

Février 2017



DISSOCIATION DU FONCIER ET DU BATI ET AUTRES SOLUTIONS

VERS UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENTS



DISSOCIATION DU FONCIER ET DU BATI ET AUTRES SOLUTIONS

VERS UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENTS

1 - LES MONTAGES JURIDIQUES CLASSIQUES	p. 2
A) Le bail emphytéotique	p. 2
B) Le bail à construction	p. 3
C) La cession d'usufruit	p. 6
2 - LES DISPOSITIFS EMERGENTS	p. 7
A) L'usufruit locatif social	p. 7
B) Le bail réel immobilier	p. 9
C) Le bail réel solidaire	p. 11
D) Le Coop-Foncier	p. 16
E) L'habitat participatif	p. 17
3 - LA DISSOCIATION DU FONCIER ET DU BATI - RECHERCHER L'EFFICACITE	p. 19
A) L'efficacité des baux de longue durée	p. 19
B) Faciliter l'accession en évitant la spéculation	p. 22
4 - LA PRATIQUE ETRANGERE	p. 25
A) Royaume uni	p. 25
B) Suisse	p. 26
C) Belgique	p. 27
D) Suède	p. 27

Les interviews :

Remerciements pour leur disponibilité à *Vivien Baufumé, Marc Bonjour, Eugénie Jourdan, Alain Laurier, Vincent Le Rouzic, Jérôme Masclaux, Patrice Sauvaget, Bernard Vorms.*



Dans tout programme de construction, faire l'économie du coût des terrains peut rendre plus attractif le prix des logements. Cela peut faciliter le développement du parc de logements sociaux mais aussi l'accès à la propriété.

Là où le terrain est rare et donc cher, à savoir les zones tendues, les enjeux en termes de mixité sociale et de développement urbain incitent à recourir aux baux emphytéotiques (ou assimilés).

Ces contrats de longue durée (18 ans et plus) qui confèrent au preneur des droits de « quasi propriétaire » sur les terrains, peuvent, en effet, rendre plus accessible l'offre de logements, en neutralisant ou en atténuant dans les projets de construction, la valeur foncière du sol.

De tels dispositifs, assez répandus dans de nombreux pays, sont restés longtemps exceptionnels en France où tous les privilèges découlant du droit de propriété ont été réunis entre les mains d'un seul : le propriétaire du foncier. Si sous l'Ancien Régime, de multiples droits se cumulaient sur un même sol au profit de différents bénéficiaires, l'époque de la Révolution va marquer le pas. De telles dispositions ne sont plus en adéquation avec la conception d'un droit de propriété qui se veut absolu et perpétuel. Pour mémoire, la propriété est ainsi considérée dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme l'un des quatre « droits naturels et imprescriptibles de l'Homme ».

Le fait est qu'hors nos frontières, de nombreux pays développent avec plus de facilités la dissociation du foncier et du bâti.

Ainsi, en Angleterre, les baux de longue durée confèrent des droits de quasi propriétaire aux preneurs et en Suède, de nombreuses communes sont devenues propriétaires de tout ou partie du sol, facilitant une vraie politique de l'emprise foncière et du coût des logements. D'autres encore, comme la Suisse ou la Belgique ont emprunté la même voie.

En France, face à la réalité des coûts de construction et au besoin constant de nouveaux logements, ces mécanismes de « droit de propriété limitée » ont déjà été mis au service d'une production de logements à coût maîtrisé.

Pour jouer le rôle de levier, le bail emphytéotique et le bail à construction sont les deux procédés les plus communément utilisés, l'un et l'autre étant des baux à long terme, conférant au preneur un droit réel immobilier (I- Les montages juridiques classiques).

Parallèlement, de nouveaux outils ont été codifiés, comme l'usufruit social, le bail réel immobilier et le bail solidaire ou relèvent d'une pratique contractuelle, tel le Coop Foncier ou l'habitat participatif (II- Les dispositifs émergents).

Toutefois, ces mécanismes ne peuvent constituer la seule solution pour une production de logements moins chers et adaptés à la demande des ménages à revenus moyens ou modestes que si le portage foncier est conséquent (III- Dissociation du foncier et du bâti – rechercher l'efficacité).

Par ailleurs, le terme du bail doit être anticipé pour gérer le devenir des logements et de leurs occupants. Tous ces éléments doivent être pris en compte pour renforcer l'efficacité des dispositifs.

Un rapide coup d'œil sur ce qui est réalisé à l'étranger illustre bien la pratique hors de nos frontières (IV- La pratique étrangère).



1 LES MONTAGES JURIDIQUES CLASSIQUES

A) Le bail emphytéotique

Le bail emphytéotique de droit commun est défini aux articles L. 451-1 à L. 451-13 du Code rural. Si à l'origine, de tels baux trouvaient leur fondement dans l'organisation foncière des propriétés rurales et agricoles, ils bénéficient, désormais, d'une réelle légitimité dans le développement urbain.

Le bail emphytéotique confère au preneur un droit réel temporaire, conclu pour plus de dix-huit ans mais sans dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans, il ne peut se prolonger par tacite reconduction mais peut être renouvelé, ce qui suppose une renégociation de ses conditions. Une redevance à la charge du preneur (l'emphytéote) est prévue, généralement d'un faible montant pour l'inciter à répondre de ses obligations. Ce montant doit être calculé de façon à ne pas remettre en cause l'intérêt de la location du terrain par rapport à son acquisition.

Le bail emphytéotique administratif

L'article L1311-2¹ du Code de la construction et de l'habitation autorise les collectivités territoriales et leurs établissements publics à accorder sur leur domaine public des baux emphytéotiques administratifs qui confèrent au preneur un droit réel.

La constitution de droits réels sur le domaine public étant interdite, le bail emphytéotique administratif permet de contourner cette interdiction sous condition que l'intérêt général ou une mission de droit public le justifient. Au terme du bail, l'administration récupère son fonds et les améliorations ou constructions qui y ont été réalisées.

Les caractéristiques essentielles sont celles du bail emphytéotique de droit commun : longue durée, absence de tacite reconduction, constructions restant la propriété du preneur pendant la durée du bail et devenant par la suite celle du bailleur.

A terme la commune retrouve ainsi un foncier valorisé à moindre coût, tout en veillant à sa politique d'urbanisation et à l'affectation des sols dans le cadre d'une négociation, impliquant surtout les promoteurs et les organismes « HLM ».

Régime fiscal : la conclusion du bail n'est pas soumise à la formalité de l'enregistrement (sauf bien ruraux). Le bail est assujéti à la taxe de publicité foncière. Les cessions des droits du bailleur et du preneur sont soumises aux droits de mutations comme pour les immeubles.

1) Article L1311-2 CCH modifié par Ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 - art. 57

Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ou en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif. Un tel bail peut être conclu même si le bien sur lequel il porte, en raison notamment de l'affectation du bien résultant soit du bail ou d'une convention non détachable de ce bail, soit des conditions de la gestion du bien ou du contrôle par la personne publique de cette gestion, constitue une dépendance du domaine public, sous réserve que cette dépendance demeure hors du champ d'application de la contravention de voirie. Un tel bail ne peut avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur soumis à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ou d'une autorité concédante soumise à l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. Dans le cas où un tel bail serait nécessaire à l'exécution d'un contrat de la commande publique, ce contrat prévoit, dans le respect des dispositions du présent code, les conditions de l'occupation du domaine.

L'utilité du bail emphytéotique pour les bailleurs sociaux : c'est souvent au travers d'un bail emphytéotique administratif que les sociétés HLM, partenaires des communes, obtiennent le foncier permettant la réalisation de constructions qui s'inscrivent dans une logique d'intérêt général, les municipalités ayant à répondre du besoin de logements sociaux.

Dans tous les cas où le foncier dépend du domaine public, c'est la DIE² qui procède à l'estimation de la valeur locative. Dès lors que le bail de longue durée est conclu pour servir l'intérêt général ou une mission de service public, la DIE peut rendre un avis favorable à une réduction de la valeur locative.

Lorsque le bail a pour motif, la création de logements sociaux en vue de répondre à l'obligation de respecter le quota prévu à l'article L302-5 CCH, les collectivités locales peuvent alors déduire cette dépense du prélèvement sur leurs ressources fiscales opéré par l'Etat pour non respect de leur obligation.

Redevance : le bail peut prévoir un paiement mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel. Fréquemment dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif, sera préférée la capitalisation de la rente, dont le versement s'effectuera alors par paliers à partir de la signature du bail. Par exemple : « à hauteur de x euros à la signature de l'acte et le reliquat dans un délai déterminé et au plus tard deux ans après la date de signature du bail» .

B) Le bail à construction (art. L. 251-1 s. et R. 251-1 s. CCH)

Au terme de l'article L. 251-1CCH : "Constitue un bail à construction le bail par lequel le preneur s'engage, à titre principal, à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail".

Les éléments essentiels sont les mêmes que ceux du bail emphytéotique : longue durée, construction sur un terrain loué, droit réel immobilier de jouissance, durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans sans tacite reconduction.

La longue durée de location facilite l'adhésion du constructeur, assuré de rentabiliser l'opération. C'est d'ailleurs une logique de rentabilité qui a conduit au bail à construction, lorsque dans les années 60 les besoins de terrains et les coûts de construction étaient l'objet de nombreuses spéculations.

Le dispositif a été intégré au PASS-FONCIER® pour faciliter l'accession à la propriété. Dans ce cadre, celle-ci s'organise en deux temps : tout d'abord le financement de la construction, puis celui du terrain.

Régime fiscal : conclusion du bail sur option soumise à TVA - dispense de la formalité de l'enregistrement du bail - exonération de taxe de publicité foncière - cession des droits du bailleur soumise à la taxe de publicité foncière ou aux droits d'enregistrement - cession des droits du preneur sur option soumise à TVA au titre de la production ou livraison d'immeubles.

²La DIE (Direction Immobilière de l'Etat), dénommée France Domaine avant le 19 septembre 2016 est une direction du Ministère de l'économie et des Finances chargée de l'établissement de l'assiette et du contrôle des redevances domaniales, du recouvrement des produits domaniaux de toute nature, A ce titre, la DIE a pour mission d'évaluer, d'acheter, de vendre, de prendre à bail ou de concéder l'usage des biens immobiliers, appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques.

Elle a aussi la charge de la curatelle des successions vacantes ou en déshérence par décision de justice.

Le PASS-FONCIER® - un bail à construction au service de l'accèsion (Extrait Action Logement – Service juridique juin 2013)

Le PASS-FONCIER® est un dispositif d'accompagnement des politiques locales de l'habitat en faveur de l'accèsion à la propriété mis en place en septembre 2006 par le "1% logement" et les pouvoirs publics. Ce dispositif n'est plus disponible depuis le 31 décembre 2010. Il pouvait être décliné sous deux formes : un bail à construction donnant lieu au portage du terrain par un organisme associé collecteur de l'Union d'économie sociale du logement ou par un prêt à remboursement différé. Plusieurs avantages étaient prévus comme la TVA à taux réduit et la sécurisation de l'accédant en cas de difficultés.

