

L'Organisme de Foncier Solidaire parisien : quelle politique publique de l'accession aidée à la propriété ?

Étudiante : Anouk Bélinguier

Directrice de mémoire : Camille Gardesse

Master 2 « Urbanisme et Aménagement » - Parcours Habitat et Renouvellement Urbain

2018-2019

Résumé : L'Organisme de Foncier Solidaire est un outil nouveau, qui fait exister une offre d'accession aidée à la propriété qui ne soit pas un investissement à perte pour la collectivité. La Ville de Paris a décidé de développer son OFS et doit désormais développer un dispositif entièrement neuf. Au-delà des contraintes techniques, cette construction interroge sur l'influence des différentes positions politiques des acteurs concernés. Ce sont ces jeux d'acteurs et ce processus de construction d'une politique publique que nous avons voulu étudier au cours de ce travail de recherche, en faisant dialoguer documents techniques et discours politiques. Nous avons constaté que cette construction met en lumière différentes conceptions du rôle de la puissance publique et nécessite régulièrement d'opter pour une approche négociée dans la mise en forme de l'OFS.

Mots clés : organisme de foncier solidaire - bail réel solidaire - politique publique - sociologie politique

Introduction

L'OFS est un opérateur foncier d'un genre nouveau en France, puisqu'il permet de porter du foncier pour proposer une offre pérenne de logements en accession. Cela est possible grâce à la création du Bail réel solidaire, que l'OFS est seul habilité à délivrer. Ce bail permet non seulement d'opérer une dissociation du foncier et du bâti mais il est en plus rechargeable à chaque transmission, les droits réels rattachés ne souffrent pas, de fait, de perte de valeur. Concrètement, un ménage acquéreur sous plafond de ressources peut ainsi se rendre propriétaire du bâti et rester locataire du foncier tant que dure son bail (entre 18 et 99 ans). Le foncier est ainsi soustrait du prix d'achat. Il peut ensuite vendre ou transmettre son bien et le BRS se recharge alors entièrement. L'OFS a un droit de regard sur les nouveaux ménages et sur les prix de vente, ce qui permet d'établir un système anti-spéculatif durable et donc de créer un parc pérenne de logements abordables tout en sanctuarisant l'aide publique investie.

La législation sur l'OFS a ceci de particulier qu'elle est suffisamment souple pour permettre l'adaptation de l'outil au contexte local. Cela signifie que la collectivité qui souhaite se saisir de ce dispositif doit réaliser un important travail de définition et de mise en forme de l'OFS. C'est ce travail-là qu'il nous a paru intéressant d'analyser en considérant ce dispositif, non pas comme un objet indépendant, mais comme une composante d'une politique publique. Nous avons donc voulu étudier quelle est sa place au sein du processus de construction de cette politique, tant en terme d'inscription dans une temporalité de l'action publique que d'inscription dans un jeu d'acteurs donné. En particulier, nous avons voulu étudier la diversité des acteurs et des postures qui se cache derrière l'étiquette « Ville de Paris ».

Nous nous sommes donc demandé : comment, au-delà de la seule mise en forme opérationnelle, la création de l'OFS parisien donne-t-elle à voir les mécanismes de construction d'une politique publique de l'habitat, et en particulier les jeux d'acteurs et les enjeux idéologiques à l'œuvre?

Nous avons fait l'hypothèse que, derrière le consensus politique autour de l'OFS se cachait une diversité d'interprétations partisans et idéologiques de l'outil.

Nous avons aussi fait l'hypothèse que le contexte parisien, avec ses spécificités, créait des contraintes à la mise en œuvre de l'OFS qui, selon les réponses que proposent d'apporter les différents acteurs concernés, mettent en lumière différentes philosophies politiques.

Afin d'analyser la création de l'OFS parisien, nous nous sommes appuyés sur des méthodes d'analyse des politiques publiques issues de la sociologie politique afin d'inscrire le cas particulier de l'OFS dans un cadre plus général de construction de l'action publique.

Étant en apprentissage au sein du cabinet de Ian Brossat, nous avons eu l'opportunité de participer aux réunions qui ont concerné la création de l'OFS et d'accéder à de la documentation interne à la Ville : documents des Conseils de Paris, travaux de la Direction du Logement et de l'Habitat, en particulier. Tout cela a été mobilisé comme matériau de recherche et complété d'entretiens d'acteurs impliqués.

Un instrument de l'action publique dans le débat municipal

Nous avons rapidement constaté que le consensus politique autour de l'OFS n'était que partiel. Pour analyser cela en détail, nous nous sommes fondés sur les travaux d'analyse des politiques publiques (HASSENTEUFEL, 2008 ; MAILLARD, KÜBLER, 2015 ; ZITTOUN, 2013) qui identifient trois étapes : l'identification et la mise à l'agenda d'un problème public, la définition d'une solution et la mise en œuvre de la solution retenue.

