

HABITAT - IMMOBILIER

# L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE (OFS) ET LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE (BRS)

## DEUX NOUVEAUX DISPOSITIFS POUR DYNAMISER L'ACCESSION ABORDABLE À LA PROPRIÉTÉ

### EN RÉSUMÉ

L'acquisition du logement reste la priorité de nombreux ménages pour concrétiser un projet de vie et se constituer un capital sur le long terme. Ce rêve de devenir propriétaire est aujourd'hui mis à mal par l'augmentation continue des prix de l'immobilier et la stagnation des revenus. Dès lors, des aides publiques représentent souvent la seule possibilité pour des ménages à revenus modestes de devenir propriétaires.

Lorsque ces logements qui ont bénéficié d'aides publiques sont revendus, ils retournent sur le marché classique et perdent leur « vocation sociale ». Pour les collectivités qui ont mis en place des aides, il y a donc nécessité de réinjecter l'argent public chaque année pour reconstituer ce parc du fait de la limite dans le temps des clauses anti-spéculatives inscrites dans les contrats des primo-acquéreurs.

Pour pérenniser, renforcer l'efficacité des aides publiques et rendre les prix des logements durablement abordables, deux nouveaux dispositifs ont récemment été créés. Il s'agit de l'**Organisme de Foncier Solidaire** introduit dans le Code de l'urbanisme par la loi ALUR de 2014 et mis en place par deux décrets de 2016 et 2017, et du **Bail Réel Solidaire** institué par une ordonnance du 20 juillet 2016.

Ces dispositifs permettent de répondre à la problématique de l'accession à la propriété des ménages à faibles revenus dans les secteurs qui connaissent une flambée des prix du foncier et de l'immobilier, comme dans les territoires marqués par l'enjeu de revitalisation des centres anciens.

### SOMMAIRE

- 1/ Rappel historique des politiques d'accession à la propriété
- 2/ L'organisme de foncier solidaire et le bail réel solidaire : deux nouveaux outils pour développer une offre d'accession abordable
- 3/ Les premières expérimentations en France  
*Le cadre réglementaire*

# 1 RAPPEL HISTORIQUE DES POLITIQUES D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

## Les Trente Glorieuses : période favorable au développement de l'accèsion sociale (1945-1980)

En France métropolitaine, le taux de propriétaires connaît une croissance régulière depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, mais cette évolution avait été particulièrement rapide durant les Trente Glorieuses. En effet, entre 1954 et 1975, le taux de propriétaires en France est passé de 35 % à 48 %, soit une hausse de 12 points en 21 ans. Durant les 40 années suivantes, ce taux n'a progressé que de 10 points passant de 48 % en 1975 à 58 % en 2014, soit un rythme deux fois moindre.

L'accèsion sociale à la propriété, en particulier dans l'habitat pavillonnaire, connaît son apogée au cours des Trente Glorieuses. En effet, les principaux dispositifs publics qui permettent à des ménages modestes d'accéder à la propriété ont été créés à cette époque : instauration des aides à la pierre, création du « 1 % logement » (aujourd'hui devenu Action Logement), vente des logements HLM à leurs habitants, développement de mouvements coopératifs en auto-construction (cf. Les Castors). Le dynamisme des coopératives HLM dans les années 1950 et 1960 dans la production de maison

individuelle bon marché avec le dispositif de la « location attribution » a largement contribué au développement de cette offre. En Meurthe-et-Moselle, la société coopérative HLM Le Nid, a construit environ 4000 maisons sur une vingtaine de lotissements : Malzéville, Frouard, Pompey, Liverdun, Damelevières...

À partir du milieu des années 1970, la situation change avec le premier choc pétrolier et la crise induite, notamment dans le secteur du logement.

Pour relancer le secteur du bâtiment et inciter à l'accèsion à la propriété, trois nouveaux produits sont créés. En 1977 : le prêt d'accèsion à la propriété (PAP) pour l'accèsion sociale, et le prêt conventionné (PC) pour le moyen et haut standing. En 1984 : le prêt social location accèsion (PSLA), contrat par lequel un vendeur s'engage à transférer la propriété d'un logement à un accédant, qui optera ou non pour l'achat après une période de location. Ce dispositif est cependant resté marginal.

