoint et ses collaborateurs, elle a pour objet de passer en revue l'agenda de l'élu et les sujets d'actualité. Ces réunions permettent de faire le point sur les séquences politiques en cours ou à venir, en identifiant quelles actions méritent d'être valorisées, notamment au vu de l'actualité. Par exemple, la rentrée scolaire est l'occasion de mettre en avant les mesures à destination des étudiants (production de résidences étudiantes, colocations solidaires,...).

La réunion de cabinet est généralement suivie de la « réunion DLH ». Sont présents, en plus des membres du cabinet, la conseillère logement de la maire et les principaux représentants de la DLH : la directrice, les sous-directeur.trice.s, la chargée de mission Coordination Interbailleurs, la cheffe du bureau Coordination et Communication, parfois la cheffe du service du Logement et de son Financement, et plus rarement, la cheffe du service de la Gestion de la Demande. Ces moments sont l'occasion pour le cabinet et la conseillère logement de se tenir informés de l'évolution des dossiers sur lesquels la DLH travaille et de communiquer des attendus politiques émanant de la maire ou de l'adjoint. Lorsqu'un sujet demande à être tranché, l'adjoint arbitre en faveur de l'une ou l'autre option identifiée. Il arrive que certains sujets nécessitent un arbitrage de la maire ; dans ce cas-là, la conseillère logement rédige une note d'arbitrage à destination d'Anne Hidalgo, qui tranche en dernier recours. Cela arrive généralement quand des adjoints ont des positions différentes sur un sujet. Par exemple, dans le cadre de la création de l'Organisme de Foncier Solidaire, la DLH demande un budget de fonctionnement s'élevant à 500 000 euros par an, tandis que la DFA souhaiterait qu'il ne dépasse pas 250 000 euros. L'avis de la maire a alors été demandé.

A ces réunions, on peut ajouter la « réunion DIA », à laquelle participe seulement Maxime Cochard, conseiller en charge du développement de l'offre, mais qui a un rôle central dans la politique du logement. En effet, c'est lors de cette réunion que sont étudiées les adresses que la Ville est susceptible de préempter. Les services de la DLH présentent les immeubles en question : surface, prix au mètre carré, usages présents (habitation, commerce, activités,...), spécificités éventuelles de la vente,... Les représentants des cabinets Grégoire, Missika et Brossat doivent alors se prononcer, ils peuvent émettre un avis

favorable, défavorable ou réservé. L'étude de certaines adresses qui demandent des informations complémentaires peut être reportée à une séance ultérieure. Les cabinets Grégoire et Brossat ont généralement des positions attendues : le cabinet Grégoire est souvent défavorable car il est chargé de veiller au budget de la Ville et que la préemption peut coûter cher ; le cabinet Brossat est souvent favorable car la préemption est l'outil privilégié pour faire du logement social dans le diffus. Entre les deux, le cabinet Missika fait office de médiation et fait pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

Enfin, la Commission de désignation a lieu tous les jeudis, elle est présidée par lan Brossat quand il est disponible, ou par d'autres élu.e.s du Conseil de Paris (souvent Carine Petit, la maire du 14ème arrondissement ou Sylvie Ceyrac, conseillère du 15ème arrondissement). Cette commission désigne des candidats sur des logements sociaux disponibles. En amont, les bailleurs signalent à la DLH les logements disponibles. Parmi les dossier compatibles avec le logement, la direction sélectionne les cinq dossiers ayant la plus forte cotation, qu'elle transmet à la commission de désignation. Celle-ci décide quels sont les trois dossiers qui seront proposés au bailleur et les classe par ordre de priorité. C'est aussi cette commission qui étudie les demandes de dégel des personnes qui ont refusé un logement social et ont été dépriorisées. Dans la plupart des cas, la demande de dégel est acceptée.

II - LES MISSIONS

1. Le suivi de la demande

La mission récurrente durant cette année d'apprentissage a été le suivi des demandes individuelles. En effet, le cabinet de Ian Brossat a fait le choix de traiter une partie du courrier adressé à l'adjoint plutôt que de déléguer l'entièreté de cette tâche à la Direction du Logement et de l'Habitat. Nous répondons principalement aux courriers écrits par des demandeurs reconnus prioritaires au titre du Droit Au Logement Opposable⁹ ou concernant des situations d'expulsion, de violences familiales, ou des demandes de mutation prioritaires (sur-occupation très marquée, personnes handicapées vivant dans des logements non adaptés, ...). L'objectif est de répondre aux demandes les plus urgentes ou qui présentent des particularités nécessitant une réponse individualisée et/ou une démarche réalisable seulement par le cabinet. Tandis que la DLH répond la plupart du temps par un courrier indifférencié expliquant le fonctionnement des attributions de logement à Paris (la quantité de courriers reçue est beaucoup trop importante pour pouvoir répondre au cas par cas), les situations individuelles traitées au cabinet font l'objet d'une réponse personnalisée, soit par retour de courrier, soit par appel téléphonique.

a. Accompagner les demandeurs

- *Le système de cotation et d'attribution*

La demande initiale est faite via le Système National d'Enregistrement¹⁰. Cependant la Ville de Paris applique ensuite à chaque dossier des demandeurs souhaitant un logement à Paris une grille de notation en fonction d'un ensemble d'indicateurs aux valeurs pré-établies. Il s'agit du système de cotation, qui permet de classer les demandes par ordre de priorité.

⁹ Depuis la loi du 5 mars 2007, le droit au logement est opposable, c'est-à-dire que toute personne qui n'est pas en mesure d'accéder au logement par ses propres moyens peut se retourner vers l'Etat pour demander la mise en oeuvre de ce droit ; la puissance publique de son côté a une obligation de résultat.

¹⁰ Il s'agit de la base sur laquelle s'inscrivent tous les demandeurs de logement social du pays.

Ces indicateurs caractérisent le ménage (âges, sexes, situation maritale, composition familiale et taille du ménage, situation professionnelle, revenus,...) et la situation de logement actuelle (statut d'occupation du logement, typologie, surface,...). Mais ils renseignent aussi les besoins du ménage en la matière. Les motifs peuvent tenir à la situation de logement actuelle qui pose des problèmes : sur-occupation, insalubrité, taux d'effort trop élevé, expulsion,... mais aussi, et souvent de manière liée, à une évolution de la situation personnelle : décohabitation, divorce ou séparation, mariage ou concubinage, mobilité professionnelle, handicap, ou encore violences familiales. J'ai donc accès à des données personnelles parfois très sensibles, qui demandent à être utilisées avec précaution.

Lors qu'un bailleur a un logement disponible dont la Ville est réservataire, il le signale à la DLH et transmet les caractéristiques du logement. La DLH doit alors sélectionner les cinq dossiers qui seront présentés en Commission de Désignation. Sont écartées dans un premier temps toutes les demandes non compatibles avec le logement, celles notamment où la composition familiale et les ressources ne sont pas adaptées à la typologie et au loyer du logement.

Malgré tout, il peut rester plusieurs centaines de dossiers compatibles, c'est donc là qu'intervient la cotation. Les dix dossiers ayant les cotations les plus élevées sont sélectionnés automatiquement et anonymisés. La DLH choisit les cinq dossiers jugés les plus prioritaires parmi les dix et les transmet à la Commission de Désignation. Celle-ci est présidée par un élu de la Ville et composée de personnels de la DLH, de représentants d'associations, et de parisiens volontaires.

Ce système de sélection est fortement dépendant de la qualité des dossiers des demandeurs. Or, il est courant que les dossiers soient incomplets ou obsolètes. Mon rôle est donc de les conseiller sur la mise à jour de leur dossier, mais aussi de les informer sur les aides ou dispositifs qu'ils peuvent mobiliser.

- *Orienter vers les services ressources*

Ce sont les Antennes Logements qui sont compétentes en matière de gestion des dossiers de demande de logement social. C'est un service décentralisé de la DLH présent

dans toutes les mairies d'arrondissement, il s'agit de l'interlocuteur privilégié des parisiens qui souhaitent créer ou modifier leur demande de logement social.

En matière d'hébergement, ce sont les travailleurs sociaux des Centres d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) qui sont chargés de transmettre les dossiers de demande d'hébergement au Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO). Le SIAO est un service départemental chargé de gérer et d'attribuer les places d'hébergement. Il est composé en deux volets, un volet « Urgence » et un volet « Insertion ». Le SIAO Urgence gère les structures d'accueil destinées en premier lieu à des mises à l'abri (Centres d'Hébergement d'Urgence, hôtels sociaux) et donc les situations les plus précaires. Le SIAO Insertion gère des publics moins fragiles, qui ont notamment la capacité financière de régler un petit loyer ou une indemnité d'occupation ; les structures d'accueil concernées, comme les Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, sont censées être, dans une logique en escalier, la dernière étape avant un accès au logement pérenne.

Par ailleurs, il existe des organismes agréés pour délivrer des attestations de domiciliation (les Permanences Sociales d'Accueil, mais aussi des associations). Ce document prouve qu'une personne est sans abri, il est valorisé, dans le système de cotation, car il permet de fiabiliser la demande. C'est pourquoi je suis régulièrement amenée à conseiller à des demandeurs de faire la démarche. Si une personne sans abri n'a pas de domiciliation, sa demande est sous-cotée et le nombre de point ne reflète pas le caractère prioritaire de sa situation.

Enfin, nous orientons les demandeurs qui nous semblent pouvoir être reconnus prioritaires au titre du DALO vers la Préfecture de Paris et la Commission DALO. Il s'agit principalement des personnes sans logement (sans abri ou hébergées chez des particuliers ou en structure d'accueil), dont les conditions de logement sont précaires (en procédure d'expulsion, vivant dans un local impropre à l'habitation, en situation de handicap,...), ou de demandeurs de logement social qui attendent depuis un délai anormalement long. Reconnus prioritaires au titre du DALO, les demandeurs peuvent être relogés, non seulement sur le contingent de la Ville de Paris, mais aussi sur celui de l'Etat, qui est principalement destiné au logement des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.

- *Informersur les procédures*

L'attribution de logements sociaux est une mécanique complexe qui est très souvent obscure pour les demandeurs, une part importante des échanges avec eux consiste donc à en expliquer le fonctionnement. Il faut aussi régulièrement rappeler les tensions spécifiques à Paris en matière de logement : en 2017, plus de 240 000 ménages étaient inscrits comme demandeurs de logement social à Paris, dont plus de 130 000 ménages parisiens, et « seulement » 11 000 logements sociaux ont été attribués (tous réservataires confondus)¹¹.

Il s'agit, d'une part, de répondre aux demandeurs qui ne comprennent pas pourquoi l'adjoint au logement de la Ville de Paris ne peut pas « donner un coup de pouce » à leur dossier. Il faut alors décrire le fonctionnement du système de cotation tout en faisant comprendre que, même si le système à points peut sembler déshumanisé, il vise en réalité à lutter contre les discriminations ou les passe-droits dans l'attribution des logements sociaux.

D'autre part, nous devons répondre aux demandeurs qui ne comprennent pas pourquoi, après 1, 5, 8, 12 ans d'attente, ils n'ont toujours pas eu de logement social. Il faut dans ce cas-là pratiquer un numéro d'équilibriste où l'on rappelle la forte pression qu'il existe sur le logement social à Paris, tout en évitant de désespérer les demandeurs d'avoir un logement social un jour et en valorisant les efforts de la Ville en matière de politique du logement.

A un niveau moins politique, les procédures d'expulsion demandent aussi à être expliquées le plus précisément possible. En effet, il n'est pas rare de recevoir des courriers paniqués de personnes qui viennent de recevoir un congé pour vente ou pour reprise de la part de leur propriétaire et qui s'imaginent à la rue six mois plus tard. Ils sollicitent lan Brossat afin qu'un logement social leur soit attribué dans le délai.

Mon rôle est de les rassurer autant que faire se peut en leur détaillant la procédure d'expulsion, notamment en leur expliquant qu'ils ont droit au maintien dans les lieux et que c'est une procédure longue (ce qui peut donner le temps à la demande de logement social d'aboutir). Cependant, si la procédure d'expulsion est le seul motif de la demande de logement social, il est peu probable que celle-ci aboutisse rapidement. Il faut alors préparer les locataires à ce que les premières étapes de la procédure aient lieu sans qu'il aient reçu de proposition de relogement.

¹¹ Apur, *Les chiffres du logement social à Paris en 2017*, note n°146, avril 2019.

- *Appuyer ou signaler les situations urgentes*

Si les Antennes Logement ou les CASVP sont aussi susceptibles d'orienter et d'informer les parisiens sur leur demande de logement social, seul Ian Brossat a la possibilité, dans certains cas de figure, d'appuyer des demandes auprès d'acteurs précis quand la situation l'exige.

Nous écrivons principalement aux directeurs généraux ou territoriaux des bailleurs sociaux pour leur soumettre des demandes de mutation et au Préfet de Paris pour signaler des demandeurs DALO. Si, dans le second cas, le seul fait que le ménage soit reconnu DALO prouve presque systématiquement que la situation est prioritaire, dans le cas des mutations, je dois dans un premier temps m'assurer que l'appui auprès du bailleur se justifie. Il faut en effet éviter de noyer l'interlocuteur sous les courriers pour que ceux-ci conservent un minimum d'impact.

Les réponses aux appuis DALO sont presque toujours des courriers-type, il arrive que la préfecture nous annonce une désignation, mais il est fort probable que celle-ci aurait eu lieu avec ou sans appui de Ian Brossat. A la longue, j'ai trouvé que les réponses de la Préfecture étaient relativement décourageantes à recevoir. Il s'agit surtout de montrer aux demandeurs que nous les accompagnons activement, mais l'impact réel des appuis DALO est très limité.

En revanche, les réponses aux appuis mutations peuvent être plus productives, puisqu'il n'est pas rare que les bailleurs nous transmettent des informations sur les situations que ne nous avaient pas communiqué les demandeurs. Il m'arrive ainsi d'apprendre que tel ménage a, en réalité, refusé trois propositions de logement faites par le bailleur, ou que tel autre n'a pas signalé au bailleur son souhait de changer de logement. Cela me permet de suivre les dossiers en ayant aussi le point de vue du bailleur. Je vais alors pouvoir mieux accompagner les ménages qui en ont besoin (qui ne maîtrisent pas les procédures par exemple) et passer moins de temps avec les locataires exigeants à l'excès ou de mauvaise foi.

Dans certains cas, particulièrement urgents et spécifiques, nous contactons les Directeurs.rices Généraux.les ou Directeurs.rices Territoriaux.les des bailleurs directement par mail. Il nous est par exemple arrivé de signaler le harcèlement d'une locataire par le gardien de son immeuble ou encore des situations où des femmes victimes de violences conjugales étaient contraintes de continuer à vivre avec leur conjoint violent faute de

mutation de la part du bailleur. En recourant au mail, je suis sûre d'être lue directement par le ou la directeur.ice territorial.e, tandis qu'il est très fortement probable que le courrier soit traité par mon homologue stagiaire ou apprenti.e chez le bailleur. Le mail exige une réponse plus rapide de la part du bailleur et montre que la situation est suivie avec une attention toute particulière par le cabinet.

Par ailleurs, je signale aussi régulièrement des situations aux services de la Ville compétents sur des sujets particuliers. Je fais principalement des signalements au Service Technique de l'Habitat, qui intervient au titre de l'hygiène et de la sécurité lorsque des ménages me font part d'importants problèmes d'humidité et de moisissures, d'équipements électriques défectueux, de nuisibles... Mais il m'arrive aussi de contacter la Dases lorsqu'une famille avec enfants mineurs est particulièrement en difficulté, afin de m'assurer que cette famille est accompagnée par un travailleur social. Lorsque ce sont des agents de la Ville qui rencontrent des difficultés, je les signale au Bureau de l'Action Sociale de la DRH, qui prend attache avec l'agent pour lui proposer un rendez-vous avec un travailleur social du BAS. Il faut prendre garde de ne signaler que les situations qui le méritent afin de ne pas saturer les différents services, déjà bien occupés. Mais cela permet de s'assurer que les personnes signalées ne sont pas livrées à elles-mêmes. Le fait que les signalements émanent d'un cabinet d'adjoint encourage souvent les interlocuteurs à être réactifs ce qui, dans certains cas, permet de faire évoluer la situation plus rapidement. Cependant, ces signalements ont leur limite car, par exemple, si une famille est déjà suivie par la Dases mais est en attente d'une place d'hébergement, il n'y a pas forcément grand chose de plus à faire qu'attendre.

b. Retour analytique sur la mission

- *Une fenêtre sur les enjeux liés au logement dans la capitale*

Il s'agit ici d'un aperçu non exhaustif du travail de conseil et d'accompagnement que je fais auprès des demandeurs de logement. Cela nécessite d'avoir une connaissance quelque peu encyclopédique des aides et dispositifs à destination des différents publics (étudiants, familles monoparentales, personnes âgées,...) afin de pouvoir les mobiliser à bon escient. J'ai pu constater rapidement qu'il y avait des problématiques récurrentes qui

permettent de se faire une idée des enjeux qui se posent à Paris en matière de logement social. Le fait que nous ne traitons qu'une partie du courrier au cabinet crée un biais sur certains sujets, les situations d'expulsions, par exemple, sont sur-représentées. Cependant, les demandes de mutation ou les courriers de demandeurs DALO représentent une diversité de situations qui permettent de dégager des sujets récurrents.

Le premier qui m'ait frappé est certainement la sur-représentation des problèmes de suroccupation aussi bien dans le parc privé que dans le parc social. Cela confirme que les logements parisiens sont - trop - petits, ce qui pose question quand on sait que les opérateurs tendent à faire moins de grands logements afin de parvenir à équilibrer financièrement leurs opérations plus facilement. Ce manque de grands logements contraint à « rentabiliser » l'espace. Le seuil de suroccupation est placé à 14 m² par personne dans le Code de la Construction et de l'Habitat, voire à 9 m² par la CAF, ce qui est passablement éloigné de la moyenne nationale du nombre de mètres carrés par personne, qui à 50 m² ; au-dessus de ces chiffres, pas de points de suroccupation dans la cotation parisienne. En termes de pièces, il faut compter une pièce par personne, le deux pièces est donc réservé au couple, voire au parent isolé avec un enfant, peu de chances, donc, qu'une personne seule se voit attribuer un T2. C'est une réalité qui est souvent difficile à expliquer à des demandeurs qui associent le studio au mode de vie étudiant et qui, à 40, 50 ou 60 ans, estiment qu'ils ont le droit à davantage de confort.

