

L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE ET LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE

UN NOUVEAU MODÈLE D'ACCESSION SOCIALE A LA PROPRIÉTÉ



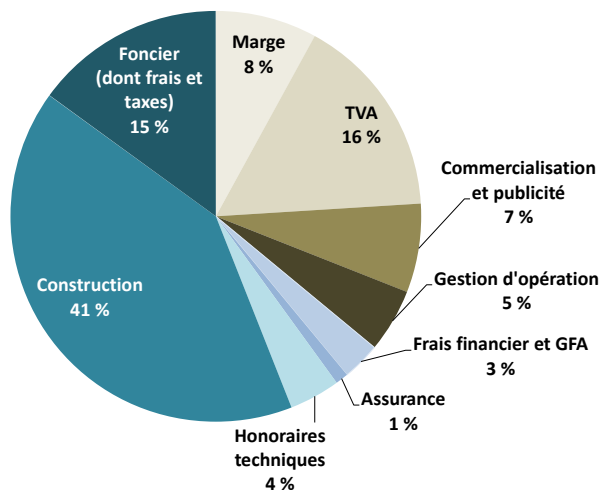
Produire du logement adapté aux ressources des habitants est une préoccupation récurrente des collectivités locales. De nombreux outils ont été expérimentés, développés et généralisés sur les territoires : maîtrise du foncier, bail emphytéotique, Prêt Social Location-Accession (PSLA),... Si ces dispositifs ont pu faire preuve d'une certaine efficacité, aucun ne permet de garantir durablement le caractère abordable du logement et pose la question de la pérennité des aides publiques.

Dans un contexte où la déconnexion entre les prix des logements et les budgets des ménages s'est accrue, pérenniser une offre de logements accessibles aux ménages les moins aisés reste une priorité pour les collectivités. C'est pourquoi, la loi ALUR de 2014 a introduit un nouveau modèle basé sur l'Organisme de Foncier Solidaire (OFS) et le Bail Réel Solidaire (BRS). Cette publication se propose d'apporter un éclairage sur ce dispositif largement inspiré des Community Land Trusts (CLT) développés dans les pays anglo-saxons.

L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ, UNE POLITIQUE DESTINÉE AUX MÉNAGES MODESTES

Face à l'envolée des prix fonciers et immobiliers, de nombreux ménages modestes et une part non négligeable des classes moyennes rencontrent des difficultés croissantes d'accès à la propriété. Ils sont alors sans autre possibilité, s'ils ne souhaitent pas sacrifier d'autres postes importants tels que la santé, les loisirs ou l'éducation, que de s'éloigner des zones d'emplois ou des espaces résidentiels les plus attractifs.

Décomposition du prix de vente
d'un logement neuf TTC



Une politique de longue date destinée à solvabiliser les ménages les plus modestes...

Depuis trente ans, les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs visant à soutenir la solvabilité des ménages aux revenus modestes. Le principe est de leur accorder une aide sous conditions de ressources et de composition familiale.

Ces dispositifs de soutien à l'accession dite « sociale » se concrétisent sous forme de prêts avantageux réservés à ces ménages : prêt à taux zéro (PTZ), prêt accession sociale (PAS),...

...complétée par des politiques cherchant à diminuer le prix de sortie du logement

En complément de ces aides à la personne, les collectivités locales cherchent à proposer une offre en logements dont le prix serait inférieur à ceux du marché.

Pour y parvenir, deux principaux angles d'approche ont été développés :

- diminuer le coût du logement en incitant à la production d'une offre en logement abordable, à travers notamment le Prêt Social Location Accession (PSLA) ou encore la TVA réduite à 5,5 %,
- minorer le coût du foncier en mobilisant un panel d'outils, à travers des politiques d'acquisition ou encore de réglementation.

LES ATOUTS DU MODÈLE

Les atouts du modèle pour les collectivités :



- Proposer une offre de logement durablement abordable, notamment dans les secteurs tendus.
- Pérenniser les aides publiques.
- Éviter les effets d'aubaine et de spéculation.
- Un dispositif cumulable avec d'autres (TVA 5,5 %).

Les atouts du modèle pour les ménages :



- Accéder à un logement à des prix inférieurs à celui du marché, en particulier dans les secteurs les plus attractifs, notamment en cœur de ville.
- Un dispositif cumulable avec d'autres outils (PTZ,...).
- La garantie de rachat du logement par l'OFS si le cédant ne trouve pas d'acquéreur.