Le PASS-FONCIER® sous forme de bail à construction repose sur la dissociation de l'acquisition du foncier de celle du bâti. Le coût initial de l'opération d'accèsion à la propriété est limité au seul coût de la construction, tout ou partie du prix du terrain qui est mis à la disposition du ménage étant porté par une structure porteuse pendant toute la durée de remboursement des prêts souscrits pour la construction, dans le cadre d'un bail à construction assorti d'une promesse de cession du foncier au profit du preneur du bail. La structure porteuse, personne morale et filiale d'un CIL, se porte acquéreur du foncier et signe concomitamment un bail à construction soit directement avec le ménage accédant, soit avec un promoteur-constructeur qui cède dans un second temps son droit au bail à construction au ménage accédant (VEFA). L'opération se réalise donc en deux temps : tout d'abord, l'accédant finance le coût de la construction de sa maison ; puis, il achète le terrain appartenant à la structure porteuse (il lève l'option). Le preneur a la faculté de céder le droit au bail à construction à tout moment, en vertu du principe de liberté de cession de bail à construction énoncé par l'article L. 251-3 du CCH. Toutefois, un contrôle de la cession est exercé par la structure porteuse.

Les types de PASS-FONCIER®³

Les PASS-FONCIER® se caractérisent par une part importante des baux à construction. Cependant, la montée en charge du dispositif accompagne un rééquilibrage entre ces deux types de PASS-FONCIER®.

Les prêts PASS-FONCIER® représentent un tiers des dossiers sur la période avril 2009 – mars 2010 alors qu'ils ne représentaient qu'un dossier sur 10 sur la période novembre 2007 – février 2010.

Pour quasiment neuf dossiers sur dix le PASS-FONCIER® a été demandé pour un logement en individuel. Toutefois, la part des logements en collectif augmente entre la première période (novembre 2007 à février 2010 - base UESL) et la période plus récente avril 2009 – mars 2010 (base collecteurs). Les baux à construction ne concernent que des logements en individuel, en particulier en individuel diffus, alors que les prêts portent principalement sur des logements en collectif ou en individuel groupé. L'évolution de la répartition entre les logements individuels et les logements collectifs est donc cohérente avec la montée en charge des prêts.

La répartition des montants selon les zones réglementaires montre une utilisation du PASS-FONCIER® souvent proche des plafonds autorisés : le montant moyen du PASS-FONCIER® est de 35 000€. **Les montants de prêts PASS-FONCIER® sont plus élevés que ceux des baux à construction.**

La répartition géographique des PASS-FONCIER® se caractérise par un certain déséquilibre dans sa distribution et par une surreprésentation des zones les plus tendues : les régions où les dossiers PASS-FONCIER® sont les plus nombreux sont la Bretagne, 15% des dossiers, la Picardie et la région Rhône-Alpes, 11%. Par ailleurs, 37% des PASS-FONCIER® instruits pour des logements individuels sont en zone réglementaire B et 3% en zone A, pour respectivement 26% et 2% de l'ensemble des terrains à bâtir.

Le coût des opérations financées par un PASS-FONCIER®

Le coût moyen total des opérations financées par les PASS-FONCIER® instruits entre avril 2009 et mars 2010 est relativement faible. Il s'élève à 178 000€. Ce coût est plus faible que le coût total des opérations d'acheteurs de terrains à bâtir en 2008, 208 000€. Ces différences concernent aussi bien les terrains, de plus petite taille que ceux acquis par l'ensemble des acheteurs d'un terrain à construire, que les constructions. Ces dernières comptent en général un nombre de pièces relativement faible. Enfin, elles s'observent également à même zone réglementaire. Le coût moyen des opérations financées par un PASS-FONCIER® est en revanche plus élevé que le coût moyen des opérations financées par le nouveau prêt à taux zéro en 2009, 160 000€ en moyenne pour les constructions neuves.

Pour un quart des dossiers, le coût du terrain représente 37% du coût total de l'acquisition.

Le PASS-FONCIER® pèse fortement dans le montage de l'opération, ce qui peut être le signe d'un pouvoir solvabilisateur élevé. Il est néanmoins plus faible que celui observé pour les prêts à taux zéro. Pour plus d'un dossier sur deux le montant du PASS-FONCIER® représente entre 16% et 20% du coût total de l'opération. **La part du PASS-FONCIER® dans le prix total d'acquisition est plus élevée pour les prêts que pour les baux à construction.** Elle s'élève à 20% en moyenne pour les prêts. Les nouveaux prêts à taux zéro octroyés en 2009 représentent 23% du coût total des opérations qu'ils financent.

³Source : Étude sur le PASS-FONCIER®, CRÉDOC / UESL – 2010.

Bail emphytéotique ou bail à construction - Quelques enjeux :

Maitriser le coût des ouvrages

La location du foncier allège le poids de l'investissement que le preneur doit envisager pour la construction. Celui qui construit mise sur la valeur immédiate de ses réalisations et sur le bénéfice qu'il peut retirer soit des loyers, soit de la vente de son programme. Le bailleur, lui, compte sur la valeur enregistrée par le foncier à long terme mais il peut aussi compter sur un revenu régulier, dès lors que les redevances sont substantielles. Quel que soit l'objectif recherché, le propriétaire du fonds récupérera son bien et les ouvrages réalisés, sans avoir eu à les financer.

Organiser la fin du bail

Parfois, il sera judicieux que le bail prévoie ses conditions de renouvellement ainsi qu'un droit de préférence au bénéfice du preneur en cas de vente ou, à défaut des indemnisations conséquentes.

Conduire une politique du logement

La réussite de ces montages fonciers repose sur un équilibre recherché et accepté de la part des parties à la convention. Si l'objectif est de produire du logement social, il faudrait être en mesure de maintenir ce parc au terme du bail ou disposer d'une nouvelle offre ; les collectivités locales doivent donc garder la main si elles souhaitent maintenir mixité sociale et équilibre urbain.

Financement

Le PTZ est ouvert aux opérations conclues dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un bail à réhabilitation mais sous condition qu'une clause de transfert à terme de la propriété du terrain à l'emprunteur soit prévue.

Le PTZ reste donc attaché à la pleine propriété du bien.

C) La cession d'usufruit

La cession d'usufruit résulte du démembrement du droit de propriété. Celui qui reçoit l'usufruit du bien en a la jouissance ce qui lui permet de l'habiter ou de le louer. Le nu-propiétaire, quant à lui, garde la disposition du bien et notamment le droit de le vendre (article 578 et suivants du Code civil).

Le nu-propiétaire ne perçoit aucun loyer mais bénéficie d'un régime fiscal favorable : en particulier ce bien n'entre pas dans le calcul de l'impôt sur la fortune et les intérêts d'emprunts qu'il aurait souscrit pour acheter ce bien sont déductibles des autres revenus fonciers dont il peut être redevable. En fin d'usufruit le propriétaire est assuré de récupérer le bien, libre de toute occupation et remis en état.

La valeur de l'usufruit : lorsqu'il est consenti à une personne physique, cette valeur est fonction de l'âge de l'usufruitier. L'usufruit consenti à une personne morale est d'une durée maximale de 30 ans. L'article 669-II du Code général des impôts évalue à 23% la valeur de l'usufruit consenti à une personne morale, par période 10 ans. Ainsi, un usufruit de 30 ans sera évalué à $23\% \times 3 = 69\%$.

Ce droit temporaire est un outil intéressant permettant aux organismes qui ont pour objet de proposer des logements adaptés aux besoins des personnes en difficulté, de disposer du parc nécessaire à la poursuite de leur mission.

En ce sens, le montage juridique proposé par Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL) apporte une réponse particulièrement adaptée.

Le recours à la donation d'usufruit par SNL (Solidarités Nouvelles pour le Logement)

Solidarités Nouvelles pour le Logement est né en 1988 à Paris pour offrir un logement aux personnes en difficulté. Pour proposer des logements, SNL mobilise les propriétaires privés grâce à plusieurs outils : bail à réhabilitation, mise à disposition d'un logement, donation temporaire d'usufruit, location avec abandon de loyer, vente à un prix de solidarité, sans oublier les dispositifs d'intermédiation locative de la Ville de Paris « Louer solidaire et sans risque » et celui de l'Etat "Solibail".

Un propriétaire peut donner à SNL l'usufruit d'un bien pendant une durée déterminée de trois ans minimum, renouvelable. La donation est consentie par un acte notarié (frais à la charge du propriétaire). A l'issue de la période d'usufruit, le propriétaire retrouve la pleine propriété du bien.

Pendant toute la durée de la donation, SNL Paris assume les charges et la gestion. Outre les avantages fiscaux habituels (ISF et impôts sur le revenu), SNL Paris prend en charge la taxe foncière.

2 LES DISPOSITIFS EMERGENTS

Désormais, à côté du bail emphytéotique, du bail à construction et de la cession d'usufruit, coexistent des outils spécifiques, répondant à des objectifs précis de développement de l'offre de logements. Le bail réel immobilier et le bail réel solidaire, sans oublier l'usufruit locatif social font partie des innovations du droit français.

Parallèlement, les acteurs du logement ont la pratique d'autres dispositifs qui contribuent à doper l'accession sociale à la propriété et à participer au développement d'un parc locatif à loyer maîtrisé.

A) L'usufruit locatif social

L'usufruit locatif social est prévu par la loi ENL (Engagement National pour le Logement) du 13 juillet 2006.

Codifié à l'article L.253-1 CCH, il repose sur la dissociation du droit de propriété entre la nue-propriété et l'usufruit : la nue-propriété est acquise par des épargnants et l'usufruit par des bailleurs sociaux ou institutionnels, pour une durée généralement longue fixée à 15 ans. Ce montage permet de développer une offre de logements dans les conditions du logement social (plafonds de ressources et de loyers, règles habituelles d'attribution de ces logements). L'ULS participe ainsi au développement des politiques locales de l'habitat, sans solliciter de subventions publiques.

Avant le terme de l'usufruit, le locataire est informé de l'issue de la convention : le propriétaire peut lui proposer un bail de droit commun ou mettre en vente le bien, le locataire bénéficie alors d'une priorité pour l'acquérir ; il peut également prétendre à un nouveau logement social, s'il répond toujours aux conditions de ressources nécessaires à son obtention.

Régime fiscal : taux de TVA (5,5 %) lors de la cession des droits d'usufruit et de nue propriété.

L'exemple de PERL – Pierre Epargne Retraite Logement :

PERL, créateur du schéma de l'usufruit locatif social et intermédiaire, fait appel aux particuliers qui achètent la nue propriété des logements et sont pleinement propriétaires du bien au terme de l'usufruit consenti à des bailleurs sociaux. Le dispositif contribue donc à augmenter l'offre de logements sociaux et intermédiaires des collectivités locales. Présent dans de nombreuses villes depuis 2000, Perl contribue au développement du parc social, avec plus de 6 000 logements offerts en zones tendues dont la moitié en Ile-de-France.

Les objectifs de PERL ⁴ :

- Loger les actifs

Les pressions foncières les plus fortes s'exercent sur les villes qui bénéficient d'un fort essor démographique et qui concentrent les bassins d'emplois les plus dynamiques. Dans ces territoires, le déficit d'offre locative pénalise directement les actifs qui peinent à s'installer ou à rester dans la commune de leur choix.

- Produire plus de loyers abordables

Les catégories intermédiaires pour qui l'accès au logement social est restreint, souffrent de l'insuffisance quantitative du parc locatif privé.

⁴ Sources : www.perl.fr

PERL – le point de vue de :**Vivien Baufumé - Secrétaire général - Directeur juridique****Marc Bonjour - Directeur des relations institutionnelles****Eugénie Jourdan - Responsable juridique****Quelle place occupe PERL dans le cadre de l'usufruit social ?**

Alain Laurier, président et fondateur de PERL, est le créateur du modèle de l'usufruit locatif social (ULS). PERL en est leader en étant le seul opérateur qui se titre sur les opérations et les commercialise. PERL a également étendu à tous les segments résidentiels, le recours à l'usufruit locatif : immobilier, neuf, ancien, résidences étudiantes.

Quelles sont les implications des différents partenaires ?