Autre sujet frappant, la part importante des familles monoparentales dans les demandeurs de logement social. Sans surprise, il s'agit essentiellement de mères isolées qui voient leur niveau de vie baisser du fait d'une séparation. Elles ont besoin de louer un logement de taille à peu près égale à leur ancien logement puisque, qu'il y ait un ou deux parents, il faut autant de pièces, mais elles n'ont pour ce faire qu'un seul salaire complété d'allocations, voire uniquement des minima sociaux pour celles qui ne travaillent pas. Elles se tournent donc vers le logement social. Il a un temps été envisagé d'ajuster la cotation pour qu'elle prenne davantage en compte les familles monoparentales. Une des pistes était d'ajouter une personne théorique dans la composition familiale pour faire augmenter les points de suroccupation et que les familles monoparentales puissent être désignées sur les mêmes logements que les familles biparentales (afin que le parent ait une chambre et qu'il ne soit pas contraint de dormir dans le séjour comme cela arrive souvent). Ce projet n'a pas été mis en oeuvre car cela risquait de sur-représenter les familles monoparentales dans les

désignations de la Ville, ce qui aurait été peu compatible avec les politiques de peuplement des bailleurs sociaux et des mairies d'arrondissement.

Enfin, il existe un fort enjeu lié au handicap. Beaucoup de personnes vivent dans un logement qui n'est pas adapté, que ce soit dans le parc privé ou dans le parc social, mais l'offre de logements adaptés dans le parc social est largement inférieure à la demande. Sur ce sujet, la grille de cotation est peu différenciée. En effet, dans leur dossier les individus peuvent seulement indiquer s'ils sont ou non en situation de handicap, attestation de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH) à l'appui. Cependant, les échanges téléphoniques témoignent qu'il existe une diversité de situations et que les problématiques de logement ne sont pas les mêmes selon que le handicap est physique ou mental, que le taux d'invalidité est inférieur à 50% ou supérieur à 80%, ou encore que le handicap concerne une seule personne ou plusieurs membres de la famille. Le dossier de demande de logement social et la grille de cotation ne permettent pas d'avoir une vision aussi fine du sujet, au risque de mal cerner celui-ci. En matière de handicap, la Ville s'est cependant engagée à maintenir son niveau de production de logements adaptés quand bien même la loi ELAN permet une diminution de la production de ces logements.

- *La place du relationnel*

Cette mission ne demande pas seulement de connaître les différents dispositifs ou interlocuteurs existants. Il faut parfois également emprunter le regard et l'écoute d'une assistante sociale ou d'un psychologue, car les personnes avec qui je suis en contact vivent pour certains des situations très difficiles et n'ont pas forcément beaucoup de soutiens pour y faire face. Il faut alors savoir être à l'écoute tout en rappelant les limites de ma fonction. Par ailleurs, d'autres personnes peuvent être agressives, il faut là aussi savoir être diplomate pour faire face à des échanges parfois très tendus.

Dans les premiers temps de mon apprentissage, il m'était difficile de me détacher des situations une fois la journée de travail finie. Le temps et la pratique aidant, j'ai fini par m'habituer à ces situations difficiles et à me faire à l'idée que je ne viendrai pas à bout des problèmes de toutes les personnes avec qui je suis en contact. Mais même avec l'habitude, c'est un travail qui reste moralement très demandeur.

En la matière, les permanences que j'ai tenu à certains moments pour lan Brossat à la mairie du 18ème arrondissement sont particulièrement exigeantes. Nous sommes

toujours deux lors de ces permanences, ce qui permet de ne pas se retrouver seul face aux demandeurs et de se relayer pour mener les rendez-vous. Dans ce cas-là, nous sommes directement en contact avec les personnes, il n'y a pas la barrière du téléphone qui vient faire écran. Il n'y a qu'un bureau entre nous les personnes qui s'énervent ou se mettent à pleurer, et il y a généralement beaucoup d'autres personnes qui attendent dans la salle d'attente. Il faut enchaîner les situations, expliquer souvent qu'il n'y a pas grand chose d'autre à faire que d'attendre. Il faut aussi faire face à la déception de personnes qui pensaient rencontrer Ian Brossat ou qui pensaient qu'en sortant de leur rendez-vous leur problème de logement serait réglé. C'est un exercice qui psychologiquement éprouvant. Heureusement, il est aussi des situations où, grâce aux conseils que nous fournissons, tel demandeur va pouvoir mettre à jour sa demande et faire augmenter sa cotation, ou tel autre apprend qu'il est éligible à un dispositif particulier.

- *Evaluer l'impact de notre accompagnement*

Il est très difficile de dire dans quelle mesure mon suivi a un impact. En effet, en un an d'apprentissage, j'ai été en contact avec des dizaines de demandeurs de logement social. Dans certains cas, je n'ai eu qu'un seul échange, dans d'autres un suivi plus régulier s'est mis en place. Mais de manière générale, j'ai trop de dossiers pour pouvoir faire une veille de l'évolution de chacun d'eux. De fait, ce sont généralement les demandeurs qui reviennent vers moi, par téléphone, mail ou courrier, et c'est généralement le signe que la situation ne s'est pas améliorée, voire s'est dégradée. En revanche, je suis rarement informée lorsqu'un demandeur que j'ai suivi obtient un logement social, un hébergement, ou plus généralement voit sa situation s'améliorer.

Nous n'avons pas d'outil ou de « process », au cabinet, qui nous permettrait de faire un suivi un peu global, et nous n'avons probablement pas les moyens techniques de mettre cela en place. De ce fait, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer l'impact du cabinet en matière d'accompagnement des demandeurs.

2. La préparation du Conseil de Paris

La préparation du Conseil de Paris a été une mission récurrente au cours de cette année. En effet, le conseil se réunit au moins tous les deux mois et demande un important travail de préparation.

Certains sujets, à l'image des subventions accordées aux bailleurs lors de programmes de production ou de réhabilitation de logement social, doivent nécessairement être votés par le Conseil de Paris. Le cabinet et la DLH identifient les sujets qui devront être présentés en Conseil, c'est ensuite la DLH qui se charge de la rédaction des projets de délibération, ainsi que de l'exposé des motifs, qui seront présentés en Conseil. L'exposé des motifs est le document de présentation de la délibération, ses enjeux, les raisons pour lesquelles elle est mise au vote,... Le projet de délibération contient les proposition que l'on souhaite faire voter par les conseillers.

a. Préparation de la 5ème commission

Les projets de délibération sont présentés lors de la commission qui traite les sujets d'urbanisme et de logement, la 5ème commission. Il faut alors préparer l'intervention de lan Brossat, où il présente les principaux sujets qui seront portés devant le Conseil.

Au cours de l'année, j'ai rédigé plusieurs notes préparatoires pour la 5ème Commission. Cette note doit être synthétique, elle vise à rappeler les sujets clés en matière de logement qui seront abordés durant le Conseil. Selon les mois, il peut y avoir plus ou moins de délibérations présentées. En ce qui concerne le logement, c'est surtout le Conseil de décembre qui présente un volume de délibérations importantes, car il y a beaucoup de financements des programmes de logements sociaux à faire valider. Il faut alors identifier les délibérations structurantes et synthétiser leur contenu en vue de la présentation devant la 5ème Commission. Par ailleurs, il faut aussi que la note contienne des éléments complémentaires susceptibles de servir de support en cas de questions de la part des membres de la commission.

Il faut que la note puisse être lue par lan Brossat, son contenu doit être formulé sur le ton de la prise de parole et dans son style d'expression orale. C'est un exercice délicat, qui nécessite de s'acculturer au style de l'élu et d'être capable de savoir si telle ou telle formulation correspond à quelque chose qu'il pourrait dire spontanément. Par ailleurs, le

document fait généralement une page, le travail de synthèse est donc poussé à l'extrême car il s'agit de rendre compte en quelques lignes d'un travail de plusieurs mois. Enfin, dans la mesure où l'intervention peut faire l'objet de questions, notre travail est aussi d'anticiper la teneur de ces questions pour préparer des éléments de réponses.

b. Préparation des interventions lors du Conseil

Les élus peuvent déposer des vœux et amendements visant à modifier le projet de délibération. Lorsque les vœux et amendements sont déposés, les collaborateurs du cabinet se réunissent pour les passer en revue et décider de la réponse à y apporter : avis favorable, avis défavorable, ou vœu de l'exécutif. Chaque collaborateur traite les vœux et amendements liés à son domaine de compétence et rédige les éléments de langage sur lesquels Ian Brossat pourra s'appuyer lors de sa réponse en Conseil de Paris. Les élus peuvent aussi s'inscrire sur les délibérations, c'est-à-dire qu'ils signalent qu'ils prendront la parole sur le sujet présenté. L'objet de leur intervention n'est pas connue, tout le travail est d'anticiper au mieux et de rédiger des éléments de langage sur les points spécifiques susceptibles d'être le sujet de cette inscription.

A chaque conseil, je participe à la rédaction des éléments de langage. Ils prennent la forme d'un court discours qui rappelle le contenu du vœu ou de l'amendement, les éléments caractéristiques du projet sur lequel il porte et les raisons pour lesquelles l'élu émet un avis favorable ou non. Les enjeux et difficultés de l'exercice sont similaires à ceux que pose la note préparatoire à la 5ème commission, puisque les éléments de langage pour les vœux doivent aussi être synthétiques et dans un style oral. Selon qu'il est plus ou moins à l'aise avec les sujets sur lesquels portent les vœux et amendements, Ian Brossat peut improviser entièrement sa prise de parole lors du conseil, s'inspirer des éléments de langage ou les lire d'un bout à l'autre. Il s'agit donc d'un exercice qui demande d'être particulièrement rigoureux pour ne pas, par exemple, faire dire à Ian Brossat des chiffres inexacts devant le Conseil de Paris.

C'est aussi un exercice qui est très politique car la réponse n'est pas tout à fait la même selon le groupe politique ou le conseiller qui dépose le vœu ou l'amendement. Sur le fond, le cabinet est généralement défavorable aux vœux déposés par les groupes de l'opposition et favorable aux vœux déposés par les groupes de la majorité. Lorsque nous ne pouvons pas donner un avis favorable à un vœu de la majorité, ou un avis défavorable à

un voeu de l'opposition, nous rédigeons un voeu de l'exécutif, qui reprend es éléments sur lesquels nous sommes d'accord et supprime ou modifie les éléments sur lesquels nous sommes en désaccord.

c. Au coeur de la machine politique

Tout ce processus est passionnant à suivre depuis les coulisses, où l'on voit les négociations et arbitrages à l'oeuvre. En effet, comme il faut que les projets de délibération soient votés à la majorité pour être adoptés, il faut s'assurer que les partis de la majorité voteront pour afin d'éviter de présenter en Conseil de Paris des délibérations qui seront rejetées faute de majorité, ce qui, en termes d'image, est peu souhaitable.

Une part importante de ces négociations consiste à convaincre le groupe des élu.e.s écologistes de Paris (GEP) de voter en faveur des programmes de logements sociaux. En effet, le groupe défend une vision de l'urbanisme parisien fondée sur la dédensification et la création massive d'espaces verts, vision qui entre régulièrement en conflit avec la volonté du cabinet de produire tout aussi massivement des logements sociaux. Il nous faut alors démontrer que la programmation n'ajoute pas de bâti au détriment d'espaces verts. Depuis qu'Europe Ecologie-Les Verts est sorti renforcée des élections européennes, ces négociations sont devenues plus difficiles car le GEP sait qu'il est en position de force pour les élections municipales de 2020. Ces considérations ont, de fait, un impact sur les politiques qui sont construites car celles-ci ne peuvent prendre en compte la seule volonté du cabinet, il faut aussi qu'elles soient acceptables pour les alliés politiques.

3. Le suivi de projets

Un des principaux rôle d'un cabinet est de suivre et coordonner les projets auxquels il participe ou dont il est à l'initiative. Dans ce cadre, j'ai eu l'occasion de piloter des projets en lien avec les bailleurs sociaux de la Ville.

a. Les colocations étudiantes solidaires

Le cabinet a impulsé depuis quelques années des projets de colocations étudiantes solidaires avec les bailleurs sociaux de la Ville (Paris Habitat, la RIVP et Elogie-Siemp). Dans

le principe, il s'agit de louer à des étudiants à des prix avantageux des chambres en colocation dans des logements mis à disposition par les bailleurs sociaux. En contrepartie, les étudiants donnent quatre à sept heures par semaine de leur temps pour faire du bénévolat auprès d'associations des quartiers populaires.

Le premier projet de ce type a été menée à la cité Bonnier, dans le 20ème arrondissement, en partenariat avec Paris Habitat, Sciences Po et l'ACLEF. Paris Habitat loue les logements à l'ACLEF, qui se charge de l'intermédiation locative et du suivi du projet social, tandis que Science Po propose des candidats parmi ses étudiants. Les étudiants font du bénévolat principalement dans des associations de soutien scolaire, mais aussi dans des associations qui travaillent autour du développement durable.

Le principe a ensuite été repris pour un partenariat à plus grande échelle, KAPS' Educ (Kolocation A Projet Solidaire), avec les trois bailleurs de la Ville, ainsi que ICF la Sablière, Hénéo et l'AFEV. Dans ce dispositif, Hénéo assure l'intermédiation locative, tandis que l'AFEV recrute les étudiants et assure le suivi du projet social. Ici, le bénévolat est composé d'une partie d'accompagnement scolaire individuel que les étudiants font auprès d'associations des quartiers concernés, et d'une partie d'accompagnement collectif à destination des enfants et adolescents des immeubles où sont accueillis les étudiants.

Après avoir participé aux différentes réunions de suivi du projet Bonnier depuis le mois de septembre, j'ai été chargée de suivre les dossiers des colocations solidaires par le collaborateur responsable du sujet. En période estivale, il s'agissait de faire le bilan de l'année écoulée et de s'assurer que la préparation de l'année à venir se passe sans accros.

Dans ce cadre, je suis chargée d'être en contact régulier avec les divers partenaires afin de m'assurer que les différents délais et engagements étaient tenus. Le projet KAPS' Educ avait connu des complications lors de sa première année de fonctionnement : les bailleurs ne sont pas parvenus à capter les 100 places prévues ; un manque de personnel à l'AFEV ne leur a pas permis de suivre le projet d'aussi près que nécessaire, et tandis que l'association devait originellement prendre aussi en charge l'intermédiation locative, elle n'a pas été en mesure d'assumer ce rôle, ce qui a entraîné l'engagement d'Hénéo et, de fait, un déséquilibre dans le budget. Afin que l'année 2019-2020 se passe dans de meilleures conditions, il a été décidé de revoir le format et de proposer seulement 56 places, qui ont l'avantage d'être déjà captées. L'objectif est d'apprendre à faire fonctionner le projet de

manière optimale avec un volume moindre dans un premier temps, pour augmenter en charge dans un second temps.

Le projet Bonnier, quant à lui, est plus ancien et concerne moins d'acteurs, étant donné qu'un seul bailleur participe et que l'ACLEF se charge à la fois de l'intermédiation locative et du suivi du projet social. Cependant, cette dernière a connu des difficultés financières, ce qui la contraint aujourd'hui à chercher des fonds supplémentaires, ce qui n'était pas prévu au lancement du projet. Cette recherche de fond fait que le personnel est parfois moins présent qu'attendu pour assurer ses missions de base.

La mission consiste donc à s'assurer que chaque partenaire remplisse son rôle, à identifier les éventuels blocages, notamment dans les relations entre les différents acteurs, et d'y apporter une réponse. Par exemple, l'AFEV m'a fait part de la présence de rongeurs et d'infiltrations dans certains logements ; le problème ne trouvait pas de solution car le bailleur et l'agence d'intermédiation locative renvoyait chacun à la responsabilité de l'autre. Il a donc fallu éclaircir les domaines de compétences de différents partenaires. Ce suivi régulier doit permettre de s'assurer que tous les acteurs du projet restent mobilisés et soient réactifs pour ne pas faire glisser les calendriers. Cela implique parfois de devoir « faire peur », notamment en rappelant aux partenaires qui auraient tendance à ne pas fournir les informations ou mettre en oeuvre les actions suffisamment rapidement, que lan Brossat suit le projet de très près.

Ce travail de suivi peut aussi prendre la forme de réunions, auxquelles je participe ou bien que j'organise. Les comités de pilotage, en particulier, se font à l'initiative du cabinet et visent à réunir tous les acteurs d'un projet pour faire le bilan de l'année écoulée et prévoir la stratégie pour l'année à venir. Il s'agit alors de préparer ces réunions en identifiant les sujets à aborder, qui sont généralement ceux qui ont pu poser problème au cours de l'année, et de proposer un ordre du jour. Au cours de la réunion, les différents sujets sont abordés, et le cabinet arbitre en cas de blocages. L'objectif est surtout de répartir les tâches à faire en fonction des compétences des uns et des autres.

La difficulté de l'exercice, lors des échanges avec les différents partenaires, est de parvenir à faire la part des choses. En effet, chaque acteur, dans son discours, se présente toujours dans son bon droit. Les problèmes qu'il rencontre ou les retards qu'il accuse, par exemple, ne sont jamais de sa responsabilité. Il faut alors parvenir à identifier quelles sont les situations vraiment problématiques et quelles sont celles qui résultent plutôt d'un manque d'engagement ou de réactivité. Sur un des projets, l'association gestionnaire

semblait avoir d'immenses difficultés à trouver une salle pour pratiquer les activités collectives. L'arrondissement concerné étant le 19ème, cette absence de locaux associatifs semblait étonnante dans la mesure où l'arrondissement compte de très nombreuses associations, ainsi qu'un parc social important. Il a fallu rappeler à l'association le mécontentement du bailleur, qui a financé pendant un an un service qui n'a pas été rendu à ses locataires faute de salle, et insister sur la nécessité de trouver une solution pour que les activités puissent débiter dès le début de l'année scolaire, pour que la situation connaisse une issue favorable.

Dans le cadre de ce suivi, j'ai aussi organisé avec le chef de cabinet la participation de Ian Brossat à la soirée d'accueil des étudiants du projet Kaps'. Cette partie de la mission relevait davantage de l'événementiel, notamment parce que l'adjoint a souhaité mobiliser la presse sur le sujet. Il a donc fallu fournir au service de presse de la Ville des éléments de présentation du projet et de bilan de l'année passée et préparer une note pour Ian Brossat pour alimenter sa prise de parole lors de la soirée.

b. Le budget participatif des bailleurs

Les bailleurs parisiens (Paris Habitat, Elogie-Siemp, RIVP) ont lancé à la suite du budget participatif de la Ville de Paris, un budget participatif à destination de leurs locataires et concernant leur parc. L'objectif est de permettre aux habitants de proposer des projets visant à améliorer le cadre de vie (végétalisation, petits travaux, ajout de services) et le lien social (création d'espaces partagés,...) et de voter pour décider lesquels des projets proposés seront réalisés.