Les limites de ces politiques

Après plusieurs années de mise en œuvre, certains freins sont régulièrement soulevés par les acteurs lors de la mise en place de ces politiques :

- un coût du foncier qui pèse de plus en plus lourd dans la constitution du prix de sortie du logement, notamment dans les territoires tendus,
- une aide publique captée au bénéfice d'une seule acquisition et reconduite à chaque opération,
- des logements qui perdent leur caractère abordable lors de la revente avec des effets d'aubaine et de spéculation observés.

En réponse à ces freins, une idée émerge : celle de dissocier « perpétuellement » la propriété du foncier de celle du bâti. C'est là toute l'originalité du nouveau modèle d'accession à la propriété inspiré des Community Land Trusts (CLT) anglo-saxons.

Les Community Land Trusts (CLT)

L'idée de dissocier la propriété du foncier à celle du bâti trouve son origine dans le mouvement pour les droits civiques aux Etats-Unis. A la fin des années 60, les penseurs étaient arrivés à la conclusion que la propriété foncière privée, plus particulièrement la spéculation foncière, était source d'injustice et d'exclusion.

Le premier CLT a été créé en 1969, à Albany, dans l'État de Géorgie. L'objectif était de favoriser l'émancipation des populations noires par l'accès à la propriété.

Le principe repose sur la séparation de la propriété foncière (le terrain) de la propriété du bâtiment (le logement). L'acquéreur devient propriétaire de son logement, mais reste locataire du sol qui est détenu de manière collégiale par la communauté qui regroupe des associations, des habitants ou les pouvoirs publics.

Cf. QSN n° 77, sept. 2015.

LE CLT À LA FRANÇAISE

Le principe du CLT à la française est simple. Le ménage se porte acquéreur de son logement mais pas du foncier sur lequel le bien se situe. Il contracte un prêt classique auprès des organismes bancaires pour l'achat du logement et verse une redevance foncière à l'organisme qui possède le foncier.

L'objectif de proposer du logement moins cher est donc atteint puisque l'accédant à la propriété ne supporte pas le coût de la charge foncière.

Dans un contexte de rareté et de cherté du foncier, ce dispositif permet d'abaisser d'au moins 15 % à 20 % le coût de l'accession pour le ménage. Cette économie peut être de plus de 40 % dans certains territoires.

En contrepartie, il s'adresse aux ménages qui respectent les plafonds de ressources PSLA :

	Zone A	Zone B et C
1 pers.	32 442	24 592
2 pers.	45 418	32 793
3 pers.	51 908	37 932
4 pers.	59 046	42 032
5 pers.et +	67 352	46 121

L'OFS ET LE BRS : LES DEUX PILERS DES CLT À LA FRANÇAISE

Aujourd'hui, ce démembrement de la propriété dispose d'une assise légale et repose sur deux piliers indissociables : les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS).

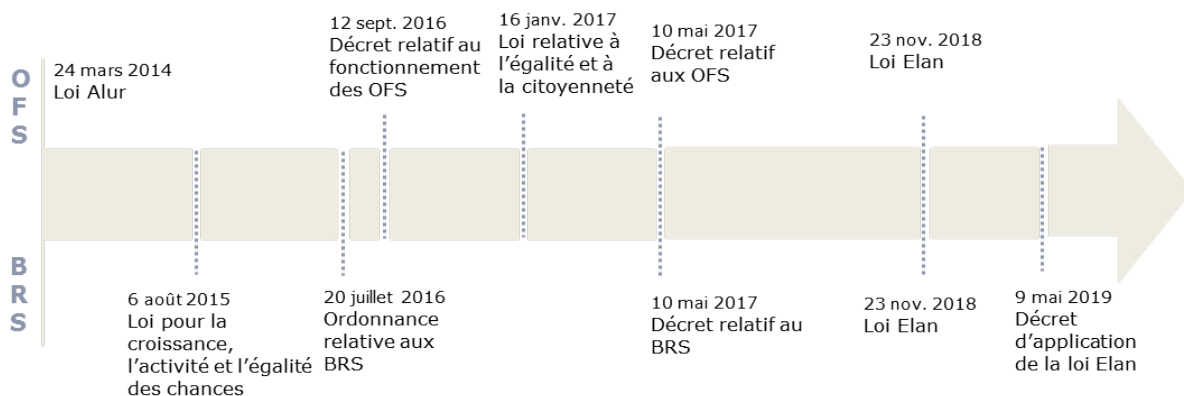
L'OFS, le nouvel opérateur foncier garant d'une offre durablement abordable

Créé par la loi ALUR du 24 mars 2014 et régi par l'article L.329-1 du Code de l'urbanisme, l'OFS est un organisme sans but lucratif agréé par le Préfet de Région. Ce nouvel acteur foncier a pour activité principale l'acquisition et la gestion de terrain, bâti ou non, en vue de réaliser des logements à prix abordable.