L'usufruit locatif social est une solution complémentaire de production de logements sociaux et intermédiaires, dans les territoires en forte pression foncière. Nos opérations sont conçues en étroite partenariat avec les collectivités locales en adéquation avec leur besoin de logements à loyer abordable et avec le bailleur social, futur usufruitier des logements.

Les bailleurs sociaux achètent pour des périodes comprises entre 15 et 20 ans l'usufruit des logements pour un prix correspondant au montant des loyers attendus sur la période (conformément aux niveaux de loyers prévus par décret selon le type de financement pratiqué), décoté des charges et provisions. L'acquisition de l'usufruit peut être financée par un PLS, un PLUS ou un PLAI. Les niveaux de loyers pratiqués sont définis conjointement avec le bailleur-usufruitier et l'autorité délégataire des aides à la pierre.

L'usufruit locatif social peut intervenir dans des cadres très particuliers. Ainsi à Paris, confrontés à des ventes à la découpe, des locataires (sous plafonds de ressources) du parc privé existant ont pu, grâce à la Ville de Paris et au montage proposé par Perl, préserver leur situation locative.

Comment est organisé le terme de l'usufruit ?

Depuis la loi ENL du 13 juillet 2006, les relations entre l'usufruitier et les nus-proprétaires au terme de l'usufruit sont organisées par les articles L.253-4 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

Au terme de l'usufruit, si le nu-proprétaire devenu plein propriétaire ne souhaite pas donner son bien en location et que le locataire en place est encore sous plafonds de ressources, le bailleur social proposera à ce dernier un relogement répondant à ses besoins et ses possibilités. Si le nu-proprétaire souhaite vendre ou reprendre son logement pour habiter, il a la possibilité de délivrer un congé au locataire, conforme aux dispositions de l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989, 6 mois avant la date de fin d'usufruit. En cas de congé-vente, le locataire bénéficiera donc du droit de préemption prévu par la loi de 1989.

Chacun bénéficie d'une information obligatoire sur ses droits, prévue par la loi. PERL prévoit contractuellement l'anticipation de cette information deux ans avant le terme de l'usufruit. La loi prévoit que le bailleur, un an avant le terme de l'usufruit, informe le nu-proprétaire et le locataire de la fin prochaine de l'usufruit. Le nu-proprétaire doit faire connaître ses intentions au locataire six mois avant le terme de l'usufruit (reprise, vente ou maintien du bail). Il est rappelé que si le locataire doit quitter le logement le bailleur social lui proposera un relogement, dès lors que le locataire est toujours sous plafond de ressources.

Quelles sont les évolutions envisageables ?

Perl souhaite développer l'accession sociale par la nue-proprété, l'achat de la nue-proprété par les locataires sociaux peut être une piste si celui-ci peut être financé en partie en PTZ (à noter que le PTZ n'est pas éligible pour acquérir uniquement la nue-proprété dans le cadre d'une accession sociale progressive). Le dispositif peut aussi être appliqué à du logement intermédiaire, des opérations sont à l'étude.

L'atout de ce dispositif : à son terme, l'usufruit s'éteint de lui-même, conférant au nu-proprétaire la pleine propriété du bien.

Alain Laurier – Extrait interview Grand Paris Développement – supplément Rueil-Malmaison – 4^{ème} trimestre 2016 :

« **Etre un accélérateur de la réalisation de logements à loyers abordables pour la métropole** »

Un dispositif qui semble particulièrement adapté à la situation du Grand Paris :

A Paris et en petite couronne, on constate une bipolarisation du marché immobilier, avec d'un côté des logements sociaux en nombre insuffisant, de l'autre côté des logements aux loyers libres, inaccessibles pour de nombreux locataires, notamment les classes intermédiaires et les jeunes actifs. Comment voulez-vous développer l'activité économique et l'emploi dans une métropole si les travailleurs ne peuvent s'y loger ? Ce dysfonctionnement, PERL se propose de le corriger en accélérant la production d'habitations abordables. Avec ce dispositif de cofinancement, nous pouvons équilibrer les programmes malgré les prix élevés de terrains particulièrement recherchés, dans des zones « Primes », centres urbains et quartiers proches des transports publics. A la fin de l'année, nous livrerons ainsi 65 logements réalisés dans le site de l'ancien hôpital Boucicaut (Paris 15^e), où le statut locatif sera maintenu pendant vingt ans, avec un loyer fixé à 20 euros le m², soit plus de 30% en-dessous du prix du marché. C'est une alternative à l'encadrement des loyers en somme. L'autre qualité du dispositif, c'est sa souplesse, qui nous permet d'intervenir aussi dans le parc existant. Cela a été le cas dernièrement d'un immeuble haussmannien dans le XIV^e arrondissement de la capitale où nous avons évité une revente à la découpe et l'éviction des locataires.

Proposition pour l'usufruit locatif social : ouvrir le PTZ à l'accession sociale progressive par la nue-propriété facilitant de nombreux projets d'acquisition et facteur de mixité sociale dans les zones les plus chères.

B) Le bail réel immobilier

Pour répondre aux besoins des communes de produire du logement intermédiaire (articles L. 254-1 et L. 254-2 CCH), l'ordonnance du 20 février 2014 a créé le bail réel immobilier. Il s'agit d'une propriété temporaire des logements qui sont destinés à l'accession ou à la location.

Le décret du 27 juin 2016 apporte plusieurs précisions. Ce bail conclu entre le propriétaire de terrains ou de bâtiments à réhabiliter et un preneur peut être ouvert aux personnes physiques ou de droit public. A l'origine, une restriction prévue par l'ordonnance de 2014 instaurait un zonage d'éligibilité (agglomérations soumises à la taxe sur les logements vacants). Cette condition n'ayant pas été reprise par le décret, c'est tout le territoire qui peut être concerné ; seules se verraient refuser un tel projet, les communes qui n'atteindraient pas leur quota de logements sociaux⁵.

Régime fiscal : la livraison des logements intermédiaires neufs en faveur de bailleurs institutionnels est assujettie à la TVA au taux de 10 % (logements en zones A ou B1 faisant partie d'un ensemble d'au moins 25 % de surface de logements sociaux). Les cessions sont exonérées de taxe de publicité foncière pendant 20 ans.

⁵ Article L302-5 alinéa 1 CCH : «Les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales.»

Conditions d'occupation : les occupants (propriétaires ou locataires) doivent disposer de ressources plafonnées dans les conditions identiques au dispositif d'investissement locatif Pinel.

Plafonds annuels de ressources 2017 (pour connaître les zones : arrêté du 1er août 2014) :

Nombre de personnes	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2
1 personne	37 126 €	37 126 €	30 260 €	27 234 €
Couple	55 486 €	55 486 €	40 410 €	36 368 €
Personne seule ou couple avec 1 enfant à charge	72 737 €	66 699 €	48 596 €	43 737 €
Personne seule ou couple avec 2 enfants à charge	86 843 €	79 893 €	58 666 €	52 800 €
Personne seule ou couple avec 3 enfants à charge	103 326 €	94 579 €	69 014 €	62 113 €
Personne seule ou couple avec 4 enfants à charge	116 268 €	106 431 €	77 778 €	70 000 €
Personne supplémen- taire à charge	+ 12 954 €	+ 11 859 €	+ 8 677 €	+ 7 808 €

Un bail de longue durée :

le bail réel immobilier est un bail emphytéotique qui peut varier entre 18 et 99 ans. Pendant la durée du bail le terrain reste propriété du bailleur et les constructions et améliorations demeurent propriété du preneur. Le propriétaire du foncier perçoit une redevance acquittée par le preneur (ou les copropriétaires en cas d'accession).

Au terme du bail, les biens revenus au bailleur pourront être vendus, loués, connaître un changement de destination, sans aucune obligation de rester dans une logique de logement intermédiaire. La pratique suppose donc une gestion rigoureuse des politiques urbaines, indispensable à l'équilibre d'une offre de logements variée et accessible à toutes les catégories sociales.

Le bail réel immobilier et la location :

Constituant un outil de valorisation du foncier grâce à l'obligation de travaux de construction ou le cas échéant de réhabilitation (art. L. 254-1, al. 7 CCH), il est censé agir également sur le développement du parc intermédiaire nécessaire au maintien des ménages dans les zones urbaines les plus chères.

Les loyers ne doivent pas dépasser des plafonds de loyer identiques à ceux du PLS (plafonds 2017) :

Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2 ou C
16.83 €	12.50 €	10.07 €	8.75 €

Le contrat de location (obligatoirement soumis à la loi du 6 juillet 1989) conclu entre le preneur et les occupants doit contenir la date d'extinction du bail réel immobilier. A défaut, les locataires ont le droit de se maintenir pendant 3 années supplémentaires à compter de la date d'expiration du bail réel.

Le terme du bail réel immobilier doit donc être anticipé pour gérer le sort des occupants, le propriétaire du foncier n'étant contraint de maintenir l'occupation que si une clause l'a prévue.

Le bail réel immobilier et l'accession :

L'objectif est d'offrir une accession à la propriété maîtrisée et c'est sur les territoires où le coût habituel d'acquisition subit l'inflation foncière que le bail réel immobilier pourrait avoir un réel impact.

Le dispositif facilite l'accession à la propriété des ménages puisque les prix d'achat sont décotés par rapport à la moyenne (les prix sont fixés selon des plafonds de prix en fonction de la valeur locative du bien et de la durée résiduelle du bail réel immobilier).

Pour ce qui est de sa mise en œuvre, le bail réel immobilier est initialement consenti à un promoteur, chargé de mener à bien un programme de construction sur des terrains cédés pour une durée déterminée. Par la suite, l'immeuble passant certainement sous le statut de la copropriété, c'est donc le syndicat de copropriété qui se trouverait titulaire du bail.

L'acquisition étant temporaire, l'acquéreur doit être informé qu'il achète un logement pour une durée déterminée en application d'un bail réel immobilier. Il bénéficie d'un droit de réflexion de 30 jours à l'instar du délai applicable en matière de crédit immobilier. Sous peine de nullité de la vente, l'offre d'achat temporaire ne peut donc être l'objet d'une acceptation avant l'expiration de ce délai.

Loi de Finances rectificative pour 2016 du 29/12/16 : les droits de mutation sont désormais calés sur le régime des mutations d'immeuble.

Attention à la fin du bail !

S'il est bien trop tôt pour étudier l'impact du dispositif, quelques observations peuvent toutefois être apportées sur le terme du bail.

A l'approche de la fin de la convention le preneur incertain d'amortir les travaux d'entretien sera parfois tenté de ne plus les assurer. Les clauses du bail devront anticiper ce risque.

S'ils veulent rester dans leurs logements les locataires devront compter sur la poursuite de la logique de location par le propriétaire du foncier, mais celui-ci aura peut-être le projet de céder son bien ; pourraient s'en suivre de nouvelles ventes à la découpe.

Les accédants ou leurs héritiers devront toujours garder à l'esprit que leur droit de propriété est provisoire et l'intégrer dans leur stratégie patrimoniale. Sauf s'il leur est donné la possibilité d'acquérir le foncier.

C) Le bail réel solidaire

L'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire, prise en application de l'article 94 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, offre cette nouvelle opportunité aux Organismes de foncier solidaire (OFS – créés aussi par la loi ALUR). Il s'agit, là encore, d'un bail de longue durée pour faciliter l'accession sociale à la propriété et contribuer au développement de l'offre locative pour les ménages modestes.

Contrairement au bail réel immobilier, le bail réel solidaire pérennise le portage foncier grâce à l'OFS.