▼ Quartier Le Nid à Malzéville  
148 pavillons - de 1955 à 1959



▼ Lotissement Le Nid à Damelevières  
70 pavillons - de 1961 à 1964



▼ Lotissement LOGECO à Lunéville  
40 pavillons - de 1961 à 1963

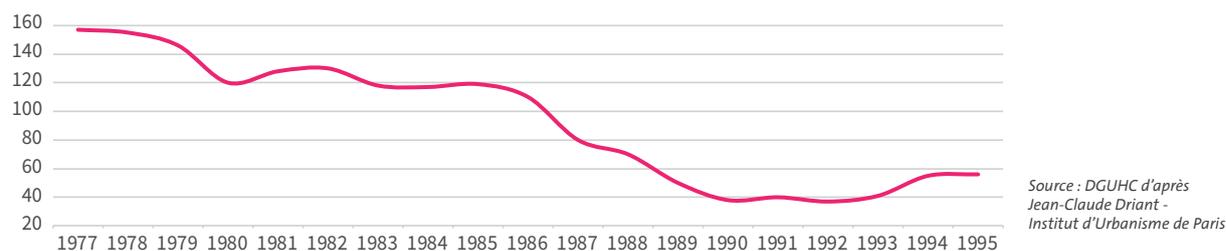


▲ Quartier les Castors à Saint-Dié-des-Vosges

Lotissement de 77 maisons situé sur les hauts de la ville construit dans les années 1950. Les pavillons ont été construits par les habitants eux-mêmes dans un système d'entraide

Le PAP a constitué jusqu'en 1995, date de son remplacement par le prêt à taux zéro (PTZ), le principal dispositif généraliste d'aide à l'accèsion sociale. Ce système de prêts bonifiés était caractérisé par des remboursements progressifs. Conçu pour fonctionner en période d'inflation, il a été victime de la désinflation, fragilisant les plus modestes de ses bénéficiaires à partir du milieu des années 1980. Pour les années les plus fastes, 120 000 à 160 000 PAP étaient attribués chaque année en France (1977-1985), et sur les dernières années ce produit plafonnait à moins de 60 000 unités, soit une chute des deux-tiers par rapport à la fin des années 1970. Au milieu des années 1980 où le PAP était déjà en perte de vitesse (1986-1989), on recensait encore en Meurthe-et-Moselle 840 prêts par année dont 20 % sur le territoire de la Métropole du Grand Nancy, ce qui reste un volume honorable comparativement à la situation actuelle.

## Évolution annuelle du nombre de PAP financés en France (en milliers)



La mise en place du PTZ à partir de 1995 a eu rapidement un effet positif sur l'accès social à la propriété. Alors qu'en France le PAP plafonnait aux alentours de 60 000 unités en 1995, dès 1997, environ 130 000 bénéficiaires de PTZ étaient recensés et le volume restera supérieur à 110 000 unités au niveau national jusqu'en 2002.

Le PTZ présente des caractéristiques plus favorables au PAP pour des ménages relativement aisés : distribution à guichet ouvert sans contingentement et plafonds de revenus beaucoup plus élevés. Les familles aux revenus modestes (moins de 2 SMIC) représentent ainsi 11% des bénéficiaires de PTZ en 2015 et 2016, en France contre 48% pour les ménages à revenus intermédiaires (2,5 à 3,5 SMIC), et 21% pour des ménages à revenus aisés (plus de 3,5 SMIC).

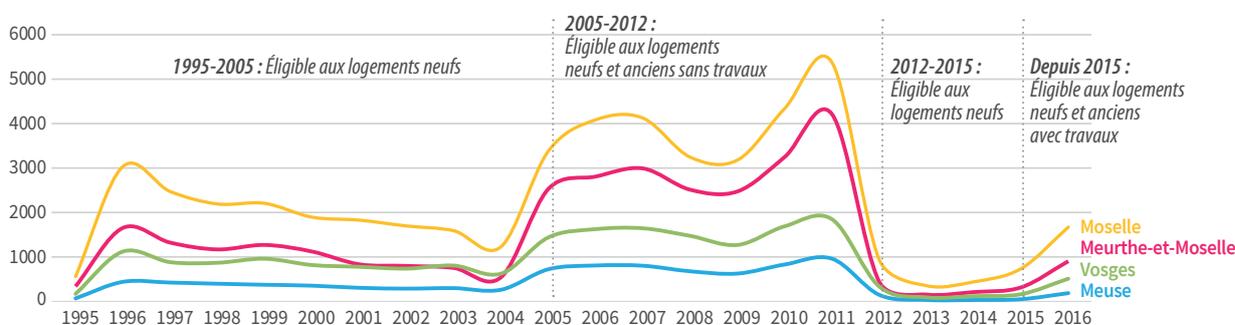
Depuis sa création, le PTZ a connu plusieurs réformes. Selon les périodes, il a été exclusivement réservé à l'accès