Dans le cadre du budget participatif des bailleurs édition 2019, j'ai été chargée dans un premier temps de recenser les différents sites retenus par les trois bailleurs et de rédiger un courrier d'information à destination des maires d'arrondissement concernés. Dans un second temps, j'ai participé aux réunions de présélection des dossiers organisées par Elogie-Siemp et Paris Habitat. Il s'agissait de s'assurer que les projets retenus correspondent bien aux objectifs du budget participatif. Les bailleurs avaient préparé les réunions en amont en regroupant les projets identiques ou très similaires. On peut alors constater qu'il n'y a pas une grande diversité dans les propositions : beaucoup de projets tournent autour de l'aménagement des espaces extérieurs et notamment de leur végétalisation (ajout de

potagers ou fleurissement, installation de bancs,...), beaucoup d'autres projets concernent des travaux sur les parties communes (peinture, éclairage,...). J'ai trouvé étonnant que ces sujets d'entretien soient considérés comme adaptés au projet du budget participatif, dans la mesure où cela relève plutôt de l'entretien courant et qu'il s'agit de services que l'on est en droit d'attendre de son bailleur. En fait, c'est un moyen pour les bailleurs, qui ont des budgets à tenir, de réaliser des petites interventions qui, en temps normal, n'auraient pas été réalisées dans l'immédiat, même si elles sont importantes pour les locataires (à l'image de la peinture des halls par exemple). Les phases de vote étant à la mi-septembre, il faudra alors s'assurer que chaque bailleur transmette ses résultats dans les temps afin que la maire puisse les annoncer officiellement le 25 septembre.

C'est un dossier qui est beaucoup moins prenant que celui des colocations solidaires car les périodes dédiées au dépôt de projet ou au vote sont des périodes où je n'ai pas particulièrement besoin d'intervenir, puisque c'est le temps de la participation des locataires. Par ailleurs, les budgets participatifs sont une délégation de Pauline Véron, adjointe en charge de la démocratie locale, de la participation citoyenne, de la vie associative et de la jeunesse. Le cabinet Brossat intervient dans le cadre de la relation avec les bailleurs, mais n'est pas vraiment en première ligne sur ce sujet. Cependant, cela reste un dossier intéressant à suivre parce qu'il donne à voir un peu des préoccupations des locataires du parc social. Le budget participatif met aussi en oeuvre une forme un peu différente de gestion locative, qui laisse davantage la place aux locataires et qui est moins verticale que la gestion locative plus « traditionnelle ». Là aussi, il est intéressant de voir comment les locataires s'en saisissent, ou pas.

CONCLUSION

En dehors des missions évoquées, cette année d'apprentissage a aussi été l'occasion d'observer et d'écouter beaucoup. En dehors des réunions en interne, j'ai eu l'occasion d'accompagner régulièrement les collaborateurs à divers réunions, « copil » et « retex » (respectivement « comité de pilotage » et « retours d'expérience »), à l'image de ceux qu'il y a pu avoir sur le projet Bonnier. Les connaissances acquises dans ces moments trouvent une pertinence supplémentaire depuis que j'ai été embauchée comme conseillère technique car elle m'ont permis de me former sur des projets dont je vais désormais assurer le pilotage ou auxquels je vais être partie prenante.

Par ailleurs, le dialogue entre le contenu de mes missions et celui de ma formation était particulièrement intéressant. Il a nourri mes connaissances et de mieux maîtriser les sujets sur lesquels je travaillais. Il m'a aussi permis d'avoir du recul sur mon travail et de me poser des questions sur mon positionnement professionnel, et notamment d'interroger les présupposés des politiques publiques.

ARTICLE DE RECHERCHE

**L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE PARISIEN :
QUELLE POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ACCESSION AIDÉE À LA
PROPRIÉTÉ ?**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	41
I - Le couple OFS/BRS, dispositif innovant d'accèsion sociale à la propriété	45
1. Genèse	45
a. Du community Land Trust.....	45
b. ... A l'Organisme de Foncier Solidaire	46
2. De nouveaux outils pour un parc en accessio abordable pérenne	49
a. Le BRS, premier bail longue durée rechargeable	49
b. L'OFS, un porteur de foncier sur le très long terme	51
c. Des outils saisis par la municipalité parisienne	52
II - Quel montage juridique pour quel outil municipal ?	57
1. Les différents attendus politiques du Conseil de Paris	57
a. Un retour de l'accèsion aidée qui emporte l'adhésio des différents partis ..	57
b. Mais des interprétations variables des finalités de l'outil	60
2. Un Groupement d'Intérêt Public pour un objet politique	63
a. La forme juridique du GIP.....	63
b. La prépondérance de la municipalité dans la gouvernance.....	65
c. « Tambouille interne »	67
III - La mise en oeuvre opérationnelle : jouer serré avec les contraintes économiques et politiques	69
1. Trouver le public-cible	69
a. Chercher la solvabilité des ménages.....	69
b. Des plafonds de ressources trop bas ?.....	72
c. Sélectionner les ménages bénéficiaires	75
2. Localiser la production	77
a. Les ZAC, terrain privilégié de l'expérimentation.....	77
b. Dans le diffus, poursuivre la logique de rééquilibrage	79
3. Les concurrences	80
a. Entre produits d'accèsion sociale	80
b. Entre types d'offres de logement	82
Conclusion.....	85
Bibliographie.....	87
Table des figures	90

INTRODUCTION

En décembre 2018, le Conseil de Paris a voté en faveur de la création d'un organisme foncier solidaire qui agirait sur le territoire parisien. C'est la première étape dans la mise en œuvre d'un dispositif introduit par la loi ALUR en 2014 mais dont la version anglo-saxonne existe depuis les années 1970.

Un organisme de foncier solidaire (OFS) est un opérateur foncier d'un genre nouveau en France puisqu'il permet de porter du foncier sur le long terme. L'OFS est associé au Bail Réel Solidaire (BRS), bail de longue durée qui dissocie le foncier du bâti et qui, à la différence de baux comme le bail emphytéotique, est rechargeable à chaque renouvellement. Ces deux dispositifs sont porteurs de mécanismes d'encadrement qui assurent un contrôle des prix dans la durée. Ils permettent ainsi de créer une dissociation foncier-bâti perpétuelle capable de produire des logements à des niveaux de prix maîtrisés : l'OFS reste propriétaire du foncier aussi longtemps qu'il existe mais il vend le bâti, l'acquéreur est alors propriétaire des murs mais locataire du foncier pendant toute la durée du bail (qui peut varier de 18 à 99 ans).

L'OFS permet à des ménages primo-accédants sous plafond de ressources d'acheter dans des territoires où le marché tendu leur interdit l'accès à la propriété par les voies classiques. Trois leviers rendent cette accession abordable : d'abord, grâce au démembrement, le prix d'achat ne comprend pas le prix du foncier, qui peut représenter 30% du prix total ; ensuite, l'OFS peut être subventionné par la collectivité ; enfin, grâce à la sécurité que garantit l'OFS, les banques sont susceptibles d'accorder des prêts à des ménages qui auraient été jugés trop fragiles dans le cadre d'une accession hors OFS (les familles monoparentales par exemple). Par ailleurs, le propriétaire peut revendre ou transmettre son logement, le BRS est alors rechargé pour la même durée. C'est pour permettre ce mécanisme de rechargement qu'a été créé le BRS, et c'est cela qui permet à la dissociation entre le foncier et le bâti d'être perpétuelle.

Pour la collectivité locale, l'OFS présente l'avantage de sanctuariser l'aide publique grâce à un mécanisme anti-spéculatif pérenne (l'indexation de la valeur des droits réels). En cela, il diffère des autres formes d'accession sociale, dont les clauses anti-spéculatives sont

souvent jugées peu efficaces car ne portant que sur les cinq ou dix premières années et où l'effet d'aubaine est fort. Ici, les prix sont encadrés sans date limite, ce qui permet de créer un stock de logements abordables dans la durée et qui peuvent bénéficier à plusieurs ménages consécutifs.

Aspect remarquable dans un système français très centralisé, la législation concernant l'OFS est suffisamment souple et générale pour que chaque OFS puisse prendre une forme adaptée aux spécificités de son territoire. Cela implique pour les structures qui souhaitent développer un OFS un important travail de mise en forme, puisque la législation laisse le champ libre aux initiateurs sur beaucoup d'aspects.

À ce titre, il est intéressant de voir quels choix ont été faits par la Ville de Paris et ce qu'ils révèlent des orientations politiques qui s'expriment et des contraintes techniques. Il ne s'agit pas de considérer ce dispositif comme objet indépendant, mais comme composante d'une politique publique, que Jean-Claude Thoenig présente comme « *un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* » (1985, p. 6). La construction d'une politique publique est généralement présentée comme un processus en trois temps : l'identification et la mise à l'agenda d'un problème public, la prise de décision (la définition d'une solution) et la mise en oeuvre de la solution retenue (Hassenteufel, 2008 ; Zittoun, 2013 ; Maillard, Kübler, 2015). Les autorités publiques cherchent donc, au travers du programme d'action, à répondre à un problème public, mais elles cherchent aussi à légitimer leur pouvoir (Zittoun, 2013, p. 9). L'OFS prend sa place dans ce processus comme solution apportée à un problème public. Or, Philippe Zittoun rappelle qu'une solution est un « construit » bâti par les acteurs « *en effectuant un véritable travail définitionnel* » (*ibid.*, p. 76), aussi cherchons-nous à resituer la création de l'OFS dans ce processus, et en particulier dans le jeu des acteurs concernés. C'est acteurs ont à créer un dispositif *ad hoc* dans un contexte parisien particulièrement tendu, en termes de coûts de l'immobilier et du foncier et de disponibilité matérielle du foncier en question, les deux étant évidemment liés. Si l'on reconnaît avec Jacques de Maillard et Daniel Kübler « *l'autonomie et la capacité d'acteurs capables de faire des choix stratégiques porteurs de systèmes de représentation et d'intérêts propres* » (2015, p.206), alors on peut voir dans la manière dont les acteurs traitent ces contraintes l'illustration de différentes philosophies de l'action publique et différentes orientations idéologiques.

Ainsi, si l'idée de proposer une offre de logement en accession abordable pour les parisiens semble à première vue assez consensuelle, on observe en réalité des positionnements variables quant au rôle que l'OFS sera amené à jouer dans la politique du logement parisienne et à la manière dont il jouera ce rôle. L'étude de sa mise à l'agenda met notamment en lumière les différentes postures politiques représentées au sein d'une municipalité de coalition où cohabitent plusieurs interprétations politiques du rôle de la Ville en tant que pourvoyeuse de logement abordable.

Nous reviendrons dans une première partie sur les caractéristiques du couple OFS/BRS afin de comprendre pourquoi et comment la Ville a décidé de se saisir du sujet. Nous nous étudierons ensuite comment l'OFS participe d'une politique publique comme solution à un problème public et comme objet politique. Enfin, nous verrons comment les contraintes économiques qui pèsent sur sa mise en oeuvre contribuent à cristalliser les cadres idéologiques des différents acteurs impliqués.

Afin d'étudier la création de l'OFS, il nous avons mobilisé plusieurs sources. D'abord, les notes prises lors des réunions qui se sont tenues sur le sujet depuis le début de mon apprentissage et auxquelles j'ai pu assister. Elles étaient principalement de deux ordres : les réunions « internes » entre les collaborateurs du cabinet de Ian Brossat, les représentants de la DLH, et dans certains cas, la conseillère logement de la maire ; les réunions plus larges où étaient aussi présents d'autres cabinets, essentiellement celui de Jean-Louis Missika et celui d'Emmanuel Grégoire, et d'autres directions, en particulier la DU, la DFA et la DAJ, voire, le secrétariat général de l'Hôtel de Ville. Ces réunions donnaient à voir les positions et le rôle de ces différents acteurs dans le développement de l'OFS.

Ensuite, nous nous sommes appuyées sur les documents de travail produits par la DLH, en particulier le rapport de préfiguration de l'OFS, mais aussi les textes soumis au Conseil de Paris (les projets de délibération et leurs exposés des motifs, les statuts du GIP, ...), afin de comprendre les différentes étapes de mise en oeuvre et de voir comment les interactions des acteurs pouvaient influencer les propositions.

Il faut ajouter à cela les autres documents liés aux Conseils de Paris, comme les compte-rendus de séance, mais aussi les voeux, amendements et inscriptions déposés par les groupes, illustratifs des positions des différents groupes qui composent le Conseil de Paris et révélateurs des enjeux politiques qui se posent.

Enfin, nous avons réalisé des entretiens avec différents personnels de la DLH, chargés de mettre en oeuvre l'OFS : Anthony Briant, sous-directeur de la politique du logement ; Muriel Rolland, ancienne cheffe de mission OFS qui a mené le travail de préfiguration ; Marion Robert, actuelle cheffe de mission OFS qui se charge de rendre l'OFS opérationnel (montage juridique et économique). Ces entretiens ont permis d'une part, de préciser des points techniques sur le fonctionnement du couple OFS/BRS et son intérêt, et d'autre part, de comprendre le rôle de la DLH dans l'émergence de ce dispositif. Nous avons aussi interrogé Thomas Le Cour, collaborateur au cabinet de Ian Brossat, qui est en charge du sujet au cabinet.

I - LE COUPLE OFS/BRS, DISPOSITIF INNOVANT D'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

1. Genèse

a. Du *community Land Trust*...

L'Organisme de Foncier Solidaire est une adaptation du modèle anglo-saxon des Community Land Trust. Les premières expérimentations ont vu le jour aux Etats-Unis, au tout début des années 1970. Le projet initial était de remettre en question la rente foncière en extrayant le foncier des logiques marchandes. L'ouvrage qui fonde la théorie des community land trusts, *The Community Land Trust : a guide to un new model for land tenure in America*¹², publié en 1972, place la propriété foncière et la rente qui en découle au coeur de sa critique. Comme l'explique Jean-Philippe Attard, c'est la situation de monopole des propriétaires fonciers qui est jugée problématique : « *La rente foncière n'est en rien la rétribution d'une participation du propriétaire terrien à la croissance économique mais est le prix du monopole. Par conséquent, les plus-values réalisées par les propriétaires s'apparentent à un enrichissement sans cause allant à l'encontre de l'évolution des salaires et des revenus du capital* » (Attard, 2013). Il précise, par ailleurs, que les CLT ne remettent pas en question la propriété de manière absolue car, si la propriété foncière est jugée illégitime, ce n'est pas le cas pour la propriété immobilière.

Mais une fois les CLT mis en pratique sur les divers territoires des Etats-Unis qui les ont développés, ils se sont rapidement recentrés sur la question du logement, et sont devenus des outils de production de logement abordable :

« *La mise hors marché du foncier et son inaliénabilité jadis considérés comme finalités du modèle font désormais fonction d'instrument au service de la production de logements. [...] La mise en oeuvre des CLT s'est traduite par une territorialisation de son action rompant avec l'ambition expansionniste initiale* » (Attard, 2013).

¹² International Independence Institute, *The Community Land Trust : a Guide to a New Model for Land Tenure in America*, DRA of Vermont, 1972, éd. 2007, p.1.

Face à la difficulté qu'il y a à contrôler massivement du foncier, le dispositif a donc évolué pour devenir un nouvel outil destiné à accompagner les ménages modestes dans leur recherche de logement abordable.

b. ... A l'Organisme de Foncier Solidaire

L'existence du dispositif en France est, pour sa part, beaucoup plus récente, puisqu'il est introduit pour la première fois par la loi Alur, en 2014. Deux éléments en particulier contribuent à expliquer pourquoi l'OFS n'a pas vu le jour plus tôt.

D'une part, le droit français, en héritier du droit romain, est porteur d'une interprétation de la propriété qui laisse peu de place à la dissociation : « celui qui a le sol, a la propriété jusqu'au ciel et jusqu'aux enfers » (Morel, 2017 ; Le Rouzic, 2014). C'est de cette interprétation romaine de la propriété que s'inspirent les rédacteurs du Code Civil après la Révolution française : « *la propriété [...] est considérée comme un droit absolu, exclusif et perpétuel* » (Levy, Castaldo, 2010). Difficile alors d'imaginer autre chose que la pleine propriété, alors qu'aux Etats-Unis, la propriété est perçue comme un « bouquet de droits », (*bundle of rights*) qui implique une superposition de droits, ce qui rend les démembrements plus aisés (Morel, 2017).

D'autre part, le droit français et le droit américain sont fondés sur des philosophies « diamétralement opposées » (Le Rouzic, 2014) (fig. 4). La liberté contractuelle est donc plus forte aux Etats-Unis, où le rôle de la jurisprudence est essentiel, tandis qu'en France, c'est plutôt la législation qui est chargée de poser les cadres juridiques. Cette différence explique qu'il ait été facile de construire le modèle des CLT progressivement, par expérimentation, alors que la création de l'OFS demande qu'un cadre juridique précis soit posé en premier lieu.

Fig. 4: Deux conceptions du droit opposées

Modèle français	Modèle américain
Droit romain	Common law
Méthode déductive : à partir des principes généraux du droit, on déduit les principes des cas particuliers	Méthode inductive : à partir de cas particuliers, on déduit des principes généraux qui permettent de juger de nouveaux cas particuliers.

Source : production personnelle, d'après Le Rouzic, 2014

C'est pourquoi, avant que des OFS puissent être opérationnels et sécurisés sur le plan juridique, il a fallu dans un premier temps rédiger la législation sur ce nouvel objet. La loi Alur se charge donc de définir l'OFS :

« Les organisme de foncier solidaire sont des organismes sans but lucratif agréés par les représentants de l'État dans la région, qui, pour tout ou partie de leur activité, ont pour objectif d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs [...]. L'organisme de foncier solidaire reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée [...], des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements [...], sous des conditions de plafond de ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession »¹³.

Cette définition, générale, pose les principes de l'OFS, en particulier le fait que la structure soit porteuse d'un foncier dissocié du bâti qui, lui, sera vendu, et le fait qu'il y ait des conditions de ressources et de prix de cession à respecter. Si l'article évoque un « bail de longue durée », il n'est pas encore question du BRS.

C'est la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui annonce la création par ordonnance de celui-ci : *« le gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, [...] toute mesure de nature législative propre à créer un contrat de bail de longue durée dénommé : « bail réel solidaire » [...] »¹⁴*. L'ordonnance en question est publiée le 20 juillet 2016, elle définit le BRS comme il suit : *« Constitue un contrat dénommé « bail réel solidaire » le bail par lequel un organisme de foncier solidaire consent à un preneur dans les conditions prévues par l'article L.329-1 du code de l'urbanisme et pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements[...] »¹⁵*. Elle précise par ailleurs un certain nombre de caractéristiques du BRS : les logements concernés sont destinés « à être occupés à titre de résidence principale », l'OFS peut interdire aux acquéreurs de louer leur logement, lors de toute cession ou donations des droits réels, le nouveau ménage doit être agréé par l'OFS, mais surtout, lors d'une transmission des droits réels, « la durée du bail

¹³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) : article 164 créant les Organisme de Foncier Solidaire et instaurant l'article L.329-1 du Code de l'urbanisme.

¹⁴ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, article 94.