Ce bail complète la panoplie des nouveaux dispositifs mais si bail réel immobilier, lui, ne concerne que le logement intermédiaire, le bail réel solidaire, tout en reposant sur le même outil juridique, permet de produire une offre plus sociale* de logements, destinés à la location ou à l'accession.

**Un décret doit venir fixer les plafonds de ressources des ménages éligibles ainsi que la redevance due à l'OFS.*

Le dispositif se veut particulièrement adapté à l'objectif des OFS, alors que les autres outils ne pouvaient y répondre. Par exemple les dispositions légales sur le bail emphytéotique de droit commun ne prévoient pas de mesures anti-spéculatives (cf. paragraphe suivant). Quant au bail réel immobilier, il a été considéré trop éloigné de l'objet social des OFS.

Le dispositif repose sur :

- une dissociation du foncier et du bâti permettant l'acquisition de la résidence principale ;
- l'acquisition et la conservation du foncier par l'OFS dans une logique anti-spéculative ;
- un contrôle, par l'OFS, de l'affectation des logements en fonction des ressources des ménages et un accompagnement lors de la mutation des droits réels attachés au bail réel solidaire ;
- l'encadrement du prix de revente des droits réels, permettant le maintien durable de l'offre à un prix abordable.

La loi de Finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016 précise le régime fiscal des opérations réalisées dans le cadre d'un bail réel solidaire (BRS) en alignant le régime fiscal sur le PSLA et le bail à construction :

- Application d'un taux de TVA réduit (5,5 %) dans le cadre de la production de logements grâce au BRS ;
- Exonération de taxe de publicité foncière lors de la conclusion des baux réels solidaires ;
- Application aux mutations de droits d'un bail réel solidaire des dispositions fiscales applicables aux mutations d'immeubles ;
- Abattement de 30 % de la base d'imposition à la taxe foncière sur les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire, sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre ;
- Éligibilité au PTZ des acquisitions en première propriété d'une résidence principale dans le cadre d'un BRS. Jusqu'ici les baux de longue durée de type bail emphytéotique ou bail à construction permettaient de recourir au PTZ sous condition de prévoir la pleine propriété du bien entre les mains de l'emprunteur. Désormais il en va différemment pour le BRS puisque le terrain doit rester propriété de l'OFS.

La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 autorise les organismes HLM à vendre les logements leur appartenant aux OFS en vue de la conclusion d'un BRS.

Pour faciliter les cessions, l'avis de France Domaine (DIE) n'est pas requis et des règles propres s'appliquent à la location des logements. Les organismes HLM peuvent également être détenteurs de parts d'OFS ou être prestataires de services et ainsi apporter leur compétence en accession sociale à la propriété.

Les mesures récentes traduisent l'intérêt des pouvoirs publics pour ce dispositif. Les avantages particulièrement en termes de TVA à taux réduit et le soutien des bailleurs sociaux vont contribuer à leur développement.

Rôle et missions des Organismes de foncier solidaire

Les OFS sont la traduction française des Community Land Trust - CLT (cf. page 13).

Il s'agit d'organismes sans but lucratif créés par la loi ALUR du 24 mars 2014 (article L.329-1 du Code de l'urbanisme) qui ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains en vue de réaliser des logements proposés à la location ou à l'accession à la propriété.

Le décret du 12 septembre 2016 repris dans le Code de la construction et d'habitation (article R.329-1 et suivants CCH) apporte les précisions nécessaires à leur mise en place. Il rappelle notamment que pour se voir reconnaître le statut d'organisme de foncier solidaire (agrément du préfet de région), une personne morale de droit public ou de droit privé doit être en mesure de garantir la pérennité des baux accordés dans le cadre de l'exercice de son activité.

Le fonctionnement du dispositif

L'OFS se rend propriétaire (apport, achat, don...) d'un foncier non bâti ou bâti et signe un bail avec un opérateur (promoteur ou bailleur social), dans une logique de mise en location ou vente. Dès lors que le statut de la copropriété s'appliquera, ces lots comporteront une partie privative et une quote-part de parties communes. Compte tenu de l'existence du bail solidaire il est prévu que l'achat de lots entraîne la conclusion de baux individualisés. Ainsi, en cas de revente le copropriétaire vendra son lot de copropriété et cèdera son bail. L'OFS proposera une recharge du bail pour une nouvelle durée maximale de 99 ans au profit de l'acquéreur et veillera à son éligibilité au dispositif. Le portage du foncier est ainsi définitif sans retour à l'OFS, propriétaire du terrain.

Régime fiscal : exonération de taxe de publicité foncière lors de la conclusion des baux entre l'OFS et un opérateur - droits de mutation selon le régime des cessions d'immeubles - TVA à 5,5% pour les livraisons de terrain à bâtir et de logements neufs en vue de conclure un BRS.

Le bail réel immobilier et le bail solidaire sont deux outils distincts, répondant à un même objectif : faciliter la production de logements. Cependant si la dissociation foncier/bâti est appelée à devenir un outil de l'accession à la propriété, il faut trouver les solutions pour gérer définitivement le sort du terrain et rassurer l'acquéreur quant à ses droits. Or la logique actuelle du bail réel immobilier est celle du bail emphytéotique classique. La propriété du bâti n'est pas définitive, elle reviendra tôt ou tard au bailleur. Le mécanisme du bail réel solidaire permet de pérenniser la propriété du bâti grâce au portage par l'OFS.

Proposition sur le bail réel immobilier et le bail réel solidaire : envisager un seul dispositif

Celui-ci permettrait d'orienter les projets de construction sur du logement intermédiaire ou sur du logement plus social.

Le recours à ce mécanisme y gagnerait en cohérence et permettrait d'éviter certaines différences qui ne paraissent pas justifiées. Par exemple, le bail réel solidaire prévoit la conclusion de baux « individualisés » au titre du sol, avec chaque accédant à la propriété, alors que le bail réel immobilier reste une charge de copropriété, de la responsabilité du syndicat de copropriété. Mais c'est surtout l'existence de l'OFS qui fait la différence, c'est cette structure qui restera définitivement propriétaire du bail réel solidaire.

Le point de vue de Vincent Le Rouzic - Président de Community Land Trust France

Qu'est-ce qu'un community Land Trust ?

Le Community Land Trust est un modèle né aux Etats-Unis dans les années 1970 ayant vocation à développer une offre de logements durablement abordables en accession à la propriété. Une des définitions les plus courantes aux Etats-Unis présente le CLT comme « un organisme à but non lucratif dont la mission consiste en l'administration du foncier pour les générations actuelles et futures, tout en protégeant les droits d'usage légitimes des résidents »⁶.

Pour rendre le prix des logements durablement abordable, le modèle CLT repose sur la dissociation entre la propriété du sol et du bâti et l'extraction définitive de la valeur du terrain du coût du logement. Ainsi, le ménage achète sa résidence principale à un prix abordable par l'acquisition de droits réels sur les murs (sans le terrain) et s'engage à respecter une formule de vente fixée dès le départ permettant limiter la plus-value au profit d'un autre ménage.

L'association Community Land Trust France, créée en 2013, définit le CLT comme « une approche opérationnelle alternative à la propriété privée du sol et à l'appropriation individuelle de la ressource foncière sous forme de rente ou de plus-value, source d'inflation des prix de l'immobilier et d'inégalités dans l'accès au logement et au territoire. »

⁶ The Community Land Trust : A Guide to a New Model for Land Tenure in America, 1972 .

Les principes du Community Land Trust sont inscrits dans les trois termes qui en composent le nom : extraire le sol –LAND – des liens de la propriété privée, et le placer, en dehors du marché, entre les mains d'une entité vouée à en être le dépositaire perpétuel – TRUST – qui l'administrera de manière participative et non lucrative dans l'intérêt commun – COMMUNITY. C'est-à-dire en ne cédant que le bâti et en y retranchant une fois pour toutes le coût du terrain, en garantissant l'accessibilité permanente des constructions au fil des reventes».

En France, depuis l'adoption de la loi ALUR (2014), le terme consacré pour parler de ce modèle est l'organisme de foncier solidaire.

Quel est l'intérêt d'un tel dispositif ?

L'intérêt du dispositif est de sortir définitivement le sol de la logique marchande afin de rendre la propriété immobilière durablement abordable pour des ménages à revenu modeste. Tout l'enjeu consiste à pérenniser dans le temps les subventions publiques. Le dispositif est perpétuel puisqu'il bénéficie au 1er acquéreur mais également aux suivants, le terrain ne devenant jamais leur propriété.

La charge foncière est assumée par l'organisme de foncier solidaire qui peut financer l'acquisition du foncier de différentes manières. D'une manière ou d'une autre, le foncier doit être financé.

Des partenaires, éventuellement associés dans la gouvernance de l'organisme de foncier solidaire, peuvent lui donner les moyens d'acquérir du foncier dans des conditions favorables : une collectivité locale peut développer une politique de maîtrise foncière ou subventionner l'organisme de foncier solidaire ; un organisme HLM peut vendre des terrains ou des logements à prix plus abordables que le marché ; un établissement public foncier peut également intervenir dans ce sens.

Aussi, un prêt spécifique de la Caisse des Dépôts et Consignation sur 60 ans pourrait à l'avenir faciliter le développement de tels dispositifs et éviter aux ménages résidents de supporter un coût de redevance trop élevé. Si un tel coût n'est pas atténué suffisamment, dans les secteurs à marché tendu, il n'y aura pas grande différence entre l'acquisition du terrain ou sa location.

Quels sont les traits communs entre les Organismes de foncier solidaire (OFS) et les Community Land Trusts ?

Les organismes de foncier solidaire tirent leur principale inspiration du modèle du Community Land Trust. L'association CLT France, présente dès le départ dans les groupes de travail autour de la loi ALUR, a été force de proposition tout au long de la création du dispositif OFS-BRS et a été reconnue par le Ministère du logement comme étant un "partenaire de travail indispensable". Un autre acteur comme la Ville de Lille qui a aussi été pionnier dans l'élaboration du dispositif s'est intéressé au modèle du community land trust à partir de l'expérience bruxelloise (CLT Bruxelles).

L'exercice de transposition d'un modèle comme le Community land trust des Etats-Unis à la France ne peut se faire par un simple copier-coller schématique la liberté contractuelle est beaucoup plus importante dans le droit anglo-saxon. En France, nous avons eu besoin de légiférer abondamment pour rendre un tel dispositif opérationnel, aux Etats-Unis le dispositif a été expérimenté au départ sans nouvelle loi.

De même, en matière de politique du logement, la France et les Etats-Unis ont des approches très différentes. La conception libérale des politiques publiques aux Etats-Unis amène l'Etat à n'intervenir que de façon légère dans les questions du logement et le logement social résiduel n'a vocation qu'à loger les couches les plus pauvres de la population. Au contraire, la France a développé depuis plusieurs décennies une politique nationale beaucoup plus interventionniste et volontariste : les politiques publiques ont fixé des objectifs de production de logements, de répartition de logements sociaux sur le territoire (loi SRU, loi Duflot, projet de loi Egalité et Citoyenneté, etc.) et des outils en faveur de l'accession (sociale) à la propriété. De très nombreux acteurs locaux (organismes HLM, SEM, EPF, etc.) pourraient être des relais puissants pour le développement des organismes de foncier solidaire.

Pour autant, et c'est là l'essentiel, l'esprit du community land trust a été en grande partie conservée dans la transposition : sortir le foncier de la logique de marché en la confiant à un organisme à but non lucratif, sélectionner des ménages sous plafonds de ressources garantissant la vocation sociale du dispositif, appliquer une formule de revente lors de chaque revente permettant de pérenniser le caractère abordable du logement. Tout cela se retrouve dans les textes législatifs et réglementaires.