dans le neuf. Parfois les opérations dans l'ancien avec ou sans travaux peuvent y être éligibles. Les paramètres de calcul ont également été modifiés lors de ces réformes (plafond de ressources, quotité de travaux, période de différé de paiement, performance énergétique, zone géographique...).

Ces réformes ont eu des conséquences sur la distribution de cette aide. En effet, l'extension du PTZ sur la période 2005-2011 à l'achat de logements anciens sans quotité de travaux a entraîné une forte croissance des bénéficiaires comme le montrent les graphiques ci-dessous qui portent sur l'évolution de ce prêt dans les départements lorrains. Malgré la reprise constatée depuis 2015, la période actuelle (2012-2016) est caractérisée par un net recul par rapport à la période 1995-2005 : - 55% en Moselle, - 58% en Meurthe-et-Moselle, et - 70% dans les départements de la Meuse et des Vosges.

## Évolution des PTZ dans les départements lorrains

Source : SGFGAS



## Depuis les années 2000 : un accès difficile à la propriété pour les ménages modestes

L'augmentation des taux d'intérêt réels à la fin des années 1990, puis les fortes hausses des prix des années 2000 ont freiné l'accès au marché immobilier des ménages. Par exemple, dans la Métropole du Grand Nancy où l'offre de logements locatifs est majoritaire (elle représente plus de 80 % de l'offre locative du bassin de vie), la croissance du parc des propriétaires occupants est plus faible qu'en France métropolitaine car l'accès à la propriété se reporte majoritairement en 1<sup>re</sup> couronne. En effet, avec 40,8 % en 2014, le taux des propriétaires n'a augmenté que de 2 points depuis 1982 (contre 8 points en France sur cette période de 32 ans). On constate même une légère dégradation puisqu'il avait atteint un maximum de 41,5 % en 2006, avant de décroître.

## Évolution du taux des propriétaires en France métropolitaine et dans la Métropole du Grand Nancy

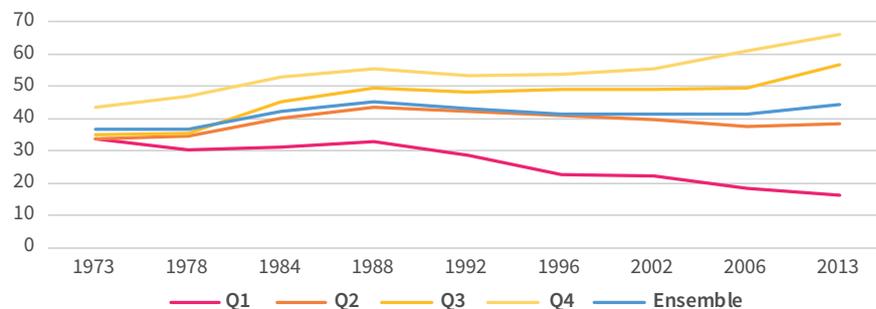
Source : Insee

	1954	1962	1975	1982	1990	1999	2006	2014
France métropolitaine	35,0 %	41,8 %	47,5 %	50,0 %	54,5 %	54,7 %	57,5 %	57,8 %
Métropole du Grand Nancy	-	-	-	38,9 %	38,0 %	38,6 %	41,5 %	40,8 %

Les ménages aux revenus modestes sont particulièrement pénalisés. Alors qu'en 1973, 34 % des jeunes ménages (25 à 44 ans) les plus modestes étaient propriétaires, ils ne sont plus que 16% dans ce cas en 2013. Le rythme d'accession à la propriété de ces ménages s'est particulièrement dégradé entre 1988 et 2013 (ils sont deux fois moins nombreux). En revanche, la part des propriétaires s'est accrue au cours de la période pour les 25-44 ans les plus aisés : en 2013, 66 % d'entre eux sont propriétaires, contre 43 % en 1973.