¹⁵ Ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire.

est de plein droit prorogée afin de permettre à tout nouveau preneur de bénéficier d'un droit réel d'une durée égale à celle prévue dans le contrat initial ». C'est dans ce dernier point que réside la véritable innovation de ce bail, comme nous le verrons plus tard. Par ailleurs, l'ordonnance précise quels points seront fixés par décret et quels autres relèveront du bail. En particulier, « les plafonds de prix de cession des droits réels et de ressources du preneur sont fixés par décret en Conseil d'Etat », mais c'est directement dans le bail que l'OFS peut décider quels travaux devront ou pourront être réalisés ou quel montant de redevance fixer, par exemple. Cette ordonnance établit aussi que l'OFS peut proposer ses logements à l'accession à la propriété ou bien à la location via un opérateur chargé de les louer à des ménages sous plafond de ressources. Nous n'étudierons pas ici l'aspect location : en effet, le BRS location ne trouve pas, pour le moment, de modèle économique viable, car le mécanisme est trop complexe et trop lourd. Par ailleurs, le modèle français de production de logements sociaux étant plutôt performant, les collectivités, Paris notamment, n'ont pas vu l'utilité de développer le BRS location, c'est ce que nous a expliqué Muriel Rolland, la cheffe de mission à la DLH de la Ville de Paris qui a réalisé l'étude de faisabilité de l'OFS : « Personne n'arrive à s'en sortir, financièrement parlant, en réfléchissant au modèle locatif. Économiquement, c'est absolument pas rentable, c'est vraiment une usine à gaz par rapport au logement locatif social tel qu'il existe aujourd'hui, donc ça n'est pas l'intérêt majeur de l'OFS » (entretien du 12/07/19).

On constate à la lecture des décrets publiés par la suite qu'une certaine itération a été possible entre les rédacteurs de la loi et les acteurs qui commençaient à réfléchir au développement d'un OFS (collectivités locales, organismes HLM, établissements publics fonciers,...) et que la loi a pris en compte les réflexions qui étaient menées en même temps à l'échelle locale. Par exemple, le décret du 12 septembre 2016 rédigeait comme il suit l'article R. 329-1 : « [...] Un organisme de foncier solidaire exerce à titre principal les missions définies à l'article L. 329-1. [...] »¹⁶. Cette rédaction est modifiée par le décret du 10 mai 2017 qui vient supprimer l'expression « à titre principal »¹⁷. Cette modification s'explique par le fait que, entre-temps, des structures n'ayant pas l'OFS pour coeur de métier, en particulier des bailleurs sociaux, aient souhaité dédier une partie de leur activité

¹⁶ Décret n° 2016-1215 du 12 septembre 2016 relatif aux organismes de foncier solidaire.

¹⁷ Décret n° 201-1037 du 10 mai 2017 relatif aux organismes de foncier solidaire.

au développement d'un OFS mais que cela n'était alors pas possible du fait de la rédaction de cet article (Morel, 2014).

Ainsi, le processus législatif montre donc que « *cette loi laisse toute place aux adaptations locales selon les enjeux, les « philosophies » et les politiques publiques* » et s'inscrit ainsi dans une tendance plus générale à la décentralisation des politiques publiques de l'habitat (Morel, 2014). Il ne s'agit pas d'avoir ici une approche centralisée en imposant une forme et un fonctionnement précis pour l'OFS et le BRS. L'importance accordée au contenu du bail en lui-même témoigne de la volonté du législateur de proposer un objet souple, capable de s'adapter à des territoires aux enjeux divers. Cela implique aussi que les acteurs locaux souhaitant développer un OFS ont à effectuer un important travail de définition de la structure, dans sa forme juridique, ses objectifs politiques, son fonctionnement économique. Mais avant d'analyser le travail que fait la Ville de Paris en la matière, il nous faut encore préciser le caractère innovant du couple OFS/BRS.

2. De nouveaux outils pour un parc en accession abordable pérenne

L'Organisme de Foncier Solidaire est la seule structure habilitée à délivrer des baux réels solidaires (BRS), c'est à ce titre qu'il est indispensable. Mais c'est le BRS qui est le véritable vaisseau juridique de la dissociation foncier-bâti et de la pérennité de cette dernière. Cependant, des réflexions antérieures au couple OFS/BRS ont été menées afin de proposer des alternatives à la pleine propriété classique.

a. Le BRS, premier bail longue durée rechargeable

Il existait déjà, en France, des baux longue durée pouvant aller jusqu'à 99 ans. Le bail emphytéotique, par exemple, est souvent mobilisé dans la production de logements sociaux. Grâce à ce type de bail, la puissance publique propriétaire d'un bien loué à un bailleur social qui, pendant toute la durée du bail, agit en propriétaire. Lorsque le bail arrive à son terme, l'ensemble des droits revient dans les mains du propriétaire. Mais le bail emphytéotique, pas plus que le bail à construction ou à réhabilitation, ne permet pas

d'opérer une dissociation du foncier et du bâti, et il n'est pas rechargeable. D'autres types de baux permettent un démembrement foncier-bâti. Aucun n'est prorogeable. C'est parce qu'il propose simultanément un mécanisme de dissociation et un mécanisme de rechargement que le BRS est véritablement innovant.

Une première tentative de dissociation entre le foncier et le bâti a donné naissance au Pass Foncier, en 2006. Celui-ci avait pour but de proposer aux ménages primo-accédants une dissociation temporaire afin de décaler dans le temps le financement de la construction et le financement du foncier. L'acheteur, acquérait dans un premier temps des droits réels lui permettant de construire son logement, pendant ce temps, le foncier était porté par un organisme collecteur du 1% logement. Ce n'est qu'une fois que le logement est acquis que le ménage commence à acheter le foncier. Ce dispositif a évolué pour prendre la forme d'un prêt décalé dans le temps, plutôt que celle d'une dissociation : le ménage remboursait dans un premier temps les emprunts liés à la construction, et une fois ceux-ci remboursés, il pouvait commencer à rembourser le prêt dédié au foncier. Le Pass Foncier a aujourd'hui disparu, remplacé par un prêt à taux zéro (Morel, 2014).

Un autre outil, plus similaire au BRS, a été créé en 2016, il s'agit du Bail Réel Immobilier Logement (BRILO), destiné à produire du logement intermédiaire. La principale différence avec le BRS réside dans le fait que le BRILO est non prorogeable. Dans le cadre d'un bail non-rechargeable, lorsqu'un preneur à bail décide de céder ses droits, il fixe son prix en fonction du nombre d'année restant sur le bail. Plus le bail approche de son terme, moins les droits ont de valeur, car une fois que le bail arrive à son terme, le preneur à bail voit ses droits restitués au propriétaire qui récupère ainsi la pleine propriété du bien. Dans le cadre du BRILO, cela posait un véritable problème car, de fait, le produit n'était pas attractif. Ainsi, comme le rappelle Muriel Rolland :

« le gros problème du BRILO, c'était la fin du bail : qui va acheter temporairement sachant que quand il va revendre, il va récupérer rien du tout ou en tout cas un prix de vente déprécié. Et qui va vouloir racheter une propriété sur le bâti pour 10 ans ? Quand on revend avant terme, évidemment on peut revendre pour la durée qui reste à courir, sur le BRILO, mais une fois qu'on est arrivé au véritable terme, y a plus de BRILO, et donc la propriété pleine et entière du sol et du bâti est reconstituée dans les mains du porteur foncier ».

Pour les acteurs de la municipalité parisienne, cet outil n'était donc pas intéressant à mobiliser car non-opérationnel. Le BRS est, quant à lui, rechargeable :

« La personne qui va acquérir les droits réels de la part de ce ménage, va bénéficier de droits réels pour une durée égale à celle convenue initialement, c'est ce qu'on appelle le rechargement. De telle façon que le prix du bien n'est pas dévalué. Ça permet une transmission dans la durée d'un bien non dévalué » (M. Rolland, DLH, 12/07/19).

Le BRS est ainsi bien plus attractif que le BRILLO puisque le ménage pourra revendre les droits réels au prix où il les a achetés, augmenté de l'indice d'évolution des prix et, s'il y a lieu, d'une valorisation liée aux travaux effectués. Mais pour l'instant, c'est la dissociation foncier-bâti qui est mise en avant dans les communications sur le dispositif, et plus particulièrement le fait qu'elle permette de *« mettre en place des logements à moitié prix par rapport à ce qui se fait aujourd'hui »*¹⁸, comme l'annonçait Ian Brossat sur France Info le 29 août 2019, car il s'agit aussi de parvenir à capter à l'attention des potentiels candidats sur un produit qui est tout à fait nouveau pour la plupart des particuliers.

b. L'OFS, un porteur de foncier sur le très long terme

La principale caractéristique de l'OFS réside dans le fait que c'est le seul organisme habilité à accorder des baux réels solidaires. Comme le rappelle Muriel Rolland, *« dans le BRILLO, il y a aussi un problème de détermination du point de savoir qui est le porteur foncier, tandis qu'avec le BRS, y a pas 36 solutions : le seul habilité à délivrer des BRS, c'est l'OFS, qui a été créé aussi spécialement pour ça »*. Son rôle est donc de porter du foncier de manière pérenne sur le long terme. Pour assurer la solidité de l'OFS, il doit être agréé par le préfet de région. Celui-ci contrôle la viabilité de l'organisme en étudiant notamment son modèle économique et les actions prévues.

Ce portage sur le long terme par un acteur unique, permet l'immobilisation, et donc la sanctuarisation des aides publiques. En effet, l'OFS exerce un contrôle sur les ménages accédants puisqu'à chaque mutation le ménage acquéreur doit être agréé par l'OFS, qui

¹⁸ France Info, « Immobilier à Paris : la mairie annonce un nouveau dispositif pour "diviser par deux le prix de l'accession à la propriété" », 29 août 2019, https://mobile.francetvinfo.fr/economie/immobilier/immobilier-a-paris-la-mairie-annonce-un-nouveau-dispositif-pour-diviser-par-deux-le-prix-de-l-accession-a-la-proprieete_3595385.html#xtref=https://www.google.com/

vérifie s'il est bien sous plafond de ressources¹⁹. Cela permet ainsi au logement d'être perpétuellement abordable et de pouvoir bénéficier à plusieurs générations de ménages modestes sans que la puissance publique ait à injecter de nouvelles subventions d'investissement. Par ailleurs, grâce à ce portage dans la durée, le prix du foncier peut être amorti sur plusieurs générations d'acheteurs. C'est cela qui permet à l'OFS de proposer une redevance foncière peu élevée.

C'est cette sanctuarisation des aides publiques qui rend l'OFS attractif pour les collectivités. A l'heure actuelle, aucun autre mode d'accession sociale à la propriété ne possède de clauses anti-spéculatives efficaces dans la durée, car généralement limitées à cinq ou dix ans. Pour les collectivités qui décident de faire de l'accession sociale, cette politique a un coût très important et a des effets inflationnistes puisqu'elle revient à aider un ménage à acheter un logement que celui-ci pourra revendre dix ans plus tard au prix du marché (Trannoy, Wasmer, 2013). Le développement d'un OFS nécessite cependant de s'inscrire dans un temps long qui n'est pas toujours celui d'une mandature : l'année de retour à l'équilibre du modèle économique est fixée, comme pour le logement social, autour de la quarantième année pour un rythme de production de 120 logements par an²⁰. De plus, le lancement de l'OFS nécessite un investissement de la part de la collectivité, or les services financiers de la Ville ont eu pour mission de contrôler le déficit de la Ville et sont soucieux de maîtriser les dépenses à court terme. Aussi, comme j'ai pu l'observer lors des réunions entre le cabinet Brossat et la DFA, ils ne sont pas toujours très enclins à valider des dépenses supplémentaires, quand bien même elles seraient financièrement intéressantes sur un plus long terme. Le budget de fonctionnement à allouer à l'OFS pour la fin de l'année 2019 et pour l'année 2020 est d'ailleurs en attente d'arbitrage par la maire car la DLH demande 500 000 euros de tandis que la DFA souhaite que le budget ne dépasse pas 250 000 euros.

c. Des outils saisis par la municipalité parisienne

Face aux nouveautés que présentait le BRS, la Ville de Paris a décidé de se pencher sur le sujet. C'est lors du Conseil de Paris de mars 2017 (fig.5) que le sujet est proposé au débat pour la première fois via une délibération de niche du groupe écologiste de Paris

¹⁹ DLH, Préfiguration d'un Organisme de Foncier Solidaire - Rapport, octobre 2018.

²⁰ DLH, Préfiguration d'un Organisme de Foncier Solidaire - Rapport, octobre 2018.

(GEP). Les délibérations sont traditionnellement proposées par l'exécutif, mais le concept de délibération de niche a été créé afin de permettre aux groupes politiques de faire une proposition, soumise au vote du Conseil, qui est engageante en cas d'adoption. Le GEP a donc utilisé sa niche pour demander une étude de faisabilité sur la création d'un OFS parisien. C'est Galla Bridier qui est rapporteuse et, comme nous l'a raconté Thomas Le Cour, collaborateur en charge du sujet OFS au cabinet de Ian Brossat, elle a joué un rôle central dans l'émergence du sujet :

« A l'époque, elle n'était pas encore adjointe chargée des seniors et de l'autonomie. Par contre, elle était présidente de la 5ème commission. Elle a aussi travaillé chez Plaine Commune Habitat. Aujourd'hui, elle peut plus trop intervenir sur les questions de logement, parce que c'est pas ça délégation, mais elle a une vraie maîtrise du sujet et c'est vraiment elle qui a porté la délibération et qui a impulsé le sujet. » (entretien du 04/09/19)

Ce point de départ témoigne de l'importance que peuvent avoir les acteurs individuels dans le développement d'instruments de politiques publique (Maillard, Kübler, 2015). Nous n'avons pas la possibilité ici d'étudier systématiquement le rôle des acteurs individuels dans la création de l'OFS parisien, et nous serons amenés à nous intéresser essentiellement aux acteurs collectifs. Il nous paraissait néanmoins important de rappeler que l'action publique n'est pas qu'une histoire d'institutions mais aussi de personnes (Hassenteufel, 2008). Dans le cas, de l'OFS, lorsque Galla Bridier a été nommée adjointe, il s'est trouvé peu d'élus écologistes aussi formés qu'elle sur la question de l'OFS, ce qui a influencé la capacité du groupe à suivre le projet.

Une fois la décision adoptée, c'est la DLH qui a été chargée de réaliser le rapport de préfiguration. Une des premières étapes a été de répondre à un double objectif de montée en connaissance et en compétence sur un sujet que la plupart des acteurs découvraient. Pour ce faire, la DLH s'est appuyée sur ce qui se faisait ailleurs, en particulier dans les autres collectivités locales qui travaillaient aussi à la mise en œuvre d'un OFS et qui étaient plus avancées sur le sujet. Cette démarche a donc été de partir à la recherche des « bonnes pratiques » en mobilisant un réseau national d'acteurs, afin d'opérer un « *transfert technique* » (Arab, 2007). L'objectif n'est évidemment pas de copier-coller un modèle d'OFS préexistant, alors que la souplesse législative permet une liberté locale rare. « *L'enjeu n'est pas tant celui de l'homogénéisation et de la reproduction que celui de l'apprentissage et de*

la connaissance » (ibid.) dans une logique avant tout pragmatique. Comme le rappelle Muriel Rolland, « il fallait aller vite » et le plus simple était de s'inspirer de ce qui paraît fonctionner dans d'autres collectivités et de se renseigner auprès d'elles afin d'éviter de répéter des erreurs qu'elles auraient faites.

Fig. 5 : Chronologie de la mise en oeuvre de l'OFS

Mars 2017

- Délibération demandant un étude de faisabilité pour un OFS parisien (proposée par le groupe Ecologiste de Paris ; Galla Bridier rapporteuse)

Décembre 2018

- Délibération proposant la création de l'OFS (proposée par l'exécutif ; Ian Brossat rapporteur)

Juillet 2019

- Délibération mettant au vote les statuts de l'OFS (proposée par l'exécutif ; Ian Brossat rapporteur)

Mars 2017 - octobre 2018

- Rédaction du rapport de préfiguration par la DLH
- Début du travail sur le modèle économique (DLH)

Décembre 2018 - juin 2019

- Poursuite du travail de recherche du modèle économique (DLH et AMO Adéquation)
- Rédaction de la convention (DLH et notaires de la Ville)

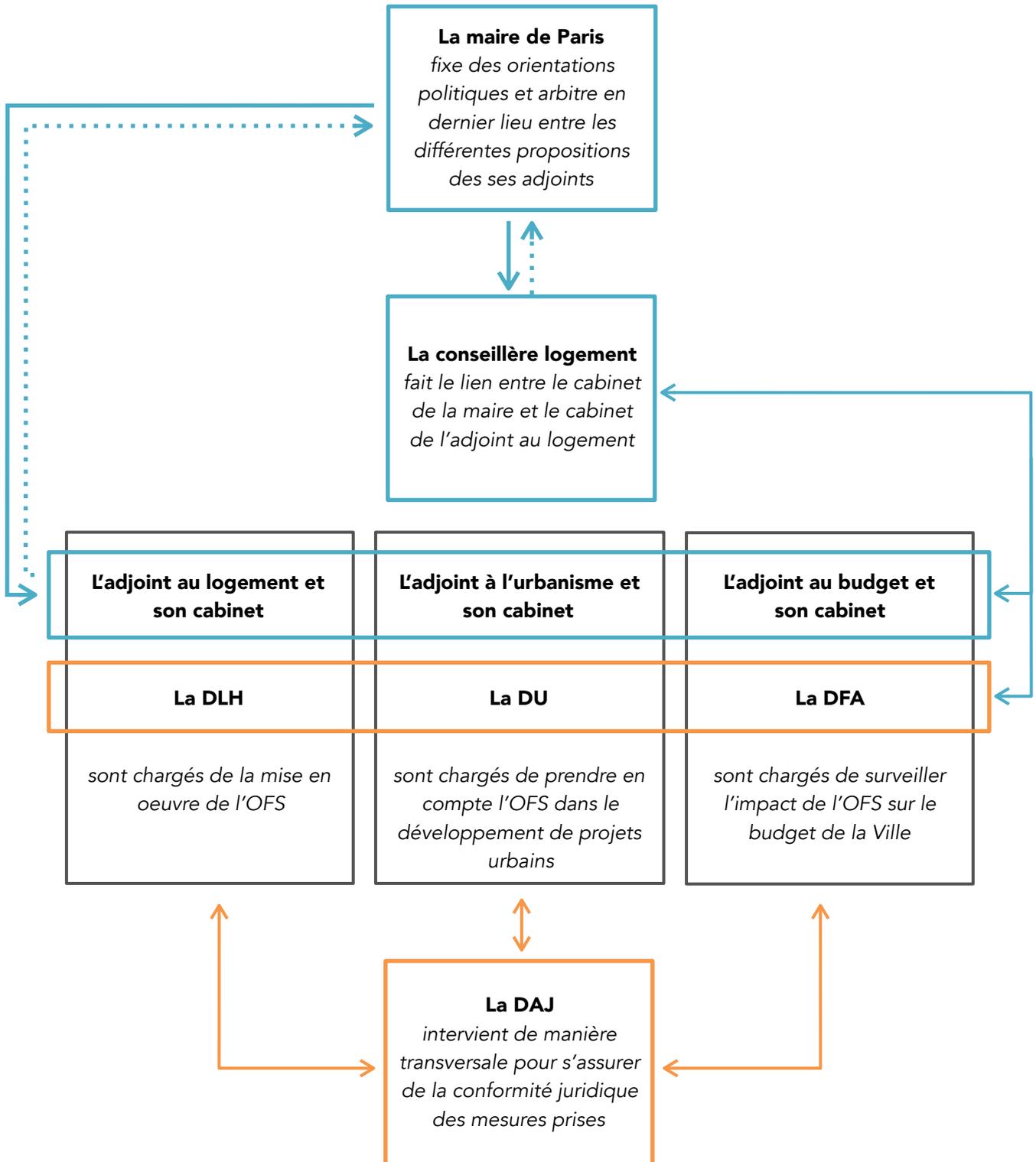
Juillet - septembre 2019

- Finalisation du modèle économique en vue de la soumission à l'agrément préfectoral (DLH et Adéquation)



Source : production personnelle

Fig. 6 : Schéma simplifié des acteurs impliqués dans la création de l'OFS



Source : production personnelle

II - QUEL MONTAGE JURIDIQUE POUR QUEL OUTIL MUNICIPAL ?