Seul un point essentiel du modèle du community land trust n'a pas été spécifiquement retranscrit dans les organismes de foncier solidaire : il s'agit de la gouvernance. Le community land trust américain repose sur une gouvernance spécifique association à parts égales dans le conseil d'administration trois collègues : les pouvoirs publics, la société civile et enfin les habitants. Rien n'est spécifié à ce sujet dans le décret du 12 septembre sur les OFS. Chaque organisme de foncier solidaire pourra choisir sa propre gouvernance. Nous espérons que certains feront le choix de rester fidèle à la gouvernance imaginée dans les CLT.

Que prévoient les textes ?

Pour mettre en œuvre un tel modèle, l'article 164 de la loi ALUR a été adopté pour créer les organismes de foncier solidaire, puis le gouvernement a légiféré via l'ordonnance du 20 juillet 2016 pour créer le bail réel solidaire (BRS).

La première étape dans la transposition du modèle du community land trust a été de créer une structure spécifique, « mère porteuse » du foncier et chargée de sélectionner les ménages, de percevoir les redevances foncières et de vérifier que les logements sont vendus aux prix de la formule de revente.

Concrètement, l'organisme de foncier solidaire pourra être constitué sous forme de Fondation reconnue d'utilité publique, d'association ou de fonds de dotation.

La seconde étape pour transposer le modèle du CLT dans la législation française a été de créer un nouveau bail de longue durée spécifique aux organismes de foncier solidaire pour dissocier de façon perpétuelle les murs des logements de la propriété foncière. Ce bail de longue durée présente trois innovations principales : une formule de prix permettant de maintenir dans la durée le prix de vente des logements abordable pour plusieurs générations d'accédants sans coût supplémentaire pour la collectivité, tout en assurant un niveau limité de plus-value au propriétaire des murs à chaque revente ; la dissociation de fait perpétuelle bâti / foncier à travers un mécanisme de « prorogation » du bail à chaque mutation ; la division possible du bail permettant d'individualiser la propriété de chacun des ménages dans une copropriété.

Quelles sont les prochaines étapes pour finaliser le dispositif ?

La loi de Finances rectificative pour 2016 a donné un coup de pouce au BRS : notamment TVA à taux réduit, ouverture du PTZ, droits de mutation comme pour les mutations d'immeuble. Désormais, il ne reste plus qu'à lancer les premières expérimentations. Des territoires comme Lille et Rennes ont déjà lancé des premières études pour la création concrète de ce dispositif.

D) Le Coop Foncier

Le modèle du Coop Foncier est actuellement mis entre parenthèses au profit du développement du bail réel solidaire par les OFS. Les conditions avantageuses de portage du foncier, liées à un mécanisme de location accession en font pourtant un outil particulièrement abouti.

Le Coop foncier est une création de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm et de l'Établissement public foncier d'Ile-de-France (EPFIF) pour favoriser le développement d'opérations d'accession sociale à la propriété sur le territoire francilien.

Le foncier est mis à disposition dans le cadre d'un bail emphytéotique et les acquéreurs sont engagés dans un système d'accession progressive à la propriété.

Les atouts de Coop Foncier : là où le coût du foncier est élevé, il contribuerait à réduire l'effort financier des accédants grâce à la neutralisation pendant 25 ans du coût du terrain, minoré par l'EPFIF jusqu'à 50%.

Le schéma proposé :

- Une coopérative d'Hlm fixe avec une collectivité locale le cadre d'une l'opération (nombre de logements, typologie, niveau de prix, profil des acquéreurs, plafonds de revenus PLAI ou PLUS).
- La commune intègre une part de son foncier disponible dans le périmètre d'intervention de l'EPFIF.
- La structure de portage de l'EPFIF devient propriétaire du terrain.
- La coopérative d'Hlm crée une société civile coopérative de construction (SCCC) dont elle assure la gérance et conclue un bail emphytéotique avec la structure de portage de l'EPFIF.
- Les futurs propriétaires deviennent sociétaires de la SCCC dont ils acquièrent des parts sociales.
- La coopérative d'Hlm assure le suivi des travaux de construction puis la gestion du programme. Elle est gérante de la SCCC qui n'est pas dissoute à la livraison de l'opération. Les habitants sont ainsi associés sans être copropriétaires mais il reste possible de prévoir le passage à la copropriété. La SCCC en deviendrait alors le syndic.
- Entre la 20^{ème} et la 25^{ème} année, la SCCC se porte acquéreur de l'emprise foncière. Si les associés-habitants refusent de participer à cette opération c'est la coopérative HLM qui se porte acquéreur.

Le point de vue de Patrice Sauvaget - Directeur du développement et des ressources juridiques de l'Établissement Public Foncier Ile-de-France - Grand EPF

En 2016, l'EPF Ile-de-France s'est étendu à l'ensemble des territoires franciliens, suite à la fusion des EPF franciliens. Le Grand EPF est ainsi le partenaire de 304 communes et d'une cinquantaine d'intercommunalités qui bénéficient de son appui pour leurs projets de développement urbain et notamment de leur offre de logements.

Plus de 6000 logements sont en cours de réalisation grâce à l'apport de foncier de la part des anciens EPF et il appartient désormais au Grand EPF de continuer la mission d'accompagner la production de 20 000 logements sur le territoire francilien.

Pourquoi n'y-a-t-il pas de programmes réalisés avec le Coop-Foncier ?

Le Coop-Foncier est issu d'une réflexion commune entre la Fédération des coopératives HLM et l'EPF. Le dispositif doit permettre à une coopérative HLM de construire sur un terrain financé sur une durée de l'ordre de 25 ans, grâce à un bail emphytéotique. Au terme du bail, la coopérative achète le terrain pour sa valeur d'origine.

Le dispositif a rencontré plusieurs obstacles, empêchant son lancement.

D'une part, il n'est pas éligible à la TVA à 5,5%, contrairement au PSLA. D'autre part, les banques se sont montrées réticentes à suivre ces projets, ne pouvant obtenir les garanties dont elles ont besoin (seul un nantissement des parts sociales de la coopérative serait possible et non l'hypothèque dont elles ont la pratique).

Dans ces conditions, le PSLA qui aurait pu accompagner le Coop-Foncier en est devenu le concurrent, préféré par les coopératives compte tenu de son cadre législatif et réglementaire.

Il serait donc nécessaire d'entreprendre un cadrage légal du dispositif pour lever ces blocages.

Par ailleurs, le bail réel immobilier pour le logement intermédiaire et le bail solidaire pour le logement social vont offrir de nouvelles opportunités. Les OFS auront vocation à conserver le foncier ce qui n'est pas dans la logique de l'EPF mais il y aura certainement des solutions pour que nous intervenions en partenariat avec les bailleurs sociaux, les coopératives HLM et les collectivités locales au travers de ces nouveaux outils.

Quel est l'impact des baux de longue durée dans les opérations de construction ?

C'est un excellent outil lorsque le coût du foncier risque déséquilibrer une opération, de le neutraliser. La puissance publique peut maîtriser son développement urbain.

L'EPF propose le plus fréquemment des baux à construction sur 20 ou 25 ans, A terme, le foncier est cédé au prix d'aujourd'hui au bailleur social ou comme c'est le plus fréquent, à la collectivité locale qui ainsi peut garder la main.

Concernant les redevances acquittées par les preneurs de baux de longue durée, elles sont la contrepartie de mise à disposition du foncier acquis avec des fonds publics. Une décote de la valeur foncière est envisageable pour faciliter le développement de logements sociaux qui correspond à une mission d'intérêt général. En revanche, il est plus difficile de la concevoir dans le cadre de l'accession privée. Dans ce cas, la redevance peut représenter un coût impactant autant le budget de l'accédant que s'il devait l'acheter.

Peut-on avoir une estimation de la décote que représente la location du foncier sur les coûts d'opération ?

Il est très difficile de faire une estimation générale, chaque programme est différent. L'économie sur un programme de location sociale tourne autour de 30% ; c'est ce qui permet aux bailleurs sociaux de répondre à la demande des collectivités locales. Sans ces dispositifs, beaucoup de programmes ne verraient pas le jour.

E) L'habitat participatif

L'acceptation, voire la revendication, par les accédants d'un droit de propriété provisoire

L'habitat participatif traduit la volonté de particuliers de choisir leur habitat. Pour vivre selon leurs convenances, en privilégiant la qualité des logements et en maîtrisant le coût de production, ils sont prêts à casser les codes de la propriété classique et c'est souvent ce qui caractérise les adeptes de ce type d'habitat.

En effet, dans leur détermination, beaucoup de partisans de ce concept, n'entendent pas être propriétaires à vie, voire cherchent le moyen de s'abstraire totalement des droits de propriété. En témoignent certains montages complexes de sociétés et associations imbriquées pour diluer le plus possible le droit de propriété. Les porteurs de ces projets sont aussi de fervents défenseurs des clauses anti-spéculatives destinées à empêcher des plus-values conséquentes et d'un droit de regard sur la cession des logements.

L'habitat participatif est ainsi devenu ces dernières années un véritable laboratoire de la propriété immobilière.

Il repose souvent sur un démembrement de la propriété et c'est à ce titre qu'il mérite d'être étudié ici. Certes d'autres cadres juridiques sont mobilisés (création d'une entité-personne morale de type SCI ou SARL, voire d'un support coopératif) mais le bail emphytéotique facilite très fréquemment la mise à disposition du foncier.

C'est particulièrement le cas lorsque le projet est soutenu par une collectivité locale⁷ qui met le foncier à disposition : le bail emphytéotique permet d'apporter le terrain. L'économie qui en résulte doit permettre de concevoir un habitat de bonne qualité environnementale ou de prévoir des services annexes qui peuvent bénéficier à tous (jardin partagé, lingerie, crèche, etc.).

La reconnaissance légale de l'habitat participatif

La loi ALUR du 24 mars 2014 a posé les bases juridiques nécessaires au développement de l'habitat participatif et en a posé la définition, (reprise à l'article L 200-2 du CCH).

« L'habitat participatif est une démarche citoyenne qui permet à des personnes physiques de s'associer le cas échéant, avec des personnes morales, afin de participer à la définition et à la conception de leurs logements et des espaces destinés à un usage commun, de construire ou d'acquérir un ou plusieurs immeubles destinés à leur habitation et, le cas échéant, d'assurer la gestion ultérieure des immeubles construits ou acquis. »

« En partenariat avec les différents acteurs agissant en faveur de l'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé et dans le respect des politiques menées aux niveaux national et local, l'habitat participatif favorise la construction et la mise à disposition de logements, ainsi que la mise en valeur d'espaces collectifs dans une logique de partage et de solidarité entre habitants. »

La loi Alur prévoit deux types de sociétés d'habitat participatif

- La coopérative d'habitants ;
- La société d'attribution et d'autopromotion.

La coopérative d'habitants pose les bases d'une propriété collective. Les coopérateurs locataires de leurs logements versent une redevance mensuelle à la société dont ils sont les associés. C'est donc la société qui est propriétaire du bien, après avoir obtenu un emprunt collectif qu'elle doit rembourser grâce aux redevances versées par les coopérateurs.

Les décisions sont prises à la majorité des voix, sur le principe : une personne = une voix (ne tenant ainsi pas compte d'une règle proportionnelle au poids des associés dans la société ou à la quote-part que chaque le logement représenterait dans une éventuelle copropriété).

En cas de départ, pour éviter toute volonté spéculative, chaque coopérateur sortant retrouvera sa mise de fonds d'origine (actualisée au coût de la vie).