C'est donc l'OFS qui est propriétaire du foncier sur lequel les ménages acquièrent le logement. En aucun cas, l'accédant ne devient propriétaire du terrain ; il reste locataire du terrain pour lequel il devra reverser à l'OFS une redevance.

Le législateur a volontairement laissé une souplesse de la structuration des OFS. Personne morale de droit public ou de droit privé, sa forme juridique, son portage, son territoire d'intervention et ses missions ne sont pas prédéfinis par la loi et les décrets qui en découlent.

L'assise juridique de l'organisme de foncier solidaire et du bail réel solidaire



À titre d'exemple, il peut être créé à l'initiative de divers acteurs (EPCI, Établissements Publics Fonciers (EPF), bailleurs sociaux, promoteurs,...) et peut prendre plusieurs formes (association, GIP,...).

Le BRS, l'outil au service de la production d'un logement durablement abordable

Pour permettre ce démembrement de la propriété, le législateur propose un nouvel outil : le bail réel solidaire.

Créé par la loi dite « Macron » du 6 août 2015, le BRS est un bail de longue durée (jusqu'à 99 ans) permettant aux organismes de foncier solidaire (OFS) de distinguer le foncier (dont ils restent propriétaires) du bâti.

Ce bail, conclu entre l'OFS et un tiers, est la principale innovation du modèle à la française en permettant de proposer une offre pérenne en logement abordable. Pour y parvenir, il présente les caractéristiques suivantes :

- une dissociation entre le bâti et le foncier « perpétuelle » puisqu'à chaque revente du logement la durée du bail repart à zéro,
- une clause anti-spéculative intégrée au bail qui fixe les conditions de prix de revente du bien,
- un bail transmissible, lors de la revente du logement, à un autre ménage répondant aux conditions de ressources PSLA/BRS.

En pratique, comment ça marche ?

Le mécanisme est relativement simple. Le foncier est acquis par l'OFS qui le conserve sur le long terme. Sur ce foncier, l'OFS permet à un porteur de projet (promoteurs, bailleurs,...) de développer un programme immobilier à destination des ménages à revenus modestes.

Lorsque le programme est terminé, le ménage se porte acquéreur du logement et contracte un bail réel solidaire auprès de l'OFS pour la partie foncière. Dans les faits, le ménage remboursera un prêt immobilier pour le logement à son organisme bancaire et versera une redevance auprès de l'OFS pour la partie foncière.

Dans tous les cas, le ménage peut décider de revendre son logement. Mais, il devra le faire à un prix de cession encadré par le bail et à un ménage répondant aux mêmes critères de ressources que ceux auxquels il était soumis.

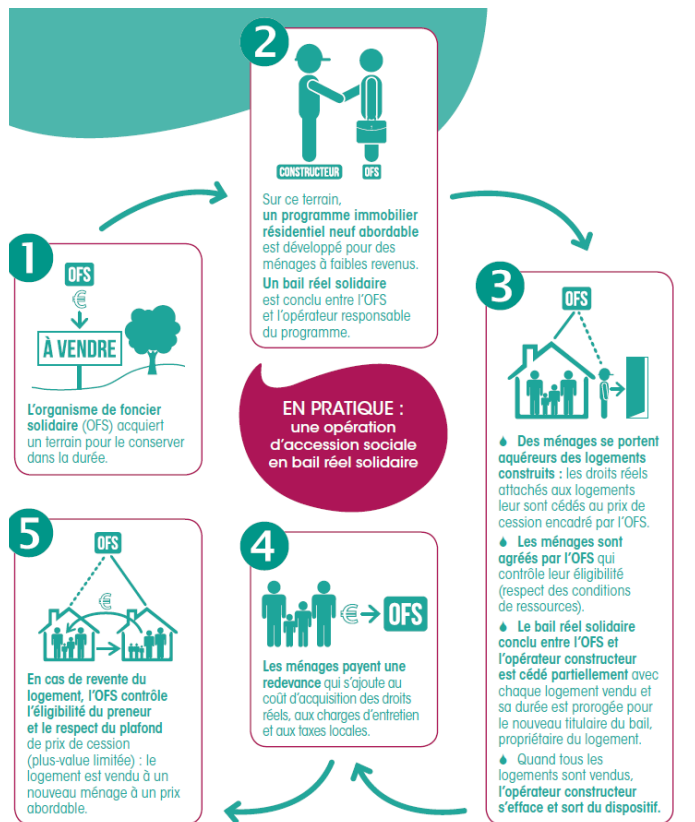
CHAMPS D'APPLICATION ET LIMITES DU MODÈLE