### Taux de propriétaires suivant le quartile de niveau de vie, parmi les 25-44 ans (en %)

Source : Enquêtes Logement INSEE 1973-2013



*Lecture : le taux d'accession à la propriété est le rapport entre le nombre de ménages nouveaux propriétaires à la date considérée et de ménages non propriétaires quatre ans avant.*

*Sur la Métropole du Grand Nancy, le Q 1 correspond à un revenu mensuel maximum de 1276 €, le Q 2 maxi = 2130 €, le Q 3 maxi = 3530 €, et Q 4 maxi = 5400 €.*

C'est pourquoi depuis le milieu des années 2000, les collectivités territoriales interviennent au côté de l'État pour soutenir l'accession abordable à la propriété, mais avec des résultats souvent limités. En effet, en 2004, la loi a permis explicitement l'intervention financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur des personnes accédant à la propriété, en complément ou indépendamment des aides de l'État, en particulier dans le cadre des Programmes Locaux d'Habitat (PLH) pour les ménages les plus modestes, favorisant ainsi le parcours résidentiel des ménages au sein des agglomérations.

En complément des dispositifs de l'État, les collectivités apportent leurs concours dans les domaines suivants, en ciblant spécifiquement des ménages à faibles ressources :

- Prêts ou subventions alloués aux primo-accédants pour l'achat d'un bien neuf ou ancien.
- Soutien aux opérations de location-accession avec financement PSLA.

- Production de produits à coûts maîtrisés.
- Minoration de charges foncières.

Mais au-delà de ces outils, les collectivités rencontrent des difficultés pour soutenir de manière massive et durable l'accession sociale à la propriété :

- Difficultés pour maîtriser les coûts de production permettant de générer une offre importante de logements abordables.
- Limite budgétaire.
- Faible durabilité des aides publiques : l'effort public consenti pour aider une famille à devenir propriétaire n'est pas durable dans le temps. Les clauses anti-spéculatives sont temporaires (10 ans au maximum) et parfois fragiles juridiquement. Une fois le logement revendu sur le marché libre, les collectivités doivent constamment réengager de nouveaux moyens pour maintenir une offre abordable sur le territoire.

## ZOOM

### LES DISPOSITIFS D'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Le PTZ reste la pierre angulaire de l'accession aidée à la propriété, car il est accessible à un très grand nombre de ménages, mais depuis les années 2000, plusieurs autres dispositifs sont proposés :

- Des **prêts classiques** comme le prêt d'accession sociale (PAS) et le prêt conventionné (PC) qui ouvrent droit à l'APL.
- Le **prêt social location accession (PSLA)** fondé sur des plafonds de ressources, relancé en 2004.
- Un **taux de TVA réduit à 5,5 %** pour faciliter l'accession sociale à la propriété dans et autour des quartiers en rénovation urbaine.
- La **création du PASS-FONCIER** (dissociation du foncier et du bâti) en 2006 conditionné par la mise en place de l'aide d'une collectivité locale mais sa distribution a cessé en 2010.
- La **majoration du PTZ**.

### LA POLITIQUE D'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ DE LA MÉTROPOLE DU GRAND NANCY

La Métropole du Grand Nancy a développé, en 2013, un dispositif spécifique d'aide à l'accession à la propriété, qui s'appuie sur :

- Le **développement de l'offre** en PSLA (prêt social location-accession).
- L'**aide directe aux primo-accédants** (par une subvention de 5 000 €) qui font l'acquisition d'un logement neuf de plus de 85 m<sup>2</sup>, dans une limite de prix et de ressources.
- La **mise en place de mesures** facilitant la production de logements abordables dans les ZAC communautaires.