La société d'attribution et d'autopromotion ressemble davantage à une propriété classique : les associés obtiennent eux-mêmes les emprunts leur permettant d'acquérir les parts sociales donnant un droit sur le logement choisi. Après construction et livraison les statuts peuvent prévoir ou non la dissolution de la société et le passage à la copropriété ou, au contraire, opter définitivement ou durablement pour le maintien du droit de jouissance au travers de la société, chargée de gérer le patrimoine commun.

Les organismes HLM peuvent être mobilisés pour participer à de tels montages, à hauteur de 30 % maximum des parts. Leur présence dans de tels programmes peut être un gage de réussite, par exemple en tant que promoteurs, et les sociétés coopératives HLM qui poursuivent des objectifs proches de ceux des coopératives d'habitants devraient y trouver leur compte.

⁷.A titre d'exemple, dans le cadre d'un appel à projet, la Ville de Paris a proposé trois terrains sur lesquels des programmes d'habitat participatif portés par des particuliers verront bientôt le jour.

3 LA DISSOCIATION DU FONCIER ET DU BATI – RECHERCHER L'EFFICACITE

L'économie du foncier doit être réelle pour faciliter l'accèsion à la propriété de ménages qui ne pourraient sinon accéder à la propriété dans les zones les plus chères. Par ailleurs cette économie doit profiter à l'acquéreur initial, mais aussi en cas de revente à ceux qui vont suivre.

A) L'efficacité des baux de longue durée passe par la prise en compte du marché local

Envisager une diminution des prix semble possible sur de telles opérations d'acquisition mais le montant de la redevance que verse l'acquéreur au titre de la mise à disposition du terrain ne doit pas constituer une charge trop élevée qui remettrait en cause les attraits du dispositif.

Pour contourner ce risque le portage du foncier doit être des plus conséquents. Il suppose la mobilisation des acteurs locaux et surtout la disponibilité de terrains susceptibles de répondre à de telles stratégies.

Extraits de l'étude de l'ANIL réalisée en 2011 par Bernard Vorms⁸ – « le bail emphytéotique : une voie pour aider l'accèsion dans les zones les plus chères ? »

Dans le cadre d'une opération d'accèsion sociale : dans une logique de marché la somme des valeurs actualisées des loyers, moins la valeur actualisée du terrain et de la construction à l'issue du bail, devrait être équivalente au prix du terrain à la vente. La chronique des flux financiers doit évidemment tenir compte d'un éventuel versement initial correspondant au droit au bail, des règles d'évolution des loyers, ainsi que des conditions de sortie du bail. Mais cette équivalence théorique entre location de très longue durée et achat au moyen d'un prêt de même durée doit être nuancée.

Reste que le bail aux conditions du marché, s'il offre à la collectivité une solution alternative à la vente de terrain pour réaliser des programmes de construction, ne permet pas d'aider à l'accèsion de catégories autres que les plus favorisées. Notons que si le prix moyen des programmes neufs actuellement commercialisés à Paris se situe à 10 000 € / m², celui des appartements anciens s'établit à 7 500 € / m², mais cette moyenne recouvre une beaucoup plus grande diversité, ce qui élargit la frange des accédants potentiels. (...)

L'opacité relative de l'avantage conféré par le moyen d'un bail emphytéotique à loyer décoté peut être une source de difficultés. Les problèmes d'attribution sont d'autant plus difficiles que la cible est large, les bénéficiaires peu nombreux et l'avantage important. Or pour mesurer l'importance de l'effort public nécessaire, quel que soit le véhicule de l'aide, il suffit de rapprocher les prix du marché et des revenus de la population. Il n'y a pas de demi-mesure entre le locatif social, qui organise les attributions selon des règles administratives et l'accèsion qui s'en remet au jeu du marché, or plus la pression de la demande est vive plus le nombre de ceux qui ne peuvent prétendre à l'un sans pouvoir tirer parti de l'autre s'accroît.

Il n'existe pas d'ingénierie juridique ou financière socialement équitable qui permette à des ménages de revenu moyen d'acheter un logement neuf dans les localisations où le prix des logements représente presque 20 années du revenu de ces mêmes ménages.

http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2011/bail_emphyteotique.pdf

⁸ Bernard VORMS : précédemment Directeur général de l'ANIL -actuellement Président du Conseil National de la Transaction et de la Gestion Immobilières (CNTGI).

Une économie réelle mais très variable

Il est entendu que ces dispositifs d'accession et notamment le bail emphytéotique ont pour objet de réduire le coût du terrain, mais encore faut-il savoir dans quelles proportions.

Si l'effort de portage du foncier est insuffisant le programme de logements ne répondra pas aux objectifs poursuivis.

Neutraliser le coût du foncier

Accession à la propriété : l'ingénierie juridique peut-elle neutraliser le coût du foncier ? Bernard Vorms

Le bail emphytéotique, le community land trust et le BRILO sont supposés tirer leur efficacité de la neutralisation du coût du foncier. Or ce coût est directement identifiable dans une construction nouvelle : la procédure du compte à rebours consiste précisément pour le promoteur à déterminer le prix auquel il peut acheter le terrain en soustrayant du prix du marché l'ensemble des coûts liés à la construction (coûts techniques, frais administratifs et financiers, marge de promotion, etc.). Quant au prix du marché, il est déduit du prix des logements existants, lequel ne permet évidemment pas de distinguer ce qui revient à l'immeuble et ce qui revient au terrain. Aujourd'hui, le poids de la charge foncière s'étage entre 20 % du prix des logements dans les zones détendues à plus de 50 % à Paris. La maîtrise du prix du foncier, c'est un peu la pierre philosophale. Hors charge foncière, le prix du logement résulte des divers coûts de construction ; les différences entre régions tiennent à la forme du bâti, grands immeubles, petits collectifs ou maisons individuelles. L'intérêt nouveau manifesté pour le bail emphytéotique et pour le community land trust s'inscrit ainsi dans la ligne de ce qu'Edgar Pisani imaginait déjà pour la petite propriété familiale dans l'utopie foncière.

(juin 2015 – Site : Politiquedulogement.com).

Il est très difficile d'évaluer objectivement le coût moyen du foncier dans les programmes neufs mais on avance parfois 45% à 50% du prix du neuf en région parisienne (contre 15 à 20% dans des secteurs où la demande est moins forte). Ainsi la charge foncière est-elle très variable puisque le prix des terrains est essentiellement fonction de leur situation, de leur rareté et des droits à construire et ce sont bien ces facteurs qui contribuent à pousser les prix vers le haut, le coût de construction lui-même étant partout quasi similaire.

Sur la base de la Note de conjoncture de l'ADIL de Paris (3ème trimestre 2016), à Paris le prix moyen au m² pour un appartement neuf s'élève actuellement à 11 203 €. Le 19^{ème} arrondissement se présente comme le moins cher en affichant un prix moyen de 8059 €/m².

Hypothèse de deux ménages ayant un projet d'accession dans le neuf, dans le 19^{ème} arrondissement :

Ménage n° 1 : Ménage de 4 personnes (revenu fiscal de référence 64 800 € - correspondant aux plafonds PLS) souhaitant acheter un T4 de 660 000 € pour environ 80 m²) dans un programme du 19ème arrondissement. Leur budget les oblige à s'orienter sur un T3 de 70 m² au prix de 564 000 €, les frais de notaire portant l'opération à près de 576 000 €. En supposant un apport de 50 000 €, il resterait à financer 526 000 € :

Prêts	Montant	Taux	Durée	Mensualité* ¹
PTZ	120 000 €	0 %	240 mois	Lissée sur 30 ans = 1 986 €
PPL	39 600 €	0 %	180 mois	
Bancaire	366 400 €	2.20 %	360 mois	

*¹ Mensualité : assurance comprise

*² Mensualité PTZ : différé de remboursement de 100% pendant les 5 premières années

La mensualité totale, lissée sur 30 ans à hauteur de 1986 €, représente un peu moins de 32% d'endettement mensuel mais ces conditions d'endettement ont été optimisées (taux d'intérêt selon l'offre bancaire du moment, recours au PTZ et au PPL – respectivement prêt à taux zéro de l'Etat et de la Ville de Paris).

Ménage n° 2 : ménage de 4 personnes souhaitant acheter le même T3 mais disposant de ressources inférieures (revenu fiscal de référence de 43 200 € - correspondant aux plafonds PLUS) prévoyant un financement sur 30 ans avec 50 000 € d'apport.

Le même montage financier (mensualités équivalentes à celles offerts au 1^{er} ménage : 1986 € sur 30 ans) conduit à un endettement de près de 47%. Pour ce ménage, l'opération n'est donc pas réalisable.

L'impact du bail emphytéotique :

Avec un portage du foncier très optimisé qui réduirait de 40% le prix de vente, le T3 pourrait être proposé à 338 400 € (346 400 € frais de notaire inclus - apport maintenu à 50 000 €).

Le ménage n° 2 pourrait emprunter avec une mensualité lissée de 1157 € par mois sur 25 ans, soit 27% d'endettement :

Prêts	Montant	Taux	Durée	Mensualité* ¹
PPL* ²	0 €	0 %	0	Lissée sur 25 ans = 1 157 €
PTZ	120 000 €	0 %	300 mois	
Bancaire	176 400 €	1.90 %	300 mois	

*¹ Mensualité : assurance comprise

*² Compte tenu de l'apport supérieur à 10% du prix d'acquisition, le ménage n'est plus éligible au PPL.

*³ Mensualité PTZ : différé de remboursement de 100% (sauf assurance) pendant les 15 premières années puis 1030 € pendant les 10 dernières années.

Le ménage n° 1 pourrait envisager d'acquérir le T4 de 80 m², proposé à 396 000 € (405 000 € frais de notaire inclus) au lieu de 660 000 € (apport identique de 50 000 €) :

Prêts	Montant	Taux	Durée	Mensualité*
PPL*	0 €	0 %	0	Lissée sur 20 ans = 1 713 €
PTZ	120 000 €	0 %	240 mois	
Bancaire	235 000 €	1.60 %	240 mois	

* Mensualité : assurance comprise

* Compte tenu de l'apport supérieur à 10% du prix d'acquisition le ménage n'est plus éligible au PPL.

* Mensualité PTZ : différé de remboursement de 100% pendant les 5 premières années

Le prêt est ramené à 20 ans et la mensualité totale lissée sur cette même durée de 1713 € correspond à un endettement de 27%.

Dans le cadre de la conduite d'une politique urbaine, si les deux ménages profitent ici du dispositif, sa mise en œuvre effective pourrait être fonction des ressources. Par exemple en le limitant au plafond PLUS, seul le ménage n° 2 serait éligible ce qui permettrait d'offrir la même opportunité de devenir propriétaire aux deux ménages.

Ces simulations financières apportent un éclairage sur l'utilité du dispositif pour deux ménages de catégorie PLS et PLUS. Toutefois elles ne peuvent être le reflet exact d'un montage financier réel, tant au titre du profil des accédants que du portage foncier. Notamment, la prise en compte d'un portage du foncier à hauteur de 40%, tel qu'il est prévu ici, ne pourra peut-être pas être mis en place par la collectivité publique.

Le montant des redevances

Les accédants devront d'une manière ou d'une autre supporter le coût des redevances. Si elles ont été capitalisées, il est vraisemblable que le constructeur se sera acquitté de celles-ci entre la signature du bail et l'achèvement du chantier. Dans ce cas il aura dû répercuter cette charge dans le prix des logements. Si la redevance est acquittée pendant toute la durée du bail, elle sera à la charge des propriétaires. Dans la plupart des situations, il s'agira de copropriétaires qui s'acquitteront d'une quote-part de la redevance auprès du syndic, en sus des charges de copropriété habituelles.