Un dispositif qui permet de proposer des logements durablement abordables

Contrairement aux autres dispositifs, la force de ce modèle est de lutter contre l'inflation des prix et des aides publiques.

Le portage de la charge foncière par un organisme, la clause anti-spéculative en cas de revente et la reconduite d'un bail à longue durée permettent à plusieurs générations de devenir propriétaires à un coût abordable, sans effort financier supplémentaire de la part de la collectivité.

En restant propriétaire sur une très longue durée, l'OFS est le garant du caractère abordable du logement. En effet, l'OFS a également pour mission de vérifier que les ménages accédants respectent les conditions de ressources et qu'en cas de revente, le prix de vente respecte la fourchette définie au départ.



Source : Ministère de la Cohésion des Territoires

Un dispositif qui n'a pas vocation à diminuer les prix du foncier d'un territoire

L'objectif du modèle est de lisser le coût du foncier dans le temps dans une logique non spéculative. Il ne contribue, en aucun cas, à faire baisser le prix de vente du foncier dans un territoire puisque l'organisme acquiert le foncier au prix du marché. Cet achat constitue la principale charge d'investissement de l'OFS.

Dans les secteurs où le coût d'achat est minoré par la mise en œuvre d'une politique publique forte et volontariste, la force de frappe de l'OFS/BRS est démultipliée. En effet, pour préserver l'équilibre financier du modèle, la redevance versée par les ménages est calculée à partir du prix d'achat du foncier.

Il est constaté des écarts importants sur le montant de la redevance, allant de 0,12 €/m² de surface habitable (SHAB) dans les secteurs les plus exemplaires en matière de stratégie foncière à près de 5 €/m² de SHAB dans les territoires les moins engagés sur cette thématique et/ou ayant des prix de foncier très élevés.

De ce point de vue, les collectivités locales ont un rôle à jouer en agissant sur le foncier pour aider l'OFS à maintenir au plus bas la redevance.

Le recours à l'emprunt

Dans la plupart des cas, l'acquisition du foncier par l'OFS est possible par le recours à un prêt foncier de long terme, en particulier le prêt Gaïa délivré par la Banque des Territoires. Ce prêt, initialement prévu pour une durée maximum de 60 ans, s'est adapté au modèle puisque, aujourd'hui, les OFS profitent d'une offre de financement jusqu'à 80 ans.

Pour diminuer le montant emprunté par l'OFS, l'accompagnement des collectivités semble indispensable, soit par la mise en place d'une aide publique, de négociations avec les opérateurs ou encore de mise à disposition de foncier.

UN MODÈLE EN PLEIN ESSOR

A part des expériences très locales, ce mode de produire du logement ne s'était pas généralisé en France, s'expliquant sûrement par le sentiment d'un attachement fort des Français à la propriété privée. Aujourd'hui, de nombreuses initiatives sont en cours.

Une dynamique enclenchée

Le premier, l'OFS de la métropole lilloise, est créé par la ville et la MEL avec un agrément accordé en juillet 2017. La même année, trois autres OFS, portés par des coopératives HLM, sont agréés : la Coopérative foncière francilienne, le Foncier coopératif malouin et le COL Foncier Solidaire à Biarritz.

En 2018, 4 nouveaux OFS sont créés en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, en Haute-Savoie, à Rennes et dans le Rhône.