1. Les différents attendus politiques du Conseil de Paris

a. Un retour de l'accession aidée qui emporte l'adhésion des différents partis

Il n'y a presque pas, à Paris, de dispositifs d'accession aidée à la propriété. C'est ce qu'explique Anthony Briant, sous-directeur de la politique du logement à la DLH de la Ville de Paris : « *la Ville de Paris s'est interdit de faire de l'accession sociale à la propriété, pour une raison simple : c'est qu'il n'y avait pas de véhicule d'accession sociale à la propriété qui limitait les effets d'aubaine* » (entretien du 26/07/19). Il n'y a donc plus de PSLA à Paris depuis la première mandature de Bertrand Delanöe car, outre la question des effets d'aubaine, le PSLA est synonyme de vente de logements sociaux, puisque c'est un mécanisme de location-accession. Or la Ville de Paris cherchait alors, et cherche toujours, à augmenter son parc social afin de répondre aux objectifs fixés par la loi SRU. Il existe cependant des prêts destinés à l'accession à la propriété qui sont subventionnés par la Ville : comme rappelé dans l'exposé des motifs du projet de délibération concernant les statuts du GIP :

« La politique parisienne du logement en matière d'accession abordable reposait jusqu'ici sur le Prêt Paris Logement (PPL) qui est un prêt sans intérêts accordé par tout banque ayant signé une convention avec la Ville de Paris pour financer l'achat d'un logement par un ménage parisien primo-accédant respectant les plafonds de ressources, et sur le Prêt Parcours Résidentiel (PPR) qui est destiné à aider plus fortement les parisien primo-accédants qui libèrent un logement social ».

L'impact de ces dispositifs sur l'accession à la propriété à Paris reste cependant marginal. De plus, les taux d'intérêts étant actuellement très bas, ce n'est pas en apportant une aide à ce niveau-là que la puissance publique peut faire une vraie différence. L'accession aidée est donc, de fait, peu présente à Paris. Mais l'OFS, parce qu'il paraît corriger les défauts rencontrés dans les dispositifs d'accession aidée existants, a éveillé la curiosité de la municipalité, qui y voit un outil véritablement innovant.

Aussi, lorsqu'au Conseil de Paris de mars 2017, le groupe des Ecologistes de Paris a proposé la délibération en faveur d'une étude de faisabilité d'un OFS à Paris afin d'établir s'il serait intéressant de créer un OFS parisien²¹, c'est à l'unanimité qu'il l'a adoptée. Le vote, en décembre 2018, de la création de l'OFS a lui aussi remporté l'ensemble des voix. Pour Anthony Briant, « ça a un gros avantage cet OFS, c'est que, en fonction de la manière dont vous le présentez, ça peut intéresser tout le monde ». Et effectivement, on n'observe aucune opposition de principe sur l'OFS parmi les élus parisiens ou, en tout cas, aucune qui n'ait été formulée explicitement. Aussi l'OFS semble-t-il être une réponse consensuelle à un problème public identifié par tous.

Le problème public et, ce faisant, le « public de victimes » (Zittoun, 2013) identifié par tous est celui du logement des classes moyennes dans Paris même. La pertinence de ce problème et la nécessité d'une réaction de la part des pouvoirs publics fait consensus pour plusieurs raisons. D'abord, il est assez facilement mesurable : pour exemple, une étude des Notaires du Grand Paris sur les catégories socio-professionnelles et le logement établit que, « en 2018, 86% des acquéreurs de logements anciens à Paris faisaient partie des CSP+, en hausse de 17 points en 20 ans. Cette augmentation s'est opérée au détriment des employés et ouvriers qui ne représentent plus que 5% des acquéreurs de logements anciens en 2018 contre 15% en 1998 »²².

La question du prix du logement est aussi un sujet qui mobilise les médias. Le Monde par exemple publiait en juin 2019, un article intitulé « A Paris, des classes moyennes en voie de disparition » ; si l'on se réfère aux étapes de la construction d'un problème public identifiées par Philippe Zittoun (2013, pp. 52-67), un tel titre contribue à « rendre le futur apocalyptique » pour rendre le problème « inacceptable » (ibid.). Cela illustre le rôle des médias comme acteurs de la mise à l'agenda des problèmes publics, puisqu'en donnant de la visibilité à certains problèmes et en se faisant le relais de l'opinion publique, ils contraignent la puissance publique à y réagir (Hassenteufel, 2010, p. 52).

²¹ Délibération GEP 1 du Conseil de Paris de mars 2017

²² *Catégorie socio-professionnelle et logement dans le Grand Paris : quels liens ? Quelle influence ? Quelles conséquences ?*, notairesdugrandparis.fr, 25/07/19.

Enfin, le fait que les « victimes » soient les classes moyennes contribue à rendre l'ensemble des acteurs politiques attentifs. D'une part, les classes moyennes apparaissent comme le groupe social dominant, dans la mesure où il sert en quelque sorte d'étalon aux normes sociales (Clerval, 2013). D'autre part, parce que les classes moyennes représentent un enjeu électoral. Elisabeth Dupoirier, rappelle que, au cours de la Cinquième République, « les couches moyennes, érigées en enjeu décisif pour la conquête du pouvoir, ont été courtisées par la gauche comme par la droite » (Dupoirier, 2007). On remarque ainsi un tournant dans les années 1970, où les classes moyennes qui votaient plutôt pour des partis de droite, se tournent vers des partis de gauche (ibid ; Meyer, 2003), pour finalement faire face à une crise de l'engagement politique (Dupoirier, 2007). Il s'agit donc, pour chaque groupe politique, de s'adresser à cet électorat, dans une période d'autant plus propice que les élections municipales ont lieu en mai 2020.

Classes moyennes et ménages modestes dans les prises de parole au Conseil :

- Eric Azière (UDI-MODEM) note que l'OFS peut « permettre à des ménages modestes d'accéder à la propriété à Paris ».
- Sandrine Charnoz (PS) souligne elle aussi que « l'OFS permettrait de répondre à la tension foncière [...] qui exclut du marché de l'accession à la propriété les ménages modestes ».
- Nicolas Bonnet-Ouladj (PC) dénonce pour sa part la spéculation qui a pour conséquence « l'éviction [de Paris] des familles modestes comme des familles moyennes ».
- Valérie Montendon (LR) considère que l'OFS peut « compenser partiellement la politique anti-classe moyenne qui a été menée jusqu'à présent ».

Source : Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 27, mardi 28 et mercredi 29 mars 2017, Mairie de Paris, 4 mai 2017.

Aussi, chaque groupe exprime, à sa manière, le souhait de permettre aux classes moyennes de pouvoir rester à Paris en accédant à la propriété, au lieu de devoir partir en plus ou moins proche banlieue pour trouver des prix abordables. Cette unanimité sur le principe se confirme lors des Conseils suivants, notamment celui de décembre 2018 (fig.5) qui entérine la création de l'OFS.

b. Mais des interprétations variables des finalités de l'outil

Cependant, tous les groupes ne livrent pas la même interprétation des causes et des responsables de ce problème public (Zittoun, 2013), et c'est ici que ce joue le clivage partisan. Les groupes de la majorité accusent la spéculation immobilière et du marché, responsables de l'envolée des prix du mètre carré, tandis que l'opposition pointe du doigt la politique menée par la Ville de Paris, et en particulier l'absence d'aide à l'accession, qui laissent les ménages de la classe moyenne sans solutions. Cette divergence d'interprétation des causes ressurgit sur l'interprétation des finalités poursuivies par l'OFS :

« J'ai trouvé ça intéressant que même certains élus qui, je pensais, seraient vraiment arc-boutés contre cette propriété dite temporaire, disaient bah si si, parce que c'est rétablir l'accession par exemple, et voilà, donc ils voyaient le mot accession. Et puis d'autres voient le mot social. Et puis d'autres voient le fait qu'il y ait une garantie pérenne pour la Ville et que c'est une utilisation vertueuse des fonds publics. » (M. Rolland, DLH, 12/07/19)

Comme nous l'avons vu, ce sont Les Verts qui sont à l'origine de la délibération demandant l'étude de faisabilité. Ils ont une approche plutôt maximaliste de l'OFS ; Jérôme Gleizes s'est par exemple exprimé lors du Conseil de Paris de juillet 2019 pour rappeler les attendus des Ecologistes de Paris : le groupe souhaite que la Ville rachète systématiquement le foncier quand il est peu cher afin d'y produire des logements en BRS et faire ainsi baisser le prix du mètre carré parisien. Ils font donc une lecture du dispositif qui renvoie à la conception originelle du CLT (Attard, 2013). C'est-à-dire qu'ils voient dans l'OFS un outil de lutte contre la spéculation foncière et, au-delà, de remise en question de la propriété telle qu'on la connaît et pratique en France. Cette vision nécessite que l'OFS ait un impact quantitatif important. Danièle Premel (PC) fait, lors du conseil de décembre 2018, une analyse qui va dans le même sens : l'OFS permet de « créer une alternative à la propriété privée du sol et à l'appropriation individuelle de la ressource foncière sous forme de rente ou de plus-value, sources d'inflation des prix de l'immobilier »²³.

Pour des groupes comme les Républicains et Indépendants ou l'UDI-MODEM, l'OFS/BRS est l'occasion de réintroduire l'accession aidée à la propriété à Paris. Leur

²³ Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 10, mardi 11, mercredi 12 et jeudi 13 décembre 2018, Mairie de Paris, 01/02/19.

position est donc en contradiction avec celle des Verts puisqu'elle consiste ici à défendre la propriété et à pointer du doigt la politique du logement de l'exécutif, destinée, selon eux, exclusivement aux locataires. Valérie Montandon (LR) s'exprime ainsi sur le sujet :

« Le terme de l'accession sociale à la propriété était devenu un mot tabou à la Ville de Paris. M. BROSSAT se hérissé rien qu'au sens de ces quelques mots. D'ailleurs, M. BROSSAT avait d'emblée déclaré en 2014 qu'il ne souhaitait pas pour Paris une ville de propriétaires. Tous les vœux, amendements relatifs à l'accession sociale à la propriété étaient rejetés d'office, l'Exécutif refusant systématiquement de procéder à des ventes de logements sociaux comme cela avait été fait avec succès avant 2001. Alors oui, Mesdames et Messieurs les élus du groupe Ecologiste, qui pourtant cautionnez l'actuel bilan désastreux de la politique du logement, vous avez réussi à réintroduire la notion de l'accession à la propriété et je vous en remercie. »²⁴

Eric Azière (UDI-MODEM), quant à lui, salue un dispositif « très malin » qui constitue « une réponse pragmatique à la crise de l'accession à la propriété à Paris à laquelle nous tenons tant », crise qui découle notamment du fait que « la Ville de Paris, en centrant sa politique du logement uniquement sur le logement locatif social, a totalement délaissé l'accession sociale à la propriété »²⁵.

Face à ces positions, Galla Bridier, dans les échanges autour de la délibération, précise l'interprétation du dispositif que fait son groupe : « il ne s'agit justement pas d'accession sociale à la propriété. Nous sommes dans un dispositif de dépassement de la propriété en dissociant le foncier et le bâti ». Ainsi, là où Valérie Montandon ou Eric Azière voient un outil d'accession à la propriété, Galla Bridier y voit un outil de contrôle du foncier.

En ce qui concerne l'exécutif, cet outil permet de répondre à un double objectif politique : il permet « à des ménages de la classes moyenne d'accéder à des logements sur le long terme »²⁶ et, ce faisant, il est donc un outil de mixité, comme nous l'a expliqué Anthony Briant :

²⁴ Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 27, mardi 28 et mercredi 29 mars 2017, Mairie de Paris, 4 mai 2017.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

« Aujourd'hui, le discours qu'on a c'est que c'est un outil de mixité sociale dans les deux sens. C'est-à-dire un outil de mixité sociale dans les quartier en rénovation urbaine, pour dire « on a des gens à qui on propose un parcours résidentiel en sortie de logement social par de l'accession ». Et puis, à l'inverse, même si ça peut coûter cher, de faire de l'accession sociale à la propriété dans des quartiers plus huppés ».

Par ailleurs, il permet d'accompagner à nouveau l'accession à la propriété *« sans pour autant risquer pour la collectivité un investissement à fonds perdus »*²⁷. A cette position, qui est exprimée par Ian Brossat en mars 2017, au moment du lancement de l'étude de faisabilité de l'OFS, vient s'ajouter un deuxième objectif, énoncé lors du conseil de décembre 2018 : *« il y a un fil directeur dans la politique que ne menons en matière de logement : c'est la lutte contre la spéculation immobilière ; c'est la conviction qui si on laisse le marché seul agir en matière de logement, les familles modestes et les classes moyennes en seront victimes. Donc tous nos dispositifs s'inscrivent dans cette cohérence »*. Tandis que la convocation du concept de mixité sociale est politiquement assez neutre, ce discours sur le rôle régulateur de la puissance publique a une coloration politique plus marquée. Elle fait d'ailleurs écho à la prise de parole de Nicolas Bonnet (PC) en mars 2017 : *« il y a bien ici une majorité qui n'a pas perdu sa boussole et qui se bat contre ceux qui continuent de penser que le marché peut organiser la politique du logement dans une ville comme la nôtre »*. Ce sont ici les convictions politiques de Ian Brossat, adjoint communiste, qui transparaissent.

Mais cette position de l'adjoint ne marque pas seulement un clivage politique, elle illustre aussi comment *« le travail de définition d'une proposition d'action publique s'appuie sur un double processus de greffe de cette proposition, d'une part à un problème qu'elle permet de résoudre, et d'autre part à une politique publique qu'elle suggère de transformer »* (Zittoun, 2013, p.20). En effet, la création de l'OFS ne vient pas mettre à l'agenda un nouveau problème public, mais s'inscrit plutôt comme une nouvelle solution à un problème identifié depuis longtemps et remis régulièrement à l'agenda, comme c'est le cas avec le problème du logement.

Les différents groupes politiques sont donc mobilisés autour de ce nouvel objet qui est notamment porteur d'enjeux politique, parce qu'il peut potentiellement apporter une

²⁷ Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 27, mardi 28 et mercredi 29 mars 2017, Mairie de Paris, 4 mai 2017.

réponse, même partielle, à un problème public, et que, de fait, il participe d'une offre politique en période électorale. Ces enjeux-là resurgissent sur la forme juridique qui a été choisie pour l'OFS. Car l'OFS est avant tout un statut juridique, susceptible de prendre diverses formes juridiques²⁸. Aussi les choix qui sont fait en la matière ne sont-ils pas anodins.

2. Un Groupement d'Intérêt Public pour un objet politique

a. La forme juridique du GIP

Tous les OFS ne sont pas des outils politiques. Si des collectivités locales comme Rennes et Lille développent des OFS à des fins de politique publique, ce ne sont pas les seuls acteurs à s'intéresser à ce dispositif. Comme nous l'avons vu précédemment, la législation a évolué pour permettre à des organismes comme les bailleurs sociaux de droit privé de développer aussi leurs OFS. La logique est alors différente, d'avantage d'ordre économique puisqu'il s'agit de développer un nouveau produit, et la forme juridique est révélatrice de l'orientation choisie pour l'OFS, comme l'explique Anthony Briant :

« [A Paris] on est sur une structure OFS sous forme de GIP, qui est une structure politique, au sens où elle répond à une exigence politique de la collectivité. On est pas tout à fait sur le même modèle qu'un OFS qui serait sous forme de société coopérative tel qu'il a pu se développer en petite couronne et en province, où là on est sur un objet plus économique : à un moment donné, on a une société coopérative qui a un business plan et qui va commercialiser les produits sur un territoire qui veut bien voir ce produit-là commercialisé sur son territoire ».

Le statut juridique qui a été proposé par la DLH à l'exécutif pour l'OFS parisien est donc celui du Groupement d'Intérêt Public (GIP), qui permet à la Ville de conserver la maîtrise de l'outil, via une présence majoritaire en Conseil d'Administration, et d'élargir à d'autres membres si besoin (fig. 7). C'est Muriel Rolland qui nous a expliqué les réflexions que son équipe ont eu au sujet de la forme juridique : la DLH a, dans un premier temps, privilégié l'option de l'association avant de s'orienter vers le GIP. En effet, l'association est

²⁸ DLH, Préfiguration d'un Organisme de Foncier Solidaire - Rapport, octobre 2018.

une forme relativement simple à créer, peut être transformée (en SCIC notamment), et autorise une diversité des membres. La commande politique étant urgente, l'association permettait ainsi une mise en oeuvre rapide de l'OFS. C'est d'ailleurs le choix qu'ont fait Lille et Rennes pour le stade expérimental de leurs OFS, mais ceux-ci n'ont pas vocation à rester des associations indéfiniment. La DLH a donc d'abord souhaité s'appuyer sur l'expérience d'autres OFS municipaux plus avancés, comme le raconte Muriel Rolland : « on savait qu'il y avait le problème de gestion de fait, mais on se disait « en réfléchissant de façon approfondie à qui va composer cette association et qui va diriger cet OFS... On met pas d'élus, on met pas de gens susceptibles d'être exposés, et puis on va y arriver ». Mais une association doit être autonome du point de vue de ses prises de décision et de sa gestion (fig. 7), ce qui correspondait peu avec la volonté d'avoir un outil qui soit en réalité municipal. La DLH a donc finalement préféré conseiller à l'exécutif de faire de l'OFS un GIP, malgré une plus grande lourdeur, car il permet à la Ville d'être majoritaire et permet d'intégrer des structures à activités marchande comme les SEM (ce qui permet à Elogie-Siemp et la RIVP de faire partie des membres)²⁹. Par ailleurs, c'est une structure pérenne capable d'emporter la confiance des financeurs, ce qui est essentiel car l'OFS aura à financer le foncier qu'il va acquérir en recourant au prêt.