Pour soutenir le PSLA, la Métropole a ouvert son **dispositif d'aide à la surcharge foncière**, en majorant les opérations qui sont situées dans les quartiers de rénovation urbaine (PRU). De plus, dans la limite de l'enveloppe de l'État et d'Action Logement spécialement dédiée à la surcharge foncière en 2015, une **bonification exceptionnelle de la subvention** « accession sociale » a été instituée. Elle concerne les organismes HLM de la Métropole, en fonction de la localisation de l'opération et de la typologie des logements. Cette subvention perdure tant que l'enveloppe n'est pas entièrement consommée. Depuis la mise en place de cette politique en 2013, **48 ménages ont bénéficié d'une subvention, et 74 logements en location-accession ont été réalisés sur le territoire.**

## 2 L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE ET LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE : 2 NOUVEAUX OUTILS POUR DÉVELOPPER UNE OFFRE D'ACCESSION ABORDABLE

Une réponse est apportée par un nouveau dispositif qui repose sur deux outils complémentaires : un organisme de foncier solidaire et un bail réel solidaire.

L'organisme de foncier solidaire (OFS) apporte une réponse sécurisée pour pérenniser dans le temps l'effort public mobilisé pour l'accès social à la propriété. L'aide publique est immobilisée dans le foncier et protégée par l'OFS qui reste propriétaire du terrain.

En complément, le bail réel solidaire (BRS) a été créé. Il repose sur la dissociation perpétuelle entre la propriété du sol détenue par l'OFS et les propriétés immobilières acquises par les ménages (sans le terrain). Un encadrement du prix de revente permet à plusieurs générations de ménages de bénéficier de conditions favorables pour devenir propriétaires, et sans effort financier supplémentaire de la part de la collectivité.

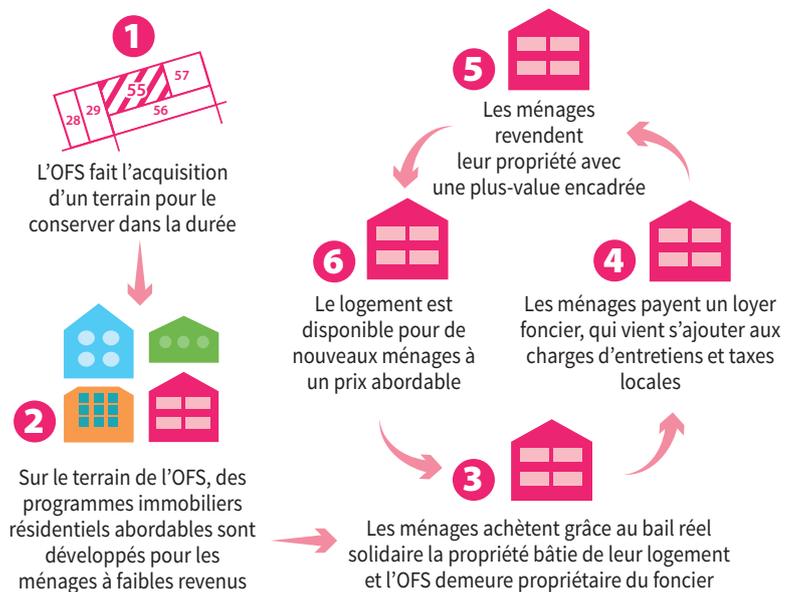
### L'organisme de foncier solidaire (OFS)

L'article 164 de la loi ALUR (n°2014-699 du 24 mars 2014) a créé les organismes de foncier solidaire (OFS), une déclinaison française des « Community Land Trust » anglo-saxon.

L'OFS est un organisme à but non lucratif agréé par le Préfet de Région, qui a pour vocation d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements dans une logique anti-spéculative. C'est un nouvel acteur foncier dont l'objet est de constituer un parc pérenne d'accès à la propriété à destination de ménages modestes. Pour se faire, il acquiert le foncier dont il reste propriétaire, pour réaliser des logements dont les droits réels des murs seront cédés (sans le terrain). Il est chargé d'agréer les ménages accédants sous conditions de ressources, de percevoir les redevances foncières (le modèle économique de l'OFS nécessite la perception d'un loyer foncier) et de vérifier que les logements sont vendus dans une fourchette de prix définis au départ.

### Cycle du logement abordable grâce au recours à l'organisme de foncier solidaire et au bail réel solidaire

Source : Espacité, 2016



### Qui peut créer un OFS ?

Divers statuts sont possibles : collectivités, organismes HLM, établissements publics, coopératives, associations, fondations... Il n'est pas nécessaire de créer un nouvel organisme. L'OFS peut être une structure déjà existante dans le territoire. Pour limiter les coûts de fonctionnement, il peut également mutualiser les métiers et savoir-faire avec d'autres acteurs du territoire.