L'un des principaux enjeux est de maîtriser le coût de cette redevance dont le montant se révèle déterminant dans les secteurs les plus chers. Pour soutenir certains programmes et mener à bien une politique de mixité sociale, il la faudrait la plus faible possible, du moins à l'égard de certains ménages.

B) Faciliter l'accès en évitant la spéculation

Si la dissociation du foncier et du bâti permet un coût d'acquisition inférieur aux conditions du marché local, il s'agit bien d'un réel avantage facilitant l'accès. Lorsqu'une collectivité locale intervient en proposant le foncier aux meilleures conditions, elle apporte indirectement une subvention aux programmes de construction et facilite leur réalisation. Aussi est-il fréquent que des clauses dites anti-spéculatives soient prévues pour empêcher que l'acquéreur ne bénéficie d'un effet d'aubaine en revendant au prix du marché.

Ces clauses constituent une véritable restriction au principe de libre disposition des biens. Elles doivent donc être limitées dans le temps et être justifiées par l'intérêt public pour apparaître comme licites aux yeux des juges. Les clauses anti-spéculatives trouveront dès lors leur raison d'être lorsque l'aide financière apportée par une collectivité publique se justifie par la nécessité d'offrir des logements abordables et par le souci de veiller à la mixité sociale¹¹.

Les enjeux doivent être rappelés dans les conventions signées avec les promoteurs et surtout dans les actes de vente conclus avec les acquéreurs.

Dans le cadre d'une dissociation du foncier et du bâti, il faut noter que la régulation se fait d'elle-même lorsque les cessions sont envisagées tardivement. Plus le terme du bail de longue durée est proche et plus il sera difficile de trouver un acquéreur, sinon celui-ci conscient des limites de ses droits, négociera à son avantage son « droit d'entrée ». Lorsque le montage de l'opération repose sur des baux emphytéotiques, certaines clauses peuvent néanmoins être envisagées mais sans aucune certitude quant à leur validité, faute d'un cadre légal ou réglementaire permettant d'en connaître les limites. Y recourir reste donc aléatoire.

Exemples de clauses anti spéculatives :

- Interdire la destination autre que la résidence principale :

L'interdiction de changer la destination du bien pendant toute la durée du bail constitue un moyen efficace de respecter l'objet du dispositif.

- Prévoir l'agrément sur le prix :

Il s'agit d'éviter de réaliser une plus-value importante alors que le terrain a été apporté à des conditions très avantageuses. Ce droit de regard évitera une négociation au delà d'un plafond (par exemple fixé au prix d'acquisition actualisé).

Concernant le bail réel immobilier et le bail réel solidaire, la question semble réglée, les prix de cession prenant obligatoirement en compte la valeur résiduelle du bail. En outre la destination du bien comme résidence principale doit être respectée et les conditions de ressources des occupants constituent également un frein légitime à la disposition du bien. Garantie supplémentaire du bail réel solidaire : le foncier étant définitivement acquis par l'OFS, sa valeur est sensée ne pas impacter celle des logements.

¹¹ Anil Habitat Actualité « Clauses et dispositifs anti-spéculatifs dans l'accès à la propriété » mars 2011 Augustin Chomel

Le point de vue de Jérôme Masclaux - Sous-directeur de la politique du logement DLH Ville de Paris

Quels sont les principaux partenaires de la Ville avec qui sont conclus des baux de longue durée (emphytéotique et construction) ?

La majorité des baux emphytéotiques signés par la Ville de Paris le sont dans le cadre de sa politique de développement du logement social (30 à 50 baux par an, correspondant à autant d'immeubles). Une part résiduelle l'est pour favoriser des opérations de développement économique (6 en 2015).

La Direction du Logement et de l'Habitat (DLH) est chargée, après l'acquisition des immeubles concernés, de préparer et signer (après délibération du Conseil de Paris) les baux emphytéotiques de longue durée (55 à 65 ans en général) consentis aux bailleurs sociaux pour réaliser des opérations résidentielles.

Cette politique de développement ou de maîtrise immobilière suivi d'un démembrement foncier, en vue d'en faire assurer l'éventuelle construction puis la gestion de longue durée par un tiers, est très ancienne à Paris, même si les modalités juridiques et financières d'aujourd'hui ne sont évidemment pas les mêmes qu'hier ! Par exemple, le développement des immeubles de « briques rouges » le long des boulevards des Maréchaux dans les années 30 s'est ainsi faite pour l'essentiel dans des cadres de démembrement foncier, qui perdurent sous d'autres formes aujourd'hui.

Au total, la DLH suit actuellement environ 1500 baux emphytéotiques.

Quels sont les avantages pour produire du logement social ?

Le montage d'opérations de logement social à Paris nécessite en général que la collectivité publique « efface » une part significative du coût de l'opération pour en permettre l'équilibre financier, notamment du fait du montant très élevé de la charge foncière. En effet, le bailleur social ne peut réussir ici à équilibrer l'opération par les seules recettes locatives tirées des baux consentis aux ménages ou les exonérations fiscales d'Etat dont il bénéficie. Cette aide de la collectivité peut prendre plusieurs formes :

- celle d'une subvention,
- celle, foncière, d'un prix décoté dans le cadre d'une revente du bien ou d'un bail emphytéotique de longue durée,
- enfin celle d'une garantie des emprunts que le bailleur social va souscrire.

Bien souvent, c'est une combinaison de ces trois outils qui permet de boucler le montage de l'opération.

Le recours à des baux emphytéotiques de longue durée présente l'avantage, pour le bailleur social, de pouvoir structurer son opération en profitant des prêts longs bonifiés mis en place par la CDC (durée pouvant aller jusqu'à 60 ans), et de l'ensemble des dispositions fiscales avantageuses existantes pour le secteur du logement social. Il a ainsi le temps d'exploiter le bien et d'amortir pleinement les travaux qu'il y réalise. Pour la collectivité, en contrepartie d'un effort financier supplémentaire relativement limité par rapport à celui qu'elle aurait dû consentir pour monter la même opération par le biais d'une vente à prix décoté, elle conserve un droit de regard sur l'opération (toute modification de l'économie du bail doit faire l'objet d'un avenant qu'elle peut refuser) et surtout la perspective de retour du bien dans son patrimoine à long terme et donc d'une capacité éventuelle de réorientation de ses politiques à cette échéance.

La Ville peut-elle par ce biais favoriser l'accession sociale à Paris ?

En théorie, elle pourrait le faire, même si les montages juridiques semblent plus complexes et n'ont donc jamais été privilégiés lorsque des politiques d'accession sociale plus importantes étaient développées.

Aujourd'hui, la priorité absolue des efforts fonciers opérés par la Ville de Paris en matière de logement est donnée au développement du logement social, pour lequel le retard reste important, l'urgence sociale avérée, les opportunités foncières rares et pour lequel la Ville est soumise à des obligations légales exigeantes (loi SRU), qu'elle souhaite toujours devancer.

En outre, vu la similitude des publics et l'importance de l'écart entre les prix de marchés immobiliers et ceux qui peuvent être supportés par une opération d'accession sociale, une politique d'aide à l'accession à la propriété à Paris s'avèrerait à peu près aussi coûteuse pour la Ville, ramenée au logement. Or, les dispositifs classiques d'accession sociale à la propriété présenteraient une difficulté majeure s'ils étaient appliqués à Paris : le risque de la captation à court terme par les bénéficiaires des efforts financiers importants que la collectivité consentirait, à l'origine d'effets d'aubaine ou pratiques spéculatives. Les clauses anti-spéculatives qui peuvent être licitement introduites ont en effet une portée qui reste limitée.

Dans ce schéma, des efforts en faveur de l'accèsion sociale ne sont donc qu'assez marginaux ; ils sont mis en œuvre ou envisagés essentiellement dans le cadre de dispositifs expérimentaux ou de projets très innovants, qui apportent une « plus-value » sociétale ou environnementale certaine par rapport au seul enjeu de l'accèsion sociale (Appel à projets Habitat Participatif sur 3 parcelles en 2014 qui devrait se conclure par des cessions cette année, Réinventer Paris engagé en 2015...), et éventuellement combinés au sein d'autres cadres juridiques protecteurs (coopérative d'habitants...).

Le coût des redevances peut-il être un frein à la pratique des baux de longue durée ?

Du point de vue des montages fonciers, les baux emphytéotiques présentent l'intérêt pour un Bailleur (en l'occurrence ici la Ville de Paris), qui ne souhaite pas directement investir dans la rénovation d'un bien et prendre en charge son exploitation, de confier ces tâches à un Preneur, qui, de son côté, portera un investissement réduit puisqu'il ne réalise pas ab initio une acquisition complète du bien. En échange, le Bailleur consent effectivement à percevoir des redevances plus faibles que s'il avait pris en charge directement la valorisation de son bien ; en outre, il a la perspective d'en retirer la pleine jouissance à expiration du bail longue durée.

Dans le cadre de ces montages, il faut noter que la Ville procède souvent par capitalisation des loyers annuels à percevoir sur la durée du bail, afin simplement de minimiser les sommes nettes à décaisser au moment de l'achat initial de l'immeuble.

Dans le cadre des opérations à caractère social, qui représentent la quasi-totalité des opérations développées par la Ville de Paris via ces baux emphytéotiques, la Ville établit par ailleurs un partenariat avec un bailleur social agréé, dont l'exploitation en logement social est le métier. Elle consent alors un effort financier supplémentaire sur le niveau de redevance perçu, effort explicite qui est pleinement intégré dans sa stratégie immobilière, les éléments de discussion au moment de l'acquisition et ses documents budgétaires successifs. Sans cet effort financier supplémentaire, le mécanisme de démembrement foncier s'avère effectivement le plus souvent insuffisant pour équilibrer une opération de logement social à Paris (ou d'accèsion sociale à la propriété d'ailleurs).

La solution de l'usufruit social est-elle envisagée par la Ville pour offrir des logements à loyers maîtrisés ?

L'usufruit locatif social est également développé depuis quelques années, de façon mesurée. Les durées d'usufruit, relativement courtes pour du logement social (15 à 20 ans en général), le ciblage quasi-exclusif de ce montage sur le locatif social intermédiaire (PLS) et la réalité d'un tissu urbain déjà très largement constitué, où les opportunités de développement d'opérations nouvelles restent limitées donc soumises à forte concurrence, ne permettent pas en effet de construire une stratégie d'atteinte pérenne des obligations légales en matière d'offre locative sociale (25% de LLS à partir de 2025) en se basant uniquement sur l'ULS.

Cela reste cependant un produit de complément qui peut s'avérer utile et présente notamment l'avantage pour la collectivité locale d'un coût quasi nul (acquisitions foncières et subventions), même s'il reste équivalent pour la part à la charge de l'Etat (exonérations fiscales diverses, APL).

La production nouvelle depuis 2014 intègre ainsi en moyenne 200 à 250 logements PLS en ULS chaque année. Pour donner un ordre de grandeur, cela a représenté entre 28 et 51 % des logements familiaux PLS agréés chaque année, hors conventionnements de parc existant.

En outre, nous étudions actuellement le montage d'opérations un peu plus sociales (comportant également du PLUS ou du PLAI) en ULS, pour essayer de diversifier les opérations montées avec ces dispositifs.

BRS et BRI : ces deux dispositifs sont-ils d'actualité à Paris ?