Fig. 7 : Répertoire indicatif des formes juridiques envisageables

	CARACTERISTIQUES PRINCIPALES	AVANTAGES	INCONVENIENTS POINTS DE VIGILANCE
ASSOCIATION (dite "Loi de 1901")	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personne morale de droit privé ▪ Convention dans un but autre que de partager des bénéfices ▪ Gouvernance souvent: AG + CA (non obligatoire) + directeur + bureau ▪ Durée : peut être "illimitée" 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capital mini. = 0 € ▪ Dépôts et placements libres ▪ Statuts simples et rapides ▪ Pas de limite territoriale ▪ Évolutivité facile : transformation possible en une autre forme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doit être autonome dans sa décision et dans sa gestion ▪ Si partage des bénéfices d'un secteur lucratif → requalification en société créée de fait. ▪ Relations contractuelles avec les collectivités locales : mise en concurrence ▪ Si évolution de l'activité, nécessité d'adapter les statuts
 Retours d'expérience	<p><i>Forme retenue, au moins en préfiguration, par les collectivités ayant déjà créé leur OFS (Métropole Européenne de Lille, Rennes Métropole)</i></p>		

²⁹ DLH, Préfiguration d'un Organisme de Foncier Solidaire - Rapport, octobre 2018.

SOCIÉTÉ COOPÉRATIVE D'INTÉRÊT COLLECTIF	<ul style="list-style-type: none"> Personne morale de droit privé Société commerciale d'intérêt collectif Gouvernance : au moins 3 collèges (les producteurs du service, les bénéficiaires et un collège libre → 1 collège = 1 voix Durée : peut être "illimitée" 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilité de non lucrativité Capital min. = 0 € Relations contractuelles avec les tiers : pas de mise en concurrence Adaptée à la croissance d'un projet initialement associatif. 	<ul style="list-style-type: none"> Un collège < 50 % des droits de vote Transformation en une autre forme quasi impossible Relations contractuelles avec les collectivités locales : mise en concurrence Principe de spécialité territoriale → potentielle incompatibilité avec l'échelle métropolitaine
 Retours d'expérience	<i>Forme principale des OFS des sociétés d'HLM déjà ancrées dans le monde coopératif</i>		
FONDATION (Reconnue d'Utilité Publique – FRUP - ou Abrisée)	<ul style="list-style-type: none"> Personne morale de droit privé Affectation des biens, droits ou ressources pour l'intérêt général et à but non lucratif. Gouvernance: collège ou CS + directoire Durée : "illimitée" 	<ul style="list-style-type: none"> Favorise la mobilisation de fonds privés → ↘ IR pour donateur Pas de tutelle administrative exonérations d'impôts possibles 	<ul style="list-style-type: none"> Création longue et difficile (autorisation de l'État et délai d'environ 2 ans) Dotations initiales importantes (> 1,5M € sur 10 ans).
 Retours d'expérience	<i>L'OFS illois se dirige vers la fondation abritée → contexte local particulier : préexistence d'une FRUP municipale</i>		
GROUPEMENT D'INTÉRÊT PUBLIC	<ul style="list-style-type: none"> Personnes morales de droit public ou mixte public/privé. Activités d'intérêt général à but non lucratif Gouvernance : souvent AG + CA + directeur Durée : peut être "illimitée" 	<ul style="list-style-type: none"> Capital mini = 0 € Liberté de rédaction de la convention Liberté d'organisation Peut intégrer des structures à activités marchandes (SEM, CDC...) 	<ul style="list-style-type: none"> Étude d'opportunité et d'impact obligatoire Ne doit pas fausser la concurrence Autorisation de l'État
 Retours d'expérience	<i>Forme un temps envisagée par Rennes Métropole → abandon car trop grande complexité → l'OFS requiert davantage de souplesse</i>		
<p align="center">Source : DLH, Préfiguration d'un Organisme de Foncier Solidaire - Rapport, octobre 2018.</p>			

b. La prépondérance de la municipalité dans la gouvernance

La forme juridique qui a été choisie témoigne de la volonté de la maire et du cabinet de lan Brossat que la Ville soit impliquée de très près dans les activités de l'OFS. Cela est confirmé par la forte représentation de la municipalité au conseil d'administration de l'OFS. En effet, les statuts du GIP validés lors du Conseil de Paris de juillet 2019 font état de sept représentants de la Ville de Paris contre un pour chaque bailleur. La version en date du mois d'avril de la convention constitutive du GIP comptait seulement quatre représentants pour la Ville. Cela a été jugé insuffisant par le cabinet Brossat et la conseillère logement de la maire, malgré un article 8 qui stipule qu'« il est d'ores et déjà convenu que : [...] la Ville de Paris

détiendra toujours plus de la moitié des droits de la totalité des membres du groupement ». La Ville est ainsi assurée de maîtriser les votes et les décisions prises par le conseil d'administration de l'OFS. Cependant, il faut aussi prendre en compte que le fait que l'opposition sera certainement représentée, même si ce point n'a pas encore été tranché. De leur côté, les groupes de l'opposition ont demandé à être associés à l'OFS. Dès mars 2017, Valérie Montandon disait ainsi : « nous attirons votre attention sur les statuts et la gouvernance future de l'OFS, afin que l'opposition y siège et que nos maires d'arrondissement soient étroitement associés aux objectifs poursuivis par l'organisme ». Il y a alors un enjeu d'équilibre des forces comme nous l'a rappelé Thomas Le Cour :

« Il y a majorité de la Ville et majorité de l'exécutif, si l'on veut pouvoir donner des représentants à l'opposition, il faut avoir suffisamment de représentants Ville. A priori il y aura des sièges pour l'opposition, ils ont voté la délibération en mars 2017, ils ont joué le jeu, on n'est pas obligé mais c'est un geste d'ouverture. Et puis ça permet une certaine transparence, c'est plus difficile pour l'opposition de dire que les décisions prises par le CA sont opaques s'ils y siègent » (entretien du 04/09/19).

Il en résulte que le conseil d'administration de l'OFS sera peu ou prou une émanation du Conseil de Paris.

Ce point montre bien que la Ville est en réalité un acteur collectif en forme de poupée russe ou les acteurs, cachent d'autres acteurs, collectifs ou individuels. Ici, on constate que « la Ville », c'est aussi bien « l'exécutif » que « l'opposition », or les intérêts de ces deux acteurs collectifs sont divergents. Par ailleurs, ces acteurs aussi sont complexes : l'opposition, par exemple, est en fait un ensemble d'élus appartenant à différents groupes politiques. L'approche par les acteurs collectifs que nous avons privilégiée dans ce travail de recherche présente donc le risque de « proposer une image lisse des acteurs collectifs en en faisant des acteurs unifiés et homogènes » (Maillard, Kübler, 2015) qui est très loin de correspondre à la réalité. Mais à la structuration complexe des acteurs collectifs s'ajoute la difficulté de construire un outil entre acteurs tous (ou presque) composante de la Ville de Paris.

c. « Tambouille interne »

La pluralité des acteurs à l'œuvre et de leurs intérêts s'est trouvée illustrée de manière frappante lors d'une réunion organisée par le Secrétariat général³⁰ le 16 mai en vue de la présentation des statuts du GIP en Conseil de Paris. Étaient présents le secrétaire général adjoint, des représentants des cabinets Missika, Grégoire et Brossat, des représentants des DU, DFA, DLH, DAJ, la conseillère logement de la maire, le directeur de cabinet adjoint de la maire. L'objectif était de s'assurer que la convention convenait à tout le monde avant de la soumettre au Conseil de Paris. Une part importante de la réunion a finalement été consacrée à débattre du bien-fondé de l'OFS, le secrétaire général adjoint étant septique quant à l'intérêt du dispositif (et la DFA le trouvant trop cher). Les échanges ont ainsi tourné un temps autour de la question des personnes qui connaîtraient éventuellement une hausse de revenus importante et qui se trouveraient au-dessus des plafonds quelques années après l'acquisition, ou encore autour du taux de rotation, afin de convaincre le secrétaire général adjoint qu'il était peu judicieux de fixer des baux à 15 ans si l'on voulait que le produit intéresse quelqu'un. Aucun de ces sujets n'était à l'ordre du jour.

Cet exemple illustre les divergences de représentations qu'il peut y avoir au sein d'une structure aussi complexe que la Ville de Paris. Par ailleurs, comme le rappelle Thomas Le Cour, le projet OFS montre qu'il est plus difficile de faire avancer les projets où tous les acteurs sont internes à la Ville que des projets où il y a x acteurs externes associés : « cette réunion [avec le SG] ne se serait jamais déroulée comme ça s'il y avait eu l'État autour de la table, parce qu'on joue aussi l'image de la Ville ». Ainsi, les divergences s'expriment d'autant plus explicitement qu'il n'est pas nécessaire de montrer un front uni incarnant l'entité Ville de Paris.

On constate alors que la création d'une solution à un problème public est un « bricolage » (Zittoun, 2013) « négocié » (Cordier, 2011, p. 91). Cette négociation peut être difficile à mettre en oeuvre lorsque la complexité du tissu d'acteurs est source de fragmentations. Se posent alors des problèmes de cohérence politique et technique qui montrent que l'articulation entre les différents acteurs n'est pas toujours évidente à mettre en oeuvre (*Ibid.* p. 98). Ce contexte négocié est alors un frein à la mise en oeuvre effective des outils des politiques publiques.

³⁰ Le Secrétariat général intervient notamment lorsque des sujets transversaux concernent plusieurs cabinets, afin d'assurer la cohérence des interventions sur les sujets en question.

Ainsi, nous avons vu que l'OFS est encore un sujet très largement interne à la Ville, quand bien même il mobilise une diversité d'acteurs. On constate alors que l'objet est globalement consensuel malgré une lecture faite via des cadres idéologiques divers. Par ailleurs, si, en interne, sa construction relève parfois de la maïeutique, il n'en reste pas moins un outil qui a vocation à être municipal, et donc piloté par la Ville.

III - LA MISE EN OEUVRE OPÉRATIONNELLE : JOUER SERRÉ AVEC LES CONTRAINTES ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Dans les débats sur le principe de l'OFS ou dans le travail sur le montage juridique, une dimension est peu présente, ou en tout cas, cristallise peu les positions, il s'agit des contraintes économiques. Cette question est, nécessairement, au coeur du montage financier, où elle a un impact sur le public-cible identifié. Mais elle ressurgit aussi lorsqu'il y s'agit de réfléchir à la localisation de l'offre ou bien encore à son inscription dans l'offre de logements globale. Les positions des différents acteurs face aux contraintes économiques et leurs effets attendus révèlent la cohabitation de différentes interprétations du rôle de l'action publique.

1. Trouver le public-cible

Nous l'avons vu, le public visé par le dispositif représente un enjeu politique et électoral. Cela explique que l'identification fine du public-cible de l'OFS soit un sujet sensible. Il s'agit de trouver le public auquel à la fois on peut et on veut s'adresser. Ce sujet nous amène à faire une lecture du dispositif en termes de politique de peuplement. Le peuplement renvoie à « *une action (peupler) visant à modifier ou maintenir la répartition d'une population sur un territoire donné, en fonction de certaines caractéristiques - sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres - réelles ou supposées des populations concernées* » (Desage, Morel Journel, Sala Pala, 2014). Or il s'agit bien ici d'agir sur la répartition de populations en fonction de critères socio-économiques.

a. Chercher la solvabilité des ménages

Pour fonctionner, l'OFS a besoin d'un modèle économique, celui-ci repose sur deux paramètres centraux : la capacité à produire un certain nombre de logements par an et la capacité à trouver des acquéreurs pour ces logements. Il faut donc s'adresser à des ménages qui seront capables d'obtenir un prêt bancaire, ce qui n'est pas forcément évident. Si l'on considère que l'OFS va produire des logements entre 4000 et 5000€/m², il s'agit

d'un prix de vente deux fois moins cher que les prix du marché libre. C'est donc une décote importante, mais dans l'absolu, le prix reste cher. En comparaison, les prix de sortie des opérations lilloises sont plutôt autour de 2000-3000€/m². D'une part, du fait des plafonds, le public-cible ne pourra avoir plus de 32000 à 67000 euros de ressources mensuelles (fig.8), selon la composition familiale. Mais d'autre part, les banques limitent le taux d'effort à 33%, et ajoutent à celui-ci l'identification d'un reste à vivre jugé satisfaisant et dont le mode de calcul est à la discrétion de chaque banque. Entre les prix de vente élevés et les garde-fous plutôt sévères posés par les banques, il est probable que de nombreux ménages se voient refuser leur demande de prêt. Pourtant, pour les banques, le logement en BRS est un produit sécurisé, notamment grâce à la garantie de rachat du logement par l'OFS en cas de difficulté pour le vendeur de trouver un repreneur. Encore faut-il que les banques le sachent et qu'elles acceptent d'adapter leurs ratios prudentiels au produit. Il existe donc un enjeu de communication et de négociation auprès des banques.

Fig. 8 : Plafonds de ressources des ménages en location-accession

Nombre de personnes destinées à occuper le logement	Plafonds de ressources
	Zone A
1	32 442
2	45 418
3	51 908
4	59 046
5 et plus	67352

Source : anil.org, Accession sociale (PSLA, zones « ANRU ») : plafonds 2019.

Une part importante du travail de mise en place de l'OFS consiste donc à identifier tranche de ménage par tranche de ménage à quel public le dispositif peut s'adresser. C'est ce que nous a expliqué Marion Robert, cheffe de mission à la DLH de la Ville de Paris en charge de la mise en oeuvre de l'OFS : « Pour le moment, on a plutôt fait des modèles économiques maximalistes, en poussant vraiment, en vendant juste en dessous du plafond, donc on a quand même des ménages qui sont juste en dessous des seuils aussi ». L'OFS ne pourra donc pas s'adresser aux ménages parisiens les plus modestes, à moins que la

collectivité publique décide de la subventionner fortement, ce qui ne semble pas être la direction prévue, puisque la DLH a au contraire pour mission de proposer un modèle économique qui permette à l'OFS d'être rapidement autonome, c'est-à-dire indépendant des subventions publiques. Pour le cabinet de Ian Brossat, le fait que les parisiens les plus modestes ne puissent pas bénéficier du dispositif n'est pas nécessairement un problème car l'objectif n'est pas de s'inscrire dans une logique du « tous propriétaires ».

En effet, il ne s'agit pas, pour l'exécutif, de réintroduire de l'accession à la propriété au prétexte qu'il s'agit d'une étape incontournable et indispensable du parcours résidentiel des ménages. La politique du logement de la Ville est, pour beaucoup, tournée vers le logement locatif social, ce qui est d'ailleurs reproché par les détracteurs de la majorité. C'est peut-être Danielle Simonnet qui, bien que n'appartenant pas à la majorité, résume le mieux la position de la Ville :

« Notre projet politique ne peut être de pousser absolument à l'accession à la propriété. L'accession à la propriété est forcément étroitement liée à [...] une logique d'endettement pour celles et ceux qui n'en ont pas les moyens [qui] ne garantit pas plus d'autonomie, au contraire. Par contre, ce qui est extrêmement intéressant dans les dispositifs que vous proposez dans cette délibération, c'est qu'au moins, on agit pour que l'accession à la propriété existe ».

Il ne s'agit pas d'être d'une posture prescriptive qui reviendrait à dire que si l'on n'est pas propriétaire de son logement à cinquante ans, « on a raté sa vie », mais de compléter l'offre de logement déjà existante avec une offre nouvelle susceptible de répondre à un besoin, l'aspiration des ménages à être propriétaire étant encore majoritaire (Driant, 2015, p. 138). Pour les ménages qui souhaitent accéder à la propriété, les droits BRS sont un produit d'épargne au même titre que la pleine propriété. Par ailleurs, l'accès à la propriété « répond à des attentes en matière de sécurité du statut résidentiel » (*ibid.*) là où le locataire du parc libre n'est pas à l'abri d'un congé de la part de son propriétaire³¹. En effet, pour les locataires du parc privé installés de longue date dans leur logement et ayant bénéficié d'un encadrement de l'évolution du loyer, trouver un nouveau logement dans le privé est souvent difficile, du fait de la hausse des prix.

³¹ Cette question est moins sensible dans le parc social, où le locataire bénéficie (pour l'instant) du droit au maintien dans les lieux.

Mais la priorité du cabinet de Ian Brossat reste le logement locatif social, pour lequel la demande reste extrêmement forte (plus de 240 000 personnes souhaitent un logement social à Paris, fin 2017³²), qui est soumis aux obligations de production dictés par la loi SRU (25% de logements sociaux parmi les résidences principales d'ici 2025) et qui est un outil de maîtrise du foncier et de peuplement. Par ailleurs, la collectivité comme les banques, ont pris de bonnes notes de la crise des *subprimes* en 2008 (*ibid.*) et l'objectif n'est pas de pousser à l'accession des ménages qui n'en ont pas les moyens financiers. Il n'est pas non plus ni de se focaliser à l'excès sur une portion de la population dont les revenus sont suffisamment confortables et qui n'est pas celle qui a le plus besoin d'accompagnement public. Pour les ménages les plus modestes et pour une partie des classes moyennes, le logement locatif social reste la solution privilégiée :

« Il s'agit pas de créer un nouveau subprime en poussant à l'accession des gens qui n'en ont pas les moyens. [...] Notre priorité, ça reste le logement social, on produit 30% de PLS, où les plafonds de ressources sont quand même assez hauts, donc cette offre-là, elle est aussi à destination des classes moyennes. » (T. Le Cour, cabinet de Ian Brossat, 04/09/19)

b. Des plafonds de ressources trop bas ?

Cette tendance à s'adresser aux tranches supérieures de la classe moyenne se confirme dans les débats et réflexions autour des plafonds de ressources qu'impose la loi. Les prix parisiens sont actuellement autour de 10 000€/m² en moyenne, cela tend à réserver l'accession « classique » (non aidée) à la propriété aux ménages dont le niveau de vie est compris dans 9^{ème}, et éventuellement le 8^{ème}, décile (fig. 9). Le couple OFS/BRS permettra à de nombreux ménages parisiens dont les revenus les rendraient solvables dans un contexte moins tendu mais qui ne peuvent accéder à la propriété à Paris, d'envisager cette accession.