## Le bail réel solidaire (BRS)

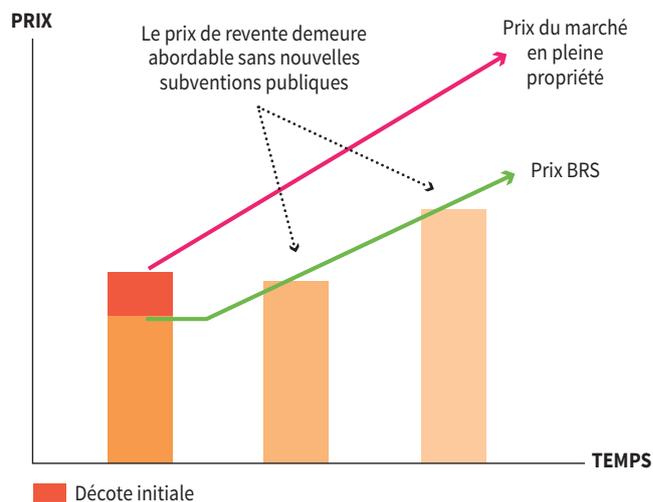
Le BRS est un nouveau bail emphytéotique introduit par l'ordonnance du 20 juillet 2016. Il vise à dissocier de façon perpétuelle les murs des logements de la propriété foncière et présente trois innovations principales :

- Une limitation des prix à la revente permet à plusieurs générations d'accédants de bénéficier de prix abordables, tout en assurant une certaine plus-value au propriétaire des murs à chaque revente.
- Les baux étant limités à 99 ans en droit français, pour rendre la dissociation bâti / foncier perpétuelle, un mécanisme de « rechargement » du bail permet de repousser le terme du bail à chaque mutation (vente, donation ou succession). La valeur des droits réels ne baisse donc pas avec le temps.
- Il s'agit d'un bail divisible qui permet d'individualiser la propriété dans le logement collectif.

En matière d'accession à la propriété, rappelons que le Pass Foncier « bail à construction » avait ouvert la voie, avec succès, en instaurant une dissociation temporaire de l'acquisition du foncier et de celle du bâti.

### L'immobilisation des aides dans le foncier et l'encadrement des prix à la revente permet de maintenir le caractère abordable du logement

Source : Vincent Le Croizic-Président Community Land Trust France



**i** En matière de fiscalité : le BRS est éligible à la TVA réduite 5,5%, à l'exonération de droits de mutation, à un abattement de 30% de la taxe foncière et au PTZ.



### Qui peut être titulaire d'un BRS ?

Il peut s'agir d'un particulier sous conditions de ressources, d'un constructeur qui s'engage à céder les droits à des ménages éligibles, une société civile coopérative de construction ou une société d'habitat participatif qui s'engage à attribuer un droit de jouissance à des ménages éligibles.

### Exemples de programmes d'accession sociale à la propriété



▲ Pulnoy / Les Résidences Vertes, Le Nid / Guerra et associés / NM architectes



▲ Jarville-la-Malgrange / Écosquare / NOVEMIA / Martin Koehler

# 3 LES PREMIÈRES EXPÉRIMENTATIONS EN FRANCE

Le premier OFS a été créé à Lille en février 2017 pour la réalisation de deux opérations regroupant un peu plus de 90 logements en cœur de ville. Le modèle économique propose des appartements à 65% du prix du marché (2050 à 2400 €/m<sup>2</sup> contre 4000 €/m<sup>2</sup> en accession libre), auquel s'ajoute une redevance mensuelle de 50 €. À noter que depuis 2008, sur la métropole lilloise environ 240 logements sont engagés chaque année en accession aidée à la propriété. Grâce à l'OFS, cet investissement devrait être pérenne.

En septembre 2017, le Comité Ouvrier du Logement (COL) du Pays Basque a créé un OFS, le deuxième en France après Lille. C'est à Biarritz que l'OFS va mener sa première opération sur un terrain appartenant à la communauté d'agglomération. Sur un programme de 36 logements, 12 sont réservés à l'accession sociale. Les appartements qui seront construits par le COL seront vendus à 2200 €/m<sup>2</sup> au lieu de près de 6000 €/m<sup>2</sup> s'ils avaient été réalisés par un promoteur. Le cumul de la mensualité du prêt et de la redevance du terrain sera inférieur au loyer du secteur privé.