La Ville suit par ailleurs les évolutions réglementaires récentes (Bail réel immobilier logement, Bail réel solidaire, Office de foncier solidaire...), qui pourraient permettre de résoudre les difficultés précédemment exposées. Les dispositifs comme l'OFS et le BRS devraient théoriquement permettre de pérenniser davantage dans le temps ces efforts et de multiplier dans le temps les bénéficiaires d'une telle politique, ce qui la rendrait nettement plus séduisante au regard de leur coût pour les finances publiques.

Ces nouveaux dispositifs pourraient par exemple être intégrés dans le cadre des prochaines opérations d'habitat participatif qui seront lancées par la Ville, dans les prochaines ZAC ou dans des stratégies de diversifications résidentielles dans les quartiers en renouvellement urbain. Mais nous ne sommes pas encore suffisamment avancés sur ces projets pour en fixer aujourd'hui les modalités de montage juridique et financier.

4 LA PRATIQUE ETRANGERE

De nombreux pays font de la mise à disposition du foncier un élément de leur politique logement.

A) Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le bail emphytéotique bénéficie d'une réelle légitimité et d'un véritable consensus quant à son existence, qui remonte à l'époque féodale. D'ailleurs cela n'influe ni sur le nombre de propriétaires (près de 70% contre moins de 60% en France) ni sur les prix. Londres est ainsi l'une des capitales les plus chères pour ce qui est de l'accès à la propriété.

A l'exception de l'Ecosse, historiquement un peu en retrait de ce partage de propriété, le bail emphytéotique (leasehold) est présent sur tout le territoire et tout particulièrement dans les grandes villes. Il est d'une durée comprise entre 21 ans et 99 ans mais peut aller jusqu'à 125 ans et parfois beaucoup plus.

Il est possible, mais difficile d'acheter la pleine propriété d'un bien (freehold). Placé juste après le droit de la Couronne, il s'agit d'un droit de propriété perpétuel qui concerne principalement les maisons individuelles.

En revanche, les appartements sont très majoritairement sous le statut du leasehold, conférant un droit de jouissance dans le cadre d'un bail emphytéotique dont la durée est reconductible. En contrepartie du droit de jouissance, le détenteur du leasehold doit s'acquitter d'un loyer (le premium, correspondant à peu de choses près notre pas de porte), payé d'avance à la conclusion du bail puis à sa reconduction, pour un montant assez variable : quelques livres pour les plus anciens et bien davantage pour les plus récents. Cette redevance couvre aussi les frais d'entretien et de gestion des parties communes de l'immeuble qui font partie du leasehold.

L'évolution législative du leasehold montre une tendance à en renforcer les droits, par exemple en offrant une possibilité de rachat du bail et en s'ouvrant sur le statut de copropriété :

- *Le Law of Property Act de 1925 fixe les règles de renouvellement des baux et supprime les freeholds éternels (ou reconduits tacitement) qui deviennent des baux de 2 000 ans.*
- *Le Settled Land Act de 1925 précise les droits des détenteurs de freehold, notamment vendre ou créer un leasehold.*
- *Le Landlord and Tenant Act de 1927 pose les règles relatives aux relations entre propriétaires et locataires.*
- *Le Landlord and Tenant Act de 1990 introduit une modération des loyers pour les locations de longue durée.*
- *Le Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act de 1993 confère aux détenteurs de baux de longue durée le collective enfranchisement (droit d'acquérir collectivement le freehold de l'immeuble). Si les leaseholders ne peuvent se mettre d'accord ensemble et avec le bailleur, ils peuvent obtenir la prolongation de leur lease pour une période de 90 ans.*
- *Le Commonhold and Leasehold Reform Act de 2002 introduit un nouveau droit, en cas de rachat du freehold. Il prévoit que le sol, les murs et les parties communes appartiennent à une société (Commonhold Association). Une copropriété est alors créée : chacun des copropriétaires achète une part du freehold et détient en contrepartie, un droit de vote pour décider de la gestion et de l'entretien et de l'amélioration de l'immeuble. Le Community Statement (règlement de copropriété) fixe les règles de gestion et d'occupation. Il traduit l'évolution du droit anglo-saxon de propriété.*

²² european-properties-investment.com/droit-proprie-angleterre

B) Suisse – le droit de superficie

En Suisse, la pénurie de terrains et le coût de construction ont conduit les pouvoirs publics à s'intéresser au régime du droit de superficie, prévu depuis longtemps par le Code civil.

Le droit de superficie prend la forme d'une servitude, mentionnée au registre foncier. Il s'agit d'un droit réel (Droit Distinct et Permanent, ou DPP) d'une durée d'au moins 30 ans et pouvant aller jusqu'à 100 ans. Il est par ailleurs cessible et peut être grevé d'une hypothèque. Dans le contrat de droit de superficie, le propriétaire foncier (superficial) et le bénéficiaire (superficiaire) négocient l'implantation de la construction, les surfaces et la destination des constructions³³.

En contrepartie du bénéfice du droit de superficie, le superficiaire verse une rente au superficial qui est fixée librement, par exemple selon l'indice national des prix à la consommation ou les taux hypothécaires.

A l'échéance du contrat l'immeuble revient au propriétaire foncier. Le superficiaire, ses héritiers ou acheteurs sont tenus de quitter les lieux mais en contrepartie une indemnité leur est versée par le propriétaire foncier. Cette « indemnité de retour » doit avoir été prévue et calculée dans le contrat de droit de superficie mais d'autres négociations peuvent aboutir à la renonciation d'une indemnisation ou du moins à son plafonnement.

Pour fixer le montant de l'indemnité de retour, il est possible de se référer à la valeur de la construction. Celle-ci subit toutefois une érosion, difficile à anticiper puisque fonction du niveau d'entretien des lieux par le superficiaire, mais aussi parce que le dynamisme du marché sera rapidement plus élevé que la dépréciation liée à l'âge du bien. La valeur réelle dépassera alors les frais et donc l'indemnité de retour.

Le régime juridique du DPP permet de développer une politique du logement, il est donc utilisé depuis longtemps, surtout par les collectivités alémaniques, Genève ou Lausanne expérimentant plus progressivement ce schéma juridique.

Les collectivités publiques soulignent notamment leur obligation, en tant que propriétaires des terrains, de veiller au rendement de la mise à disposition de leurs terrains, c'est la question d'évaluer au plus juste le montant de la rente.

Elles doivent également répondre à la demande de logements en créant des logements « d'utilité publique » : logements subventionnés, logements à loyer modéré, coopératives de logements, logements pour étudiants...

De nombreuses réflexions sur le sujet en montrent aussi les difficultés. Ainsi l'Eco quartier des Plaines du Loup de Lausanne vise à construire de nouveaux logements, sur des terrains, propriété de la Ville, lesquels seront octroyés sous forme de droits distincts et permanents de superficie. Ce site de 30 hectares, comprendra 3.500 à 4.000 nouveaux logements.

Il a pour objet de :

- créer un autre morceau de ville, dense mais obéissant à des règles concertées de gestion du sol ;
- rechercher une véritable mixité fonctionnelle et sociale ;
- constituer une véritable continuité urbaine ;
- réaliser un quartier exemplaire du point de vue environnemental et énergétique.

³³Sources : Etude de l'Observatoire universitaire de la ville et du développement durable – Lausanne

L'appel d'offre a été ouvert aux investisseurs institutionnels, privés, aux sociétés d'utilité publique classiques, aux coopératives d'habitants et aux sociétés en régie de la Ville de Lausanne (Fondation lausannoise pour la construction de logements (FLCL) et Société immobilière lausannoise pour le logement SA (SILL). la collectivité superficiante

Il est prévu un DPP de 90 ans et les rentes au titre des droits de superficie s'élèveront à 5% de la valeur du terrain (indexation tous les 5 ans). En cas de retour à l'échéance du droit, l'indemnisation des superficiaires sera fixée à dire d'expert, tout en tenant compte de la vétusté et de l'obsolescence des bâtiments.

C) Belgique - L'emphytéose et le droit de superficie

Tout comme en France, la signature d'un bail emphytéotique doit être prévue par acte notarié, transcrit à la Conservation des hypothèques.

Si en France la durée plancher d'un bail emphytéotique est de 18 ans, en Belgique le terme ne peut être inférieur à 27 ans (durée maximale identique de 99 ans)¹⁴.

Pendant la durée du bail, l'emphytéote a tous les droits de propriété, ce qui découle de la pleine jouissance du bien qui lui est reconnue.

A la fin du bail le propriétaire a droit à toutes les améliorations et constructions qui avaient été prévues lors de la constitution de l'emphytéose et qui ont été réalisées.

Le droit de superficie s'analyse comme un bail de longue durée. Tel le bail à construction, il permet au superficiaire d'exercer un droit de propriété sur les bâtiments à construire.

D) Suède - Le tomträtt

Le tomträtt (bail de longue durée) a été introduit dans le droit suédois par la loi sur les baux d'immeubles du 14 juin 1907. La loi, modifiée en 1953 et 1967, est aujourd'hui intégrée aux dispositions du Code foncier¹⁵.

Seuls l'Etat et les municipalités peuvent délivrer ce droit d'utiliser un terrain en contrepartie d'une redevance annuelle.

C'est donc là encore un droit d'utiliser un terrain sans en posséder la propriété. Le propriétaire, habituellement une municipalité, loue la propriété pour une longue période, conférant ainsi un droit d'usage au locataire du site, propriétaire de la maison qu'il est autorisé à édifier. Il s'agit d'un quasi droit de propriété avec possibilité de transférer sans restriction les droits fonciers à un tiers ou de les mettre en gage.

La ville de Stockholm est l'un des plus grands propriétaires fonciers de Suède, sa propriété foncière s'étend à la ville mais aussi à des municipalités voisines. Sur l'ensemble de ces propriétés, la capitale suédoise dispose ainsi de plus de 13 000 baux de type tomträtt.

L'objet des baux peut porter sur le résidentiel d'habitation mais aussi sur les activités professionnelles, commerciales ou industrielles.

¹⁴Sources : www.droitbelge.be

¹⁵Sources : www.stockholm.se/exploateringskontoret

En règle générale, l'objectif est surtout social et répond au besoin de mener une politique de logement réglementée sans que le propriétaire ne soit obligé de supporter le coût de construction. D'une part la convention doit être suffisamment longue pour amortir le coût de construction ou d'acquisition du logement mais sans que le propriétaire ne soit privée de la rentabilité de sa propriété. Le temps est donc variable, entre 26 et 100 ans. Au terme de la convention l'Etat ou la municipalité doit racheter les constructions existantes.

Dans la plupart des cas, les municipalités font don de leurs terres lorsqu'il s'agit de la construction de logements à faible coût.

En vertu du bail, le preneur peut profiter du foncier dans les mêmes conditions qu'un propriétaire (droit de cession, de louer, de gager...). La rente foncière (redevance ou loyer) est fonction de la valeur estimée du terrain et de ses augmentations. Ces dernières se répercutent sur les loyers du sol au rythme des clauses de révisions.

Ainsi Stockholm a dû mener une action pour réguler ce marché et éviter des augmentations trop élevées.

Le mot de conclusion

Tous ces dispositifs tendent vers un même objectif : produire plus de logements et répondre à la demande de locataires ou d'accédants confrontés dans les zones tendues à une offre de logements insuffisante et trop chère.

Les acteurs du logement n'ont pas d'autres choix que d'innover, par exemple en redessinant les contours de notre droit de propriété.

L'innovation que de tels outils représentent a encore besoin d'ancrage et de notoriété. Leur réussite pourra se faire à l'épreuve du temps. L'un des gages de leur succès et de leur reconnaissance sera la sécurisation qu'ils auront apportée aux projets d'accession et à la diversité de l'offre de logements, surtout là où celle-ci fait le plus besoin.



ADIL75



ADIL_DE_PARIS