³² Apur, *Les chiffres du logement social à Paris en 2017*, avril 2019.

Fig. 9 : Distribution des revenus déclarés par unité de consommation et composition du revenu déclaré à Paris (€/an)

Décile	1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	4 ^{ème}	5 ^{ème} (méd)	6 ^{ème}	7 ^{ème}	8 ^{ème}	9 ^{ème}
Hommes seuls	5096	11698	17390	22158	26894	32026	38236	47384	66422
Femmes seules	7330	13630	18174	22194	25956	30086	35070	42356	56720
Couple sans enfants	14024	21934	28190	33836	39520	45794	53694	65602	90368
Couples avec enfants	7842	13904	20314	26538	32966	40256	49484	63022	90262
Familles monoparentales	3374	7580	11208	14880	18772	23322	28746	36602	52188
Ménages complexes	5146	7560	9782	12266	15374	19516	25396	33898	49426
Ensemble	6796	12082	17468	22882	28440	34652	42370	53566	75860

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal

N.B . : nous avons grisé les déciles sous le plafond de ressources minimum possible pour un type de ménage donné

La législation fixe un plafond de ressources pour pouvoir acheter un logement en BRS identique au plafond de ressources PSLA (fig.8). A Paris, cela concerne plutôt les ménages du 5^{ème} décile, mais selon la composition familiale, le plafond peut se trouver dans le 6^{ème} voire le 7^{ème} décile. A l'occasion d'un arbitrage, la maire a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas que des plafonds de ressources s'appliquent à l'OFS parisien. Si cela est impossible car illégal, cette position n'en est pas moins révélatrice des différentes positions concernant le public cible : tandis que le cabinet de Ian Brossat prévoyait d'adresser ce dispositif à des ménages de la classe moyenne fragile (en termes de situations familiales ou médicales par exemple), l'approche défendue par la maire semble adresser l'OFS à des ménages de la classe moyenne supérieure, dont les revenus pourraient aller jusqu'à 6 000 euros mensuels par ménage (quand la DLH a plutôt basé ses calculs sur des revenus par ménage de 3 à 4 000 euros maximum). La question de l'adaptation des plafonds au contexte parisien a aussi été posée en Conseil de Paris. Jérôme Dubus (PPCI) voyait en décembre 2018 un risque que le plafonnement soit « un frein au plein fonctionnement du

dispositif, notamment dans une ville où le coût de la vie et les revenus sont autrement plus élevés que dans la plupart des autres communes françaises »³³.

Le point jugé problématique par les tenants d'une hausse des plafonds est que, avec les plafonds actuels, les 6ème, 7ème et/ou 8ème déciles (selon les compositions familiales), peuvent se trouver au-dessus de ces plafonds. Les ménages concernés ne peuvent donc bénéficier du dispositif mais se trouvent tout de même dans l'incapacité d'acheter à Paris au prix du marché, ils se trouvent ainsi dans un angle mort de la politique d'aide à l'accession. Il n'est donc pas impossible que la Ville de Paris entreprenne un lobbying auprès de l'État afin de négocier la mise en place d'une grille de plafonds propre à Paris ou bien la hausse des plafonds actuels.

Ce sujet participe de la question de l'offre électorale, en particulier à moins d'un an des élections municipales. En effet, nous l'avons vu précédemment, il s'agit de s'adresser à un public particulier, celui des classes moyennes parisiennes, or, élargir au maximum le public-cible de l'OFS, c'est s'adresser à davantage de monde, dont de potentiels futurs électeurs. C'est aussi bien dans l'esprit de la maire que dans celui des opposants au conseil de Paris. Nous venons de citer Jérôme Dubus, mais Valérie Montandon (LR) avait aussi signalé lors du conseil de mars 2017, que l'OFS « *est une idée intéressant, mais qu'il faudra approfondir, notamment la question du plafonnement des ressources adapté à la problématique parisienne* ». En cherchant à faire évoluer ce critère, la maire tend à couper l'herbe sous le pied des partis de droite, au risque d'une dispersion et d'un éloignement de l'objectif initial. Ian Brossat, de son côté, tend plutôt à considérer que la part des ménages parisiens qui se trouvent au-dessus des plafonds est relativement faible et que cela ne justifie pas que l'on polarise le sujet sur cette part-là de la population, qui, par ailleurs, n'est pas celle qui rencontre les plus grandes difficultés. On constate ici qu'en ce qui concerne le public-cible, le curseur n'est pas tout à fait placé au même endroit selon qu'on observe la position de Ian Brossat, adjoint communiste, ou de la maire, d'obédience socialiste et à la tête d'une coalition politique.

33 Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 10, mardi 11, mercredi 12 et jeudi 13 décembre 2018, Mairie de Paris, 01/02/19.

c. Sélectionner les ménages bénéficiaires

La sélection des ménages est un enjeu majeur pour la Ville de Paris car, étant donné le caractère attractif des logements BRS au vu des tensions du marché, les candidats seront nombreux : quels critères choisit-on alors pour les départager ? Au-delà du plafond de ressources, la loi ne fixe aucune obligation en la matière, c'est à chaque OFS d'établir ses critères. Le problème qui se pose, c'est la similitude attendue des profils. En matière d'attribution des logements sociaux, le système de cotation permet de prioriser l'urgence, mais il n'y a pas ici de situations d'urgence (puisque les ménages sont en mesure d'accéder à la propriété, même aidée, ils sont capables de louer dans le privé). Si certains critères de la cotation appliquée au logement social peuvent être réutilisés (la suroccupation, l'état du logement actuel, le lien avec la commune), ces éléments ne seront pas suffisants pour départager des ménages qui appartiendront majoritairement à la classe moyenne et n'auront pas de problèmes de logement particuliers.

J'ai pu participer à une réunion, le 6 juin 2019, dont l'objet était précisément la sélection des ménages bénéficiaires et les critères d'attribution. Cette réunion, organisée par la conseillère logement de la maire, réunissait le collaborateur en charge du dossier OFS au cabinet de Ian Brossat, les représentants de la DLH (la directrice, le sous-directeur de la politique du logement, la cheffe du service du logement et de son financement), une représentante de la DAJ (fig.6). Il s'agissait d'étudier les pistes envisageables en matière d'attribution. La DLH, qui réalise beaucoup de benchmark dans le cadre de la construction de l'OFS et qui est en contact avec les acteurs des principaux autres OFS français, a étudié les façons de procéder des autres OFS de collectivités locales afin de connaître les options mises en œuvre ailleurs ou celles qui ont été envisagées pour être finalement abandonnées. Le cabinet Brossat et la conseillère de la maire, quant à eux, prennent en compte le fait que telle ou telle option puisse être, ou non, assumée politiquement, voire revendiquée. Enfin, l'expertise juridique de la DAJ est sollicitée afin de s'assurer d'une part que les options envisagées sont légales, et d'autre part, qu'elles peuvent être cadrées juridiquement.

La DLH fait le constat que Paris est susceptible de connaître un écart entre l'offre et la demande bien supérieur à ce que peuvent rencontrer Lille ou Rennes par exemple. Globalement, ces villes ont opté pour une logique du « premier arrivé, premier servi » qui correspond aux méthodes pratiquées dans le parc privé. Par ailleurs, les interlocuteurs semblent peu enclins d'entrer dans le détail de leur méthode d'attribution. Une autre option

est le tirage au sort, mais qui, de fait, exclu toute introduction de critères sociaux, ce qui est difficilement envisageable pour le cabinet Brossat.

La piste privilégiée est celle proposée par le collaborateur du cabinet : créer une cotation a minima, qui comprendrait l'adéquation avec le plafond de ressources, l'état du logement actuel, la composition familiale pour privilégier les familles monoparentales, le lien avec la commune. Ceci complété, comme proposé par la DLH, par l'obligation de fournir certaines pièces justificatives afin de fiabiliser les candidatures et de pouvoir écarter les ménages dont les ressources sont visiblement insuffisantes pour pouvoir assumer (ou même obtenir) un emprunt. Cette cotation permettrait une première sélection grossière et serait couplée avec une fenêtre de candidature (on imagine une publication en ligne des programmes lancés et un créneau de cinq jours pour déposer sa candidature, par exemple). Les candidatures ainsi obtenues seraient alors examinées par une Commission d'attribution, qui sélectionnerait (et classerait) cinq candidats par logement ; si le premier candidat ne parvient pas à obtenir son prêt ou ne peut se rendre acquéreur du logement pour toute autre raison, le logement est proposé au deuxième candidat. L'enjeu ici est de proposer un système de sélection que soit au moins aussi transparent que celui utilisé pour l'attribution de logements sociaux. Il est par ailleurs important d'être rigoureux car étant donné l'écart entre l'offre et la demande attendu, il y aura des déçus susceptibles de faire des recours. Les critères choisis devront donc être juridiquement très solides, cela implique de travailler en étroite collaboration avec la Direction des Affaires Juridiques, qui vérifie la légalité des différents aspects du dispositif.

La question de la sélection se pose aussi en termes de politique de peuplement, car elle interroge les catégories de population à qui l'on va choisir d'attribuer des logements et donc que l'on va choisir de favoriser. Lors de la réunion sur ce sujet, l'un des responsables de la DLH s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y avait à mobiliser la notion d'« acteurs-clé » dans le processus de sélection des ménages. Cette hypothèse a été rapidement écartée, notamment par le collaborateur du cabinet Brossat, car cette notion prête trop le flan à la critique. En effet, Lydie Launay rappelle qu'« elle n'est définie ni dans les politiques du logement et de l'habitat françaises, ni dans les documents programmatiques locaux » (Launay, 2014, p.203). Le PLH de la Ville de Paris évoque seulement les « couches intermédiaires, qui participent également à la vie de la cité ». Mais cette notion est porteuse de l'idée qu'il existe des catégories socio-professionnelles « à utilité sociale ». Or, ces

catégories sont difficiles, voire impossibles, à cerner sans faire l'objet de controverses. Par ailleurs, l'idée qu'il faille être utile à la cité renvoie à une logique méritocratique qui entre en contradiction avec l'idée que le logement est un droit pour tous. Le cabinet de Ian Brossat défend cette dernière position, c'est pour ces raisons qu'il ne souhaite pas recourir à la notion d'acteur clé.

Malgré tout, elle est mobilisée de manière indirecte dans les communications concernant la production de logements locatifs sociaux, et ce sera probablement le cas aussi lors de la promotion de l'OFS. En effet, lorsque Ian Brossat rappelle que les infirmières, les policiers, les enseignants,... ont eux aussi besoin de se loger, on est tenté de faire le rapprochement avec les acteurs clés. Le recours à cet argumentaire vise à répondre aux critiques qui présentent Paris comme une ville duale, une ville « *des plus aisés et des plus aidés* » (Launay, 2014), en rappelant que la politique du logement mise en oeuvre vise aussi ceux qui sont entre deux. Mais l'évocation des classes moyennes est renforcée par la référence à des professions qui véhiculent une image positive et consensuelle (il ne viendra à l'idée de personne de dire que les infirmières ne méritent pas qu'on les aide à accéder au logement).

2. Localiser la production

a. Les ZAC, terrain privilégié de l'expérimentation

Pour le cabinet de Ian Brossat, les ZAC de Python-Duvernois, gare des Mines et Saint-Vincent-de-Paul sont les terrains à privilégier pour les premières opérations, car ce sont parmi les derniers endroits dans Paris où il est possible de construire des logements en quantités importantes à un coût raisonnable. Produire les premières opérations OFS sur ces terrains permettrait ainsi de pouvoir envisager une mise en oeuvre rapide et maîtrisée sur le plan financier.

Par ailleurs, l'OFS est vu par le cabinet de Ian Brossat comme un produit permettant de diversifier l'offre de logement dans les quartiers où il y a une part de logements sociaux très importante. Cependant, certaines ZAC sont en zone ANRU et soumises à des obligations de reconstruction hors site de l'offre sociale. Comme les logements produits par l'OFS sont comptés comme logements sociaux au titre de la loi SRU, l'ANRU estime pour le moment que ces logements ne participent pas à la diversification de l'offre. Cela signifie

que dans ces zones, il n'est pas possible, sans dérogation, de remplacer une partie des logements libres et intermédiaires par des logements OFS, dans la programmation. Mais, de son côté, le groupe écologiste de Paris, fidèle à son interprétation maximaliste de l'OFS, réclame que les zones d'aménagement soient exclusivement réservées à l'OFS.

Ces orientations contradictoires ont fait l'objet d'une réunion réunissant les représentants des cabinets Missika, Grégoire et Brossat, la conseillère logement de la maire, la DU, la DLH et la DFA. Ce sont le cabinet Missika et la DU qui pilotent politiquement et opérationnellement les projets d'aménagement. Le cabinet Brossat, la conseillère logement de la maire et la DLH sont associés sur la programmation en logements. Le cabinet Grégoire et la DFA supervisent les sujets budgétaires.

Le principal site qui pose question est la ZAC Python-Duvernois, sur laquelle les réflexions sont le plus avancées. La programmation originelle a été faite sans que les logements OFS soient pris en compte, il s'agit donc de les inclure a posteriori, sachant que les négociations avec les habitants à reloger ont déjà eu lieu et que le cabinet de Jean-Louis Missika a déjà annoncé des chiffres en matière d'offre de logement social. Aussi, si les logements OFS viennent se substituer à des logements libres, se pose un problème de charge foncière. S'ils se substituent à des logements sociaux, cela contraint le cabinet Missika à revenir sur sa parole, alors qu'il a déjà promis aux habitants souhaitant être relogés sur place la production de 150 logements sociaux sur site. De fait, tandis que le représentant du cabinet de Jean-Louis Missika semblait peu convaincu de la pertinence du dispositif et soucieux de l'équilibre économique des ZAC, les engagements pris auprès des habitants de la ZAC l'ont contraint à accepter que les logements OFS soit produits en lieu et place des logements libres plutôt que des logements sociaux. Mais le cabinet Missika doit en plus défendre cette position auprès de l'ANRU, pour qui le logement OFS est social et doit se faire à la place du social. La position de l'ANRU sur le sujet avait été intégrée par la DLH, qui avait fait ses projections en substituant le logement OFS à du logement social, quand bien même la ligne défendue par le cabinet Brossat est qu'il n'y ait pas de concurrence entre les deux. Ce sont donc les contraintes pesant sur le cabinet Missika qui ont permis de rendre la proposition de programmation destinée à l'ANRU encore plus favorable au logement locatif social et OFS que ce que n'avait osé imaginer la DLH.

Les élus Verts, de leur côté, demandent que l'intégralité du foncier des ZAC soit vendu à l'OFS. Ce sujet est source de différends, notamment avec les cabinets Missika, Grégoire et Brossat, ainsi qu'avec la DU et la DFA. Deux problèmes se posent, l'un financier

et l'autre politique. D'une part, étant donné le modèle économique actuel des ZAC, une programmation avec seulement de l'OFS ne permet pas d'équilibrer les opérations, c'est pourquoi les cabinets Missika et Grégoire, ainsi que leurs directions, s'attachent à vouloir une part de logements libres dans les opérations : c'est pour ces logements que la charge foncière est la plus élevée, et c'est cela qui permet de financer par ailleurs des logements locatifs sociaux ou BRS, grâce à un système de péréquation. D'autre part, les logements BRS seuls ne sont considérés par aucun des cabinets comme un outil de diversification. En effet, les seuils de solvabilité d'une part et les plafonnements de l'autre font que les logements en BRS sont essentiellement destinés aux 5ème et 6ème déciles. S'il est présenté, en particulier par le cabinet Brossat, comme un outil de diversification de l'habitat et de la population, c'est en complément d'autres formes d'habitat, et en premier lieu le logement social, et non au détriment de celui-ci.

Cette réunion confirme que la construction de politiques publiques est un « bricolage négocié ». Mais l'obligation de résultats (trouver quelle programmation proposer à l'ANRU) et la nécessité de montrer un front uni face à un acteur extérieur à la Ville permettent ici de dépasser les fragmentations pour parvenir à une proposition commune « *en cherchant à concilier aspirations individuelles et intérêts collectifs* » (Cordier, 2011, p. 99) .

b. Dans le diffus, poursuivre la logique de rééquilibrage

Des programmes en zone déficitaire en logements sociaux sont aussi envisagés, afin de contribuer au rééquilibrage territorial. D'une part, les logements en BRS comptent comme logements sociaux au titre de la loi SRU ; quantitativement, ils participeraient donc au développement de l'offre sociale dans le centre et l'ouest parisiens. D'autre part, l'OFS donnera accès aux ménages cibles à des quartiers parisiens dans lesquels ils n'auraient pas pu s'installer autrement, est introduit ainsi dans ces quartiers des ménages avec des niveaux de revenus moins élevés. Cette orientation n'était pas prévue par Ian Brossat à l'origine, mais il s'agit d'une demande expresse de la maire, qui souhaite faire de l'OFS un véritable marqueur politique. L'OFS contribue ainsi à incarner la cohérence de l'action municipale qui, après avoir développé un parc locatif social dans des quartiers aisés, compte développer un parc en accession social dans ces mêmes quartiers.

Cette étape doit arriver plutôt dans un second temps, elle n'a donc pas été étudiée en détail. Mais l'on peut d'ores et déjà savoir que sa mise en oeuvre sera plus compliquée que la production de logements BRS en ZAC. En effet, dans le diffus, il s'agit essentiellement d'acquérir le foncier par préemption. Or, les coûts de préemption à Paris, surtout dans les « beaux quartiers », sont autrement plus élevés que les coûts de fonciers ZAC. Par ailleurs, les acquisitions porteront, a priori, sur des parcelles déjà construites, ce qui ajoutera potentiellement des coûts de réhabilitation. Il est donc peu probable que le modèle économique soit viable dans ce contexte, à moins d'être fortement subventionné. On peut faire le parallèle avec le logement social et considérer que la production de logements en BRS en vue du rééquilibrage territorial de l'offre sociale aura une valeur essentiellement symbolique, elle ne vaudra donc pas pour les quantités de logements que l'OFS sera en mesure de produire mais pour ce qu'elle racontera de la politique du logement de la municipalité. Néanmoins, tandis que les politiques de peuplement interrogent rarement « *la concentration des membres des catégories socio-professionnelles supérieures* » et ont rarement pour objet d'intervenir dessus (Desage, Morel Journel, Sala Pala, 2014, p. 23), avec le rééquilibrage territorial, la Ville de Paris propose une lecture des « ghettos de riches » comme problème et tente d'en faire un « enjeu d'intervention » au même titre que la concentration des catégories les plus populaires (*ibid.*). C'est dans cette logique que s'inscrit la promotion de l'OFS.