La Métropole de Rennes et la ville de Paris ont également lancé des études de faisabilité pour la création d'un OFS. La Métropole de Rennes mène depuis 2006 une politique d'accession sociale à la propriété avec la production de près de 400 logements chaque année. Cette métropole se lance dans ce dispositif pour constituer dans la durée un volume important de logements abordables. À Rennes, le premier projet aura lieu dans un quartier ANRU sur un foncier appartenant à un bailleur social. Le prix de vente estimé pour ce programme est de 1650 €/m<sup>2</sup> (contre 3400 €/m<sup>2</sup> en accession libre), auquel s'ajoute une redevance mensuelle. Il y est également envisagé de mobiliser le BRS en accession dans le parc privé ancien. À noter également, la réalisation d'une étude de faisabilité pour la création d'un OFS, votée par le Conseil de Paris en mars 2017.

Les premières expérimentations de ces dispositifs ont été lancées dans les territoires qui ont développé, déjà depuis plusieurs années, des politiques volontaristes en accession sociale à la propriété (Rennes, Lille). Pour ces territoires, l'enjeu est principalement de pérenniser l'investissement public. Dans le cas de la ville de Biarritz, il s'agit de permettre aux ménages modestes d'accéder à la propriété dans un contexte où les prix sont très élevés.

La mise en œuvre de ces dispositifs dans le Grand Nancy pourrait amplifier l'offre en accession sociale à destination des ménages primo-accédants souvent contraints pour des raisons budgétaires de quitter la Métropole pour accéder à la propriété. Dans les villes moyennes comme Lunéville, Baccarat, Épinal, l'organisme de foncier solidaire peut être un outil de gestion du parc privé pour revitaliser et requalifier les quartiers anciens dégradés.



## LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

(Source : Ministère de la cohésion des territoires)

### LES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE

#### Loi Alur, art. 164 (art. L. 329-1 du code de l'urbanisme)

- Création et définition des organismes de foncier solidaire, organismes non lucratifs agréés par l'État
- Introduction du principe de dissociation du foncier et du bâti à travers un bail de longue durée.

#### Décret du 12 septembre 2016 modifié par le décret du 10 mai 2017 (art. R 329-1 à R 329-17 du code de l'urbanisme)

- Précision de la définition d'un OFS
- Modalités d'agrément par le Préfet de Région, suspension ou de retrait de l'agrément
- Modalités de contrôle.

### LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE

#### Ordonnance du 20 juillet 2016 (art. L. 255-1 à L. 255-19 du code de la construction et de l'habitation)

- Définition et cas d'utilisation
- Principe de plafonnement des ressources, du loyer ou du prix de cession des droits réels
- Principe de la prorogation de la durée du bail en cas de cession des droits réels
- Principe d'une redevance foncière sur la transmission des droits réels.

#### Décret du 10 mai 2017 relatif au bail réel solidaire (art. R. 255-1 à R. 255-9 du code de la construction et de l'habitation)

- Définition des plafonds de ressources, de loyer, de prix de cession des droits réels.

LES CAHIERS DE SCALEN N°37 | DÉCEMBRE 2017 | **VEILLE JURIDIQUE : HABITAT - IMMOBILIER**  
**L'ORGANISME DE FONCIER SOLIDAIRE (OFS) ET LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE (BRS) :**  
**DEUX NOUVEAUX DISPOSITIFS POUR DYNAMISER L'ACCESSION ABORDABLE À LA PROPRIÉTÉ**

DIRECTION DE LA PUBLICATION : PASCAL TATON | RÉDACTION : FUNMI AMINU,  
PIERRE-EMMANUEL CHOLLET | ONT CONTRIBUÉ À CE NUMÉRO : JASMINE CAILLER,  
MÉLISSA COLLE, MARION MONIQUE | PILOTAGE ET COORDINATION ÉDITION :  
PRISCILLA PIERRE | CONCEPTION ET MISE EN PAGE : ALEXANDRE COLIN