Dans ce processus, la création d'un OFS apparaît comme une réponse à un problème public. Cette réponse fait consensus, de même que la nature du problème public auquel elle répond et le public qu'il concerne. Ce problème est celui du logement des classes moyennes dans Paris. Parce que s'adresser à ce public représente un enjeu électoral pour tous les groupes politiques, l'OFS est mobilisateur. En revanche, les différents groupes politiques n'identifient pas les mêmes causes et les mêmes responsables, et, de fait, n'attendent pas les mêmes effets de l'OFS. Ces divergences d'interprétation sont en particulier visibles lors des Conseils de Paris.

Tandis que les groupes de la majorité, en particulier le Parti Communiste et les Verts, accusent la spéculation immobilière et le marché, incapable de s'auto-réguler, les groupes de l'opposition, notamment l'UDI-MODEM et les Républicains, pointent du doigt la politique menée par la Ville de Paris, et notamment l'absence de politique d'aide à l'accession depuis 2001. D'un côté, l'OFS est donc vu comme un outil de contrôle du foncier et de lutte contre la spéculation. De l'autre, il s'agit d'un moyen de réintroduire de l'accession aidée à Paris.

La mise en forme juridique de l'OFS semble indiquer que ce rapport de forces se retrouvera au sein de l'OFS. En effet, le GIP, contrairement à l'association, permet un pilotage par une collectivité locale. Le choix de cette forme juridique permet donc bien de faire de l'OFS un outil de la Ville de Paris. Cela est confirmé par la forte représentation de la municipalité au conseil d'administration de l'OFS.

Mais lorsque l'on se penche sur la composition de ce conseil d'administration, on constate qu'une partie des sièges (la majorité) est destinée à l'exécutif, tandis qu'une autre partie sera proposée à l'opposition. Ce faisant, le conseil d'administration de l'OFS sera peu ou prou une émanation du Conseil de Paris.

Différences d'approches au sein d'un exécutif de coalition

On pourrait imaginer que la mise en œuvre de la solution retenue relève de la construction opérationnelle et que le politique a été évacué en amont de cette étape. Mais les contraintes qui se posent mettent en réalité en lumière différentes philosophies politiques au sein même de l'exécutif au travers des réponses qui sont apportées à ces contraintes.

C'est ce qu'illustre notamment l'identification du public-cible. La catégorie de ménages susceptibles de bénéficier du dispositif est relativement étroite, elle est balisée d'une part par la solvabilité des ménages et d'autre part par les plafonds de ressources qui sont fixés. Il s'agit donc d'établir à quel public on peut et on veut s'adresser. Sur ce deuxième point, on note une différence de position entre la maire et son adjoint au logement : la première souhaite que les plafonds de ressources soient supprimés, tandis que le second entend l'intérêt de les rehausser au niveau du PLI (pour répondre aux spécificités parisiennes en matière de prix de l'immobilier) mais pas au-delà. Les deux approches ne s'adressent donc pas exactement au même public et ne conçoivent donc pas tout à fait le même rôle pour l'OFS et au-delà, pour la puissance publique.

Les différences de positionnement apparaissent aussi dans le rapport au foncier. D'un part, la Ville se sépare de son foncier dans le cadre des appels à projet Réinventer Paris, portés par l'adjoint à l'urbanisme. Tandis que d'autre part, l'OFS, porté par l'adjoint au logement, va avoir besoin d'en acquérir. On assiste alors à la mise en œuvre simultanée de politiques contradictoires par un même exécutif.

Mais les négociations entre le cabinet de l'adjoint à l'urbanisme et celui de l'adjoint au logement autour de la part de logements en BRS dans les ZAC témoignent que 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 de dépasser les divisions pour aboutir à une proposition commune. On constate alors que les politiques publiques se construisent aussi par compromis.

En conclusion

Nous avons eu l'opportunité de continuer à suivre le processus de création de l'OFS une fois ce travail de recherche effectué. Force est de constater que les postures d'acteurs ne sont pas figées et évoluent notamment avec le contexte politique. L'évolution la plus notable est probablement l'augmentation conséquente de la part de logements BRS dans la programmation des ZAC, à la demande non pas de l'adjoint au logement mais de l'adjoint à l'urbanisme, afin de s'assurer que le groupe écologiste votera les délibérations de lancement des ZAC. On constate alors l'importance des rapports de force qui sont susceptibles d'orienter des politiques publiques d'une manière qu'il n'est pas toujours facile d'anticiper.

Bibliographie

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

DESAGE, Fabien, MOREL JOURNEL, Christelle, SALA PALA, Valérie (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, 2014, Presses universitaires de Rennes.

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

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

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'accession 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.

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.

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

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

Etudiante : Anouk Bélinguier

Directrice de mémoire : Camille Gardesse

Master 2 « Urbanisme et Aménagement » - Parcours Habitat et Renouvellement Urbain