3. Les concurrences

a. Entre produits d'accession sociale

On voit dans les prises de parole des groupes de l'opposition que l'absence de politique en faveur de l'accession aidée est souvent reprochée à l'exécutif par l'opposition. Or, l'absence de PSLA est une spécificité parisienne qui joue un rôle central dans l'attractivité des logements BRS, puisque ceux-ci ne subissent pas les effets concurrentiels du PSLA. Comme le rappelle Muriel Rolland, « *pour les ménages, évidemment, c'est plus intéressant d'acquérir en PSLA, parce qu'ils acquièrent pas que le bâti, ils acquièrent le sol, et les mesures anti-spéculatives ne durent que 10 ans. Donc c'est quand même tout bénéf pour eux* ». A Paris, le risque que le public-cible préfère se tourner vers le PSLA, moins

contraignant pour eux et avec lequel ils pourront faire une plus-value bien plus importante, n'existe donc pas.

Cependant, on peut s'interroger sur le risque de concurrence qui pourrait éventuellement exister avec des produits en PSLA situés en proche banlieue pour les ménages qui ne limitent pas leurs recherches à Paris intra muros. Si le ménage acquéreur poursuit un objectif de valorisation de son bien aux prix du marché, il pourra être tenté de s'éloigner un peu de Paris pour trouver des produits aux clauses anti-spéculatives réduites.

Néanmoins, les acteurs qui se sont un peu penchés sur la question, que ce soit Anthony Briant et Muriel Rolland à la DLH, ou des acteurs d'autres OFS³⁴, tendent à considérer que le PSLA est en voie de disparition dans les zones tendues. En effet, dans les territoires attractifs, les collectivités territoriales ont tout intérêt à préférer un dispositif qui pérennise l'aide publique, plutôt qu'un dispositif qui contraint à réinjecter sans arrêt de nouvelles subventions :

« Moi je pense que le PSLA est mort. Sincèrement, je vois pas une collectivité qui a un peu la volonté d'avoir une politique du logement active, d'avoir une vraie discussion avec des opérateurs qui développent des opérations sur son territoire... assez vite elle doit arriver à se dire qu'elle a tout intérêt à monter des opérations accession sociale à la propriété en OFS, parce que une collectivité pourra toujours se dire que l'investissement public qu'elle réalise est pérennisé dans l'OFS et que donc l'idée initiale qui est de dire on limite les effets d'aubaine... L'OFS et le BRS ont des vertus que n'a pas le PSLA. » (A. Briant, DLH, 26/07/19)

Malgré tout, comme nous l'a rappelé Marion Robert, si cela est vrai en zone tendue, il en va différemment dans les territoires moins attractifs. Pour Lille et Rennes, dont les territoires comprennent des zones attractives et d'autres beaucoup moins attractives, OFS/BRS et PSLA existent simultanément :

« C'est presque un produit de contre-appel, c'est-à-dire que là où personne ne veut aller - je caricature beaucoup - ils vont faire de l'accession classique, mais en parallèle ils compensent ça en disant « oui mais regardez en zone tendue, on ne fait que de l'OFS/BRS » [...] C'est une offre supplémentaire et ils font jouer justement à

³⁴ FNAU, AdCF, Espacité, *Les organismes de foncier solidaire au service des politiques locales d'accession*, matinale du 2 février 2017.

plein régime le fait que c'est pas tout à fait la même chose pour à peu près le même prix. »

Dans ce cas, le recours au PSLA joue précisément du fait qu'il y ait un effet d'aubaine comme argument pour attirer de nouvelles populations dans des QPV ou des zones ANRU par exemple. Cet enjeu ne se pose pas à Paris, où l'ensemble du territoire est jugé attractif. Mais ce sujet interroge la pertinence d'une politique publique à l'échelle de la commune quand les ménages sont, pour leur part, susceptibles de penser à l'échelle métropolitaine.

b. Entre types d'offres de logement

Une question importante qui se pose dans un contexte où ni le budget de la Ville, ni le foncier ne sont infinis est : « à la place de quoi produit-on des logements en BRS ? ». Si cette question est porteuse d'enjeux techniques dont dépend la faisabilité des opérations, comme nous l'avons vu pour les ZAC, elle est aussi porteuse d'enjeux politiques, car on ne dessine pas la même politique du logement, selon les options que l'on choisit de privilégier. La crainte de voir des financements initialement destinés au logement social réorientés vers l'OFS a ainsi été plusieurs fois par des groupes de la majorité :

- Nicolas Bonnet (PC) : « *nous ne souhaitons pas que ce dispositif se substitue à notre politique de logement social. Il doit être en plus* » (Conseil de Paris, mars 2017).
- Yves Contassot (Génération.s), en évoquant la dotation financière de l'OFS : « *cela ne doit en aucune façon se traduire par une diminution du compte foncier destiné à la création de logements sociaux* » (Conseil de Paris, décembre 2018).
- La mise en garde est réitérée en juillet 2019 par Carine Petit (Génération.s).

Cette préoccupation est en revanche absente des discours des groupes de l'opposition, qui tendent plutôt à trouver, comme nous l'avons vu précédemment, que la politique du logement de la Ville est trop exclusivement tournée vers le logement social. Ce sujet est donc porteur des différentes idéologies qui s'expriment au Conseil de Paris.

Ces prises de position aux différents Conseils de Paris illustrent des différences idéologiques concernant les interprétations que les groupes font des outils de peuplement et du rôle de la collectivité. Si la production de logements OFS se fait à la place de logements sociaux, on s'adresse à un public plus aisé car le public cible (sous plafond PSLA) est à même d'accéder à la propriété, on propose donc un produit moins social et plus

intermédiaire que le logement social « classique ». En terme de peuplement, s'il est développé en lieu et place de logements sociaux PLS, il n'y aura pas ou peu de différence car les plafonds de ressources sont similaires, mais si les logements OFS viennent remplacer des logements sociaux PLAI, la population n'est plus la même. Cette dernière position est susceptible d'être défendue par ceux qui considèrent que la Ville fait trop de logements sociaux ou que certains arrondissements n'ont pas vocation à accueillir des logements sociaux. Elle est cependant en contradiction avec les objectifs affichés de la municipalité d'une « *politique d'accès au logement des ménages aux revenus modestes* »³⁵. En revanche, si la production des logements en BRS se fait à la place de logements libres, on s'adresse à un public plus modeste. C'est l'option que Ian Brossat souhaite privilégier autant que faire se peut, mais c'est aussi la plus difficile à équilibrer financièrement, comme nous l'avons vu. Par ailleurs, cette position tend à renforcer le parc sur lequel la collectivité exerce un contrôle, or en renforçant ce contrôle, on s'inscrit dans une vision de la puissance publique régulatrice du marché.

Cette forte présence municipale en matière de gestion du foncier, si elle est souhaitée par l'adjoint au logement, va plutôt à l'encontre des logiques actuelles de vente du foncier municipal, notamment via les appels à projets portés par le cabinet de l'adjoint à l'urbanisme. Cette opposition tend à illustrer les différentes orientations politiques qui peuvent exister selon les adjoints.

D'une part, l'appel à projets est le symbole d'une vision néolibérale de la fabrique urbaine, placée sous l'égide du partenariat public-privé, où la puissance publique n'est qu'un acteur parmi d'autres. On s'inscrit ici dans le modèle de la « ville entrepreneuriale », théorisé par David Harvey, selon lequel « *les politiques urbaines, antérieurement focalisées sur la production de services urbains en direction des habitants, seraient désormais réorientées vers des stratégies de développement économique endogène* » (Desage, Morel, Sala Pala, 2013). Cette ville entrepreneuriale est née des effets de la globalisation, qui instaure une « concurrence économique internationale ». Ainsi, alors que jusque dans les années 1980, l'urbanisme servait à répondre aux besoins générés par la croissance, il est désormais chargé de produire de la croissance dans un souci de compétitivité et d'attractivité (Brennetot, Bussi, Guermond, 2013). La ville de Paris s'inscrit dans cette dynamique, comme en témoigne le titre exact de l'adjoint en charge de l'urbanisme qui est

³⁵ Convention constitutive du groupement d'intérêt public, titre préliminaire - exposé.

en réalité adjoint en charge de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité.

D'autre part, l'OFS incarne une vision dans laquelle la puissance publique à un rôle régulateur majeur. Le cabinet Brossat s'inscrit dans une approche critique des marchés telle que celle proposée par Benoît Filippi :

« Livrés à eux-mêmes, les marchés trient, excluent, renforcent les inégalités sociales de revenus et de patrimoine. Au sein des aires urbaines, ils organisent la ségrégation sociale entre quartiers. [...] L'habitat et la ville sont clairement malades de la financiarisation de l'immobilier : on ne peut se passer d'une nouvelle stratégie de régulation des marchés privés et d'une assise financière consolidée pour le logement social. Il s'agit de s'attaquer à cette « crise du logement abordable », qui exclut les couches modestes mais frappe aussi largement les couches moyennes et les jeunes. » (Filippi, 2011)

Au-delà du seul OFS, les politiques mises en oeuvre par le cabinet visent ainsi à répondre à ses besoins. Qu'il s'agisse de l'encadrement des loyers, de la lutte contre les plateformes de location de meublés touristiques ou du développement de l'offre de logement social, ces mesures s'inscrivent dans une volonté de régulation des marchés immobiliers.

Ces deux orientations contradictoires s'incarnent dans les différences de rapport au foncier via les appels à projets et l'OFS. Les appels à projets s'inscrivent dans la logique de la ville entrepreneuriale, puisqu'ils visent à attirer des fonds privés qui permettent notamment de financer les politiques de la Ville. Mais ce faisant, cette-dernière se sépare de fonciers qui auraient pu permettre à l'OFS de développer une offre à moindre coût. Ces tensions témoignent de l'existence de référentiels idéologiques divergents au sein de l'exécutif parisien, ce qui donne lieu à la mise en oeuvre simultanée de politiques publiques contradictoires par une même municipalité.

CONCLUSION

Le couple OFS/BRS est une innovation juridique rendue possible par la dynamique de décentralisation des politiques de l'habitat impulsée par l'Etat. Les collectivités locales qui décident de se saisir de ces outils ont donc toute latitude pour construire un dispositif en prenant en compte les spécificités de leur territoire et donc de leurs besoins et de leur contraintes. Nous avons donc cherché à étudier comment la mise en oeuvre de l'OFS parisien par les différents acteurs de la Ville de Paris participe de la construction d'une politique publique.

En effet, créer un OFS est une solution que propose la Ville de Paris, et en particulier Ian Brossat, pour répondre au problème du logement des classes moyennes parisiennes. Ce problème public fait consensus, quand bien même les interprétations politiques des causes divergent, notamment selon que l'on interroge les conseillers municipaux de la majorité ou de l'opposition. Il en résulte que l'OFS est un instrument, destiné à être une émanation de la municipalité, qui, sur le principe, fait lui aussi consensus.

Mais ce consensus n'est pas toujours de mise lorsqu'il s'agit de se pencher sur les aspects pratiques de la mise en oeuvre opérationnelle. Le cabinet de Ian Brossat et la DLH ne sont pas les seuls à avoir à se prononcer sur le sujet. L'horizontalité des interactions avec les autres cabinets ou directions concernés nécessite de négocier, avec plus ou moins de succès, la construction de l'OFS. Mais la capacité d'intervention de la maire réintroduit de la verticalité et est susceptible d'introduire des aspects non-négociables dans le processus.

Par ailleurs, les contraintes économiques qui pèsent sur la création et la mise en pratique de l'OFS obligent à faire des choix qui orientent politiquement l'objet, c'est le cas par exemple lorsqu'on observe les concurrences entre les différentes offres de logement, la principale interrogation étant de savoir si cette nouvelle offre sociale va s'ajouter ou se substituer (partiellement) à celle existante. Sur certains aspects contraintes économiques et objectifs politiques se conjuguent, comme on le constate pour l'identification du public-cible : si la difficulté d'équilibrer le modèle économique pousse à s'adresser aux classes moyennes supérieures, cette tendance est aussi renforcée par une volonté politique de la maire.

Ainsi, la création de l'OFS est révélatrice de la multiplicité des acteurs qui composent la Ville de Paris, et notamment au sein de l'exécutif. Celui-ci abrite des acteurs aux référentiels idéologiques divergents qui produisent parfois des orientations divergentes en matière de politiques publiques. Il revient donc à la maire de faire cohabiter ces différentes tendances.

BIBLIOGRAPHIE

ARAB, Nadia, « A quoi sert l'expérience des autres ? « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain, *Espaces et sociétés*, 2007/4, n°131, pp. 33 à 47.

ATTARD Jean-Philippe, « Un logement foncièrement solidaire : le modèle des *community land trusts* », *Mouvements*, N°74, 2013/2, PP. 143 à 153.

BALTZER Franck, « Quelle politique foncière pour l'Île-de-France ? », *L'Économie politique*, n°78, 2018/2, pp. 40 à 53.

BRENNETOT, Arnaud, BUSSI, Michel, GUERMOND, Yves, « Le Grand Paris et l'axe Seine », *Métropoles*, in « *Peupler la ville : les politiques de gentrification et bien d'autres choses encore...* », *Métropoles*, 13 | 2013, URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/4788>

CLERVAL, Anne, *Paris sans le peuple*, 2013, éd. de la Découverte, Paris.

CORDIER, Mathilde, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat: l'apprentissage de l'action collective négociée*, Architecture, aménagement de l'espace, Université Paris-Est, 2011.

DESAGE, Fabien, MOREL JOURNEL, Christelle, SALA PALA, Valérie, « Présentation », in « *Peupler la ville : les politiques de gentrification et bien d'autres choses encore...* », *Métropoles*, 13 | 2013, URL : <https://journals.openedition.org/metropoles/4749>

DESAGE, Fabien, MOREL JOURNEL, Christelle, SALA PALA, Valérie, « Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », in *Le peuplement comme politiques*, 2014, Presses universitaires de Rennes.

DRIANT, Jean-Claude, *Les Politiques du logement en France*, 2015, La Documentation française, Paris.

DUPOIRIER, Elisabeth, « Les classes moyennes », dans PERRINEAU, Pascal, *Atlas électoral 2007. Qui vote quoi, où, comment?*, 2007, Presses de SciencesPo, Paris, pp. 87 à 90.

FILIPPI, Benoît, « Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat », *Métropolitiques*, 3 octobre 2011, URL : <https://www.metropolitiques.eu/Repenser-le-logement-social-et-la.html>

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, 2008, Armand Colin, Paris.

HASSENTEUFEL, Patrick, « Les Processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1, n°157, pp. 50 à 58.

LAUNAY, Lydie, « Le logement des "acteurs clés" (Paris) et des *key workers* (Londres) : un instrument de régulation du peuplement urbain ? », in DESAGE, Fabien, MOREL JOURNEL, Christelle, SALA PALA, Valérie (dir.), *Le peuplement comme politiques*, 2014, Presses universitaires de Rennes.

LE DOEUFF, Anne-Katrin, PAVAGEAU, Guillaume, CANET, Anne-Charlotte, *Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordable*, Espacité, septembre 2018

LE ROUZIC, Vincent, *Le community land trust, un modèle pour l'accès sociale à la propriété dans les villes globales ? Etude du cas du Cooper Square à New-York*, mémoire sous la direction de Marie-Hélène BACQUÉ, 2014, université Paris Ouest Nanterre La Défense.

MAILLARD, Jacques de, KÜBLER, Daniel, *Analyser les politiques publiques*, 2015, Presses universitaires de Grenoble.

MEYER, Nonna, « Que reste-t-il du vote de classe ? Le cas français », *Lien social et politiques*, 2003, n°49, pp. 101 à 111.

MOREL, Hélène, *Les Organismes de foncier solidaire. Une innovation pour la création d'un parc pérenne de logements en accession abordable*, mémoire sous la direction d'Alix GUILBERT, 2017, université Paris 13.

TRANNOY, Alain, WASMER, Etienne, *Le prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes*, Document de travail du Conseil d'Analyse Économique, 26 février 2013.

ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques*, 2013, Les Presses SciencesPo, Paris.

Catégorie socio-professionnelle et logement dans le Grand Paris : quels liens ? Quelle influence ? Quelles conséquences ?, notairesdugrandparis.fr, 25/07/19.

Sources

- *Documentation* produite par la DLH :

ROLLAND Muriel, *Préfiguration d'un organisme de foncier solidaire à Paris – Rapport*, Direction du Logement et de l'Habitat, octobre 2018.

Convention constitutive du GIP, DLH, version d'avril 2019, version de juin 2019.

2018 DLH 361 - Exposé des motifs et Projet de délibéré : Création d'un Organisme de Foncier Solidaire à la Ville de Paris

2019 DLH 92 - Exposé des motifs et Projet de délibéré : Approbation de l'adhésion de la Ville de Paris au Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.) pour la création de la Foncière de la Ville de Paris, organisme de foncier solidaire, et autorisation donnée à la Maire de signer la convention constitutive du G.I.P.

- *Documents du Conseil de Paris* :

Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 27, mardi 28 et mercredi 29 mars 2017, Mairie de Paris, 4 mai 2017.

Bulletin municipal et départemental officiel des débats. Séance des lundi 10, mardi 11, mercredi 12 et jeudi 13 décembre 2018, Mairie de Paris, 1er février 2019.

2017 GEP 1 : Lancement d'une étude en vue de la création à Paris d'un Organisme de Foncier Solidaire (OFS).

2018 DLH 361 - Délibération : Création d'un Organisme de Foncier Solidaire à la Ville de Paris.

2019 DLH 92 - Délibération : Approbation de l'adhésion de la Ville de Paris au Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.) pour la création de la Foncière de la Ville de Paris, organisme de foncier solidaire, et autorisation donnée à la Maire de signer la convention constitutive du G.I.P.

- *Presse :*

LE NEVÉ, Soazig, « A Paris, des classes moyennes en voie de disparition », *Le Monde*, 11 juin 2019, https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2019/06/11/a-paris-des-classes-moyennes-en-voie-de-disparition_5474562_4811534.html

« Immobilier à Paris : la mairie annonce un nouveau dispositif pour "diviser par deux le prix de l'accession à la propriété "», *France Info*, 29 août 2019, URL : https://mobile.francetvinfo.fr/economie/immobilier/immobilier-a-paris-la-mairie-annonce-un-nouveau-dispositif-pour-diviser-par-deux-le-prix-de-l-accession-a-la-propriete_3595385.html

TABLE DES FIGURES

Fig. 1 : Organigramme des adjoints	9
Fig. 2 : Organigramme du cabinet à mon arrivée	13
Fig. 3 : Organigramme simplifié de la DLH	15
Fig. 4 : Deux conceptions du droit opposées	42
Fig. 5 : Chronologie de la mise en oeuvre de l'OFS	50
Fig. 6 : Schéma simplifié des acteurs impliqués dans la création de l'OFS	51
Fig. 7 : Répertoire indicatif des formes juridiques envisageables	59
Fig. 8 : Plafonds de ressources des ménages en location-accession	65
Fig. 9 : Distribution des revenus déclarés par unité de consommation et composition du revenu déclaré à Paris (€/an)	68