C'est en 2019 que le modèle connaît un réel succès. L'assouplissement opéré par la loi ELAN du 23 novembre 2018, l'intégration des logements sous BRS dans le décompte SRU et l'ouverture du dispositif aux bailleurs sociaux ont motivé de nombreux territoires. En 2019, 11 agréments ont été accordés portant à 19 le nombre d'OFS en France. 2 sont en cours d'agrément et 22 initiatives ont été identifiées.

Les premières opérations en cours de réalisation

Les premières opérations, sous le modèle OFS/BRS, sont en cours de réalisation.

En 2018, les premiers baux ont été signés entre l'OFS de la métropole lilloise et une quinze ménages. D'ici mars 2020, ces ménages emménageront dans des logements neufs construits en plein centre-ville, rue Jean Bart. Ces 15 logements en BRS seront livrés à un prix nettement inférieur à celui du marché puisqu'il faudra compter 2 110 €/m², là où des programmes

En cours d'expérimentation, ce nouveau modèle semble répondre aux enjeux pour lesquels il a été imaginé. Dans les mois à venir, il devrait être conforté puisque le réseau national, Foncier Solidaire Française a formulé des propositions d'amélioration auprès du Ministère.

À peine créé, de nombreuses déclinaisons de l'OFS/BRS sont imaginées, dont la mobilisation du modèle dans les quartiers anciens ou les copropriétés dégradées. Dans un premier temps, il semble opportun, pour les collectivités, de structurer un modèle économiquement viable et de l'accompagner pour éviter l'apparition d'effets pervers, notamment la hausse des prix du foncier.

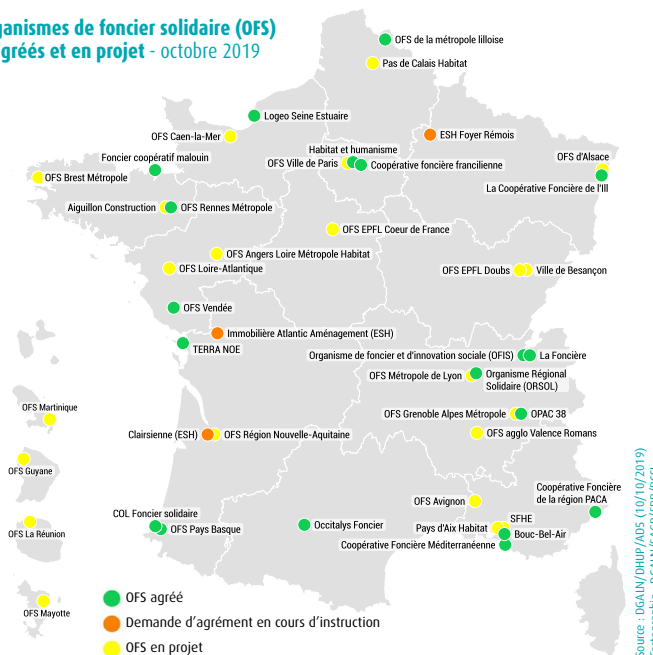
privés équivalents atteignent 4 500 euros. A ce montant, s'ajoute la redevance foncière de 1 €/m² versée tous les mois par le ménage.

D'ici fin 2019, les cinq premiers logements en BRS devraient être livrés dans la commune d'Espelette.

Un réseau national en structuration

Après Lille en 2018, une deuxième rencontre des OFS a eu lieu à Rennes en novembre 2019. Cette journée a donné lieu à la structuration du réseau national des OFS, le Foncier Solidaire Française.

Organismes de foncier solidaire (OFS) agréés et en projet - octobre 2019



- Un nouveau dispositif pour produire du logement abordable : les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire – Cerema, août 2019
- Étude de capitalisation sur un nouveau mode de production d'une offre de logements abordables – Espacité – Ministère de la Cohésion des Territoires, septembre 2018
- QSN n° 106 : Le logement abordable – Aucame, décembre 2018
- Organismes de foncier solidaire et bail réel solidaire : un nouveau dispositif au service de l'accession sociale à la propriété – Ministère de la Cohésion des Territoires
- QSN n° 77 : Le « Community Land Trust », dissocier propriété du sol et celle du bâti pour produire des logements durablement abordables – Aucame, septembre 2015

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : AUCAME 2019
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire
Contact : soazig.vannier@aucame.fr

DÉPÔT LÉGAL : 4^e TRIMESTRE 2019
ISSN : 1964-5155



Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Imprimé sur papier sans chlore ni bois



Